

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

1 2011 / IX. ročník / 27. 1. 2011

# OBSAH

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>2162.</b> Řízení před soudem: žalobní bod ... 1                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>2171.</b> Volby do zastupitelstev obcí:<br>odmítnutí kandidátní listiny;<br>sdružení nezávislých kandidátů. ... 56                                               |
| <b>2163.</b> Řízení před soudem:<br>osvobození fyzické osoby od<br>soudních poplatků. .... 7                                                                                                                                                                                                         | <b>2172.</b> Daň z přidané hodnoty: dodání<br>zboží osvobozeného od daně<br>do jiného členského státu<br>Evropské unie; důkazní<br>břemeno. .... 59                 |
| <b>2164.</b> Řízení před soudem: rozhodnutí<br>o odložení žádosti o poskytnutí<br>informace<br>Kompetenční vyluka: sdělení<br>požadavku na úhradu za poskytnutí<br>informace; rozhodnutí o stížnosti<br>proti výši úhrady<br>Svobodný přístup k informacím:<br>úhrada za poskytnutí informace ... 13 | <b>2173.</b> Regulace reklamy: rozpor<br>s dobrými mravy; motiv strachu ... 70                                                                                      |
| <b>2165.</b> Svobodný přístup k informacím:<br>poskytování informací držitelem<br>povolení podle atomového<br>zákona. .... 18                                                                                                                                                                        | <b>2174.</b> Mezinárodní ochrana: vylučující<br>klauzule. .... 73                                                                                                   |
| <b>2166.</b> Svobodný přístup k informacím:<br>informace o probíhajícím trestním<br>řízení. .... 25                                                                                                                                                                                                  | <b>2175.</b> Mezinárodní ochrana:<br>doplňková ochrana; zjevně<br>nedůvodná žádost<br>Pobyt cizinců: důvody<br>znemožňující vycestování. .... 79                    |
| <b>2167.</b> Správní řízení: odvolání proti<br>obsahu závazného stanoviska. .... 30                                                                                                                                                                                                                  | <b>2176.</b> Pobyt cizinců: zánik manželství<br>v průběhu řízení o vydání<br>povolení k trvalému pobytu<br>Správní řízení: zjevná<br>bezpředmětnost. .... 85        |
| <b>2168.</b> Správní trestání: silniční provoz;<br>měření hladiny alkoholu<br>v krvi řidiče. .... 33                                                                                                                                                                                                 | <b>2177.</b> Veřejné zdravotní pojištění:<br>nevybírání regulačních<br>poplatků. .... 88                                                                            |
| <b>2169.</b> Politické strany: podmínky pro<br>rozpuštění politické strany; res<br>iudicata; protiprávnost činnosti ... 38                                                                                                                                                                           | <b>2178.</b> Ochrana přírody a krajiny:<br>výjimky ze zákazu ve zvláště<br>chráněných územích<br>Správní řízení: náležitosti<br>rozhodnutí vydaného vládou. .... 92 |
| <b>2170.</b> Volby do zastupitelstev obcí:<br>registrace kandidátní listiny. .... 54                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                     |

## Rízení před soudem: žalobní bod

k § 71 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního

Smyslem uvedení žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným – nicméně srozumitelným a jednoznačným – vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věcí zabývat.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78)

**Prejudikatura:** č. 534/2005 Sb. NSS a č. 835/2006 Sb. NSS; Sbírka soudních rozhodnutí ve věcech správních č. 1/1993, č. 7/1993 a č. 19/1994; Soudní judikatura ve věcech správních č. 223/1998-I, č. 656/2000-VI a č. 686/2000-I; č. 314/1920 Boh. A, č. 606/1920 Boh. A, č. 1355/1920 Boh. A, č. 1396/1922 Boh. A, č. 1397/1922 Boh. A a č. 7639/1928 Boh. A.

**Věc:** Mgr. Jitka M. proti Magistrátu hlavního města Prahy o povolení stavby, o kasační stížnosti žalobkyně.

Úřad Městské části Praha 7, odbor výstavby (stavební úřad), rozhodnutím ze dne 24. 6. 2005 povolil k žádosti stavebníka: Pražská botanická zahrada v Troji, stavbu „Pražská botanická zahrada – areál západ, 1. etapa stavby v Praze 7“; povolená stavba mimo jiné zahrnovala i parkoviště pro ZTP občany s kapacitou 7 stání a opěrnou zeď podél parkovacích stání, obojí na pozemku parc. č. 121 v k. ú. Troja.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 10. 2006 zamítl jako nepřipustné. V odůvodnění uvedl, že žalobkyně nebyla účastníkem stavebního řízení, neboť v době vydání stavebního povolení nebyla ještě vlastníkem nemovitostí, jichž se toto povolení týkalo. Skutečnost, že na základě rozhodnutí Ministerstva zemědělství – pozemkového úřadu Praha ze dne 5. 12. 2005 se jím stala, nepovažoval žalovaný za relevantní.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného u Městského soudu v Praze žalobou podanou k poštovní přepravě v posledním dni lhůty pro podání žaloby dle § 72 odst. 1 s. ř. s. Uvedla, že rozhodnutím žalovaného „byla zkrácena na svých právech, zejména na právu vlastnickém k pozemku p. č. 121 zahrada

v k. ú. Troja, na němž byla povolena stavba: Pražská botanická zahrada – areál západ 1. etapa a žalobkyně se touto žalobou domáhá zrušení napadeného rozhodnutí, jakož také zrušení zmíněného stavebního povolení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení“. Dále zde uvedla, že „pro vážné administrativní překážky jejího zástupce žalobu doplní a náležitě odůvodní ve lhůtě jednoho týdne“. Zástupce žalobkyně doplnil žalobu podáním podaným k poštovní přepravě 28. 2. 2007 (soudu doručeno 1. 3. 2007), v němž tvrdil důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí.

Městský soud žalobu odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, pro nějž nelze pokračovat v řízení. Žaloba podle něj nesplňovala náležitosti stanovené v § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. nebylo z ní patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považovala žalobkyně napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Vzhledem k tomu, že žalobkyně podala žalobu k poštovní přepravě poslední den zákonné lhůty, a soudu tak došla až po jejím uplynutí, nepřistoupil již soud k postupu dle § 37 odst. 5 s. ř. s., tedy nevyzval žalobkyni k odstranění vady žaloby spočívající v absenci žalobních bodů. Městský

soud vysvětlil, že pokud by tak učinil, nepřipustně by tím žalobkyni zvýhodnil, neboť by tak „nastavil“ striktně stanovenou lhůtu, jejíž zmeškání nelze prominout. Dostatečné vyličení žalobních bodů obsahovalo dle městského soudu doplnění žaloby ze dne 28. 2. 2007, ovšem toto podání žalobkyně učinila teprve po uplynutí příslušné lhůty, v níž jediné lze žalobu účinně podat nebo ji rozšířit o další žalobní body dosud neuvedené; podle § 71 odst. 2 věty druhé a třetí tak k tomuto podání nelze přihlížet. Jediná námitka obsažená v žalobě samé, tj. že „žalobkyně byla zkrácena na svých právech, zejm. pak na právu vlastnickém k pozemku parc. č. 121 zahrada v k. ú. Troja“, byla dle městského soudu natolik obecná, že z ní nebylo možno usuzovat na to, zda vůbec a popřípadě které konkrétní veřejné subjektivní právo žalobkyně bylo napadeným správním rozhodnutím zkráceno; soud zdůraznil, že ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu toliko veřejným subjektivním právům, přičemž vlastnické právo, na které žalobkyně poukázala, je typickým případem práva soukromého, k jehož ochraně jsou povolány soudy v řízení upraveném občanským soudním řádem.

Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Odmítnutí žaloby bylo podle ní nezákonné, neboť tato žaloba obsahovala veškeré náležitosti, včetně dostatečného vymezení žalobních bodů. Žalobní bod vymezuje soudní řád správní jako vyličení skutkových a právních důvodů nezákonnosti výroku správního rozhodnutí, přičemž i ve správním soudnictví platí zásada, že „soud zná právo“, a žalobce tudíž není povinen podřazovat svá skutková tvrzení pod konkrétní ustanovení právních předpisů. Při takto chápaném obsahu žalobního bodu lze tedy dle stěžovatelky nepochybně považovat za dostatečné „její tvrzení o povolení stavby konkrétním stavebně-právním rozhodnutím proti vůli žalobkyně na jejím pozemku, označeném v žalobě dle předpisů katastrálního práva a nesjednání nápravy ani žalovaným v naříkaném rozhodnutí“.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 21. 5. 2005, čj. 4 As 3/2008-42, kasační stíž-

nost zamítl. Dal za pravdu městskému soudu, že žaloba podaná v zákonné lhůtě neobsahovala žádný žalobní bod a že vzhledem k uplynutí lhůty nebyl městský soud povinen vyžvat žalobkyni k odstranění této vady žaloby.

Stěžovatelka brojila proti rozsudku zdejšího soudu ústavní stížností, již Ústavní soud nálezem ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08, vyhověl a napadený rozsudek zrušil. Ústavní soud dospěl k závěru, že Nejvyšší správní soud rozhodoval v nesprávném složení, čímž se odchýlil od naplňování zásady, že „nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci“ (čl. 38 odst. 1 Listiny). Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. měla být věc předložena rozšířenému senátu, nikoliv rozhodnuta tříčlenným senátem. Ve zrušeném rozsudku totiž dle Ústavního soudu byl vyjádřen jiný právní názor, než Nejvyšší správní soud zaujal ve své dřívější judikatuře, zejm. v rozsudku ze dne 2. 8. 2007, čj. 2 Azs 54/2007-42.

V posléze citovaném rozsudku druhý senát vyslovil, že „[z]a žalobní bod, u něhož je třeba se pokusit o jeho doplnění a upřesnění, je nutno považovat každé vyjádření žalobce, z něhož by i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že tento má napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné“. Dle Ústavního soudu byla tato podmínka v posuzované věci splněna tím, že stěžovatelka uvedla: „tím [pozn. NSS: závěrem, že stěžovatelka není účastníkem řízení] zkrátil žalobkyni na jejích právech, zejm. pak na právu vlastnickém“. Podle Ústavního soudu tak stěžovatelka označila skutečnosti, které považuje za nezákonné, a uvedla i tvrzený důvod. Ústavní soud pokračoval: „Mezi dotčenými senáty není sporu o tom, že žaloba musí žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby obsahovat; rozdílné jsou však kladené požadavky na žalobní bod. Čtvrtý senát implicitně odmítl právní názor druhého senátu, podle něž za prvé se za žalobní bod považuje každé vyjádření žalobce, z něhož lze i jen v nejhrubších obrysech dovodit, že tento má napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné, a za druhé je nutné v případě takového žalobního bodu postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. a určit žalobci lhůtu k doplnění žalobního bodu.“

Třetí senát Nejvyššího správního soudu, kterému posuzovaná věc připadla aktuálním rozvrhem práce, jsa vázán právním názorem Ústavního soudu, předložil věc k posouzení rozšířenému senátu.

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

### Z odůvodnění:

#### Řešená otázka a pravomoc rozšířeného senátu

[10] Právní otázkou, jíž se rozšířený senát musel zabývat, bylo obsahové vymezení žalobního bodu dle definice obsažené v § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a dále, za jakých okolností je krajský soud povinen vyzvat žalobce k odstranění vad žaloby ve vztahu k žalobním bodům.

[11] Za situace, kdy Ústavní soud vyslovil právní názor, že o věci musí rozhodnout rozšířený senát, a současně je tu k posouzení otázka procesní, je namístě, aby rozšířený senát rozhodl tuto věc samu, tj. procesní otázku, sám rozsudkem.

[12] Současně rozšířený senát má za to, že recentní judikatura k otázkám žalobních bodů prošla od roku 2003 určitým vývojem a její rozpornost je v mnoha případech pouze zdánlivá, vytvářená spíše tím, že soud reagoval na odlišné individuální situace; tím spíše je však namístě shrnout a formulovat obecnější zásady, z nichž má napříště rozhodovací praxe vycházet.

#### Vznik a vývoj institutu žalobního bodu a starší judikatura k této otázce

[13] Nelze pominout skutečnost, že pojem „žalobního bodu“ je institutem, kořením

cím již v samých historických základech dnešní podoby správního soudnictví, stejně jako to, že k němu existuje dosti bohatá starší judikatura, která – jak vyplývá z dalšího výkladu – prošla podobným vývojem, pochybnostmi a precizací. Likvidace správního soudnictví v roce 1952 pak dala zapomenout na judikatorní ustálení pojmu, a je proto vhodné zmínit původní právní úpravu i klíčové názory Správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu z období mezi válkami.

[14] Vlastní pojem žalobních bodů byl jedním ze zásadních ustanovení zákona o Správním soudním dvoru (č. 36/1876 ř. z.). Původní originální text § 18 odst. 1 tohoto zákona\*) byl textem autentickým až do roku 1937. Pojem „die Beschwerdepunkte“ zákon sám nevymezoval a ponechával jej judikatuře. Ani novela provedená zákonem č. 164/1937 Sb. z. a n. s připojeným úplným zněním, které bylo prvním českým oficiálním překladem, do tohoto ustanovení nezasáhla.\*\*)

[15] Po obnově správního soudnictví (od 1. 1. 1992) nebyl pojem žalobních (stížných) bodů zákonem (§ 249 odst. 2 o. s. ř. ve znění účinném až do 31. 12. 2002) výslovně zmíněn; bylo možno jej však dovodit ze zákonného textu.\*\*\*)

[16] Návrat k pojmu stížního (stížního, stížnostního, žalobního) bodu jako pojmu zákonného textu se stal až již zmíněným ustanovením soudního řádu správního.\*\*\*\*)

[17] Význam správního precizování a rozpoznatelnosti žalobního bodu vyzdvihl Hácha ve Slovníku (heslo nejvyšší správní soud, s. 855 a násl.): „Jednotlivé stížné body [...] to je necessarium stížnosti, nezbytná její náležitost. ‚Stížné body‘ dávají ohraničující rámec soudní kontrole správního aktu. [...]“

\*) „Die Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof hat die Entscheidung oder Verfügung, wider welche sie gerichtet ist, sowie die einzelnen Beschwerdepunkte genau zu zeichnen.“

\*\*) „Stížnost k nejvyššímu správnímu soudu má přesně označiti rozhodnutí nebo opatření, proti němuž směřuje, jakož i jednotlivé stížné body.“

\*\*\*) „Žaloba musí kromě obecných náležitostí podání obsahovat označení rozhodnutí správního orgánu, které napadá, vyjádření, v jakém rozsahu se toto rozhodnutí napadá, uvedení důvodů, v čem žalobce spatřuje nezákonnost rozhodnutí správního orgánu, a jaký konečný návrh činí.“

\*\*\*\*) Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d): „Žaloba kromě obecných náležitostí [...] podání musí obsahovat [...] d) žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [...]“.

Kdy jsou „stížné body“ přesně označeny, čili dostatečně precizovány nebo konkretisovány, jak se to v nálezech vyjadřuje, je těžko všeobecně říci. Zákon nenaznačuje, zdali k precizování stížného bodu náleží jeho bližší odůvodnění, a zdali i toto odůvodnění určuje hranice soudní kontroly [...] Jednací řád vykládá v § 29 precizování stížných bodů v ten smysl, že ze stížnosti má být zřejmo, pokud se rozhodnutí bere v odpor a v čem stěžovatel porušení práva a právně mylné posouzení věci spatřuje [...] Pouhé uvádění skutečností, jež stížnost vůbec nijak neuvádí ve vztah ke tvrzené nezákonnosti nebo vadě řízení, se obvykle za dostatečné nepovažuje. Tím méně stačí zcela povšechné tvrzení nezákonnosti nebo vad řízení (Boh. A 1025, 2003). [...] Je zcela v duchu hlavního směru praxe, že na právnícké pojetí případu neklade se váha.“

[18] Již nejstarší – ještě rakouská – judikatura (Sbírký Reissig, Alter, Budwiński) naznačovala, že při výkladu pojmu tu bude namísto jisté míra benevolence, odmítající přemrštěný formalismus: „Nejsou-li stížní body výslovně označeny, avšak přece z vývodů stížnosti poznatelné, nelze stížnost zamítnout pro nepřipustnost“ (Reis. 4493, Budw. 1647/F). Právní zdůvodnění soud nevyžadoval: „Postačí, jestliže ve stížnosti jednotlivé stížní body jsou označeny bez připojení vlastních právních vývodů“ (Reis. 13.332, Budw. 6926 F). Základní požadavky na formulaci stížního bodu byly formulovány zpravidla obecně: „Je věcí strany, aby vyslovila určitý právní nárok a opřela ho o určité skutkové údaje. [ale] Poukaz na zákonné ustanovení, jehož na konkrétní případ užít nelze, nemůže však býti straně na škodu“ (Alt. 649, Budw. 13.318).

[19] Podobný názor zastávala i judikatura československého nejvyššího správního soudu: „Nejvyšší správní soud posuzuje stížnost in toto, nikoli jen podle formulace návrhů stížnosti a neklade váhy na přesnost jejich formulace, lze-li z ostatního obsahu stížnosti stížné body s dostatečnou určitostí poznati“ (Boh. A 6851/27).

[20] Proti tomu z druhé strany vymezovaly oba staré správní soudy relativně přísné

meze, bránící zneužití práva nebo očividné nedbalosti při formulování stížnosti: „Výtky, které činí stížnost ve formě pochybnosti a domněnek, nikoliv ve formě konkrétních tvrzení, nelze považovati za dostatečně precizované stížní body ve smyslu § 18 zák. o ss.“ (Boh. A 606/1920). Podobně Boh. A 1508, 1355/1920: „Námítkou, z níž není patrné, v čem vidí stěžovatel porušení svých subjektivních práv, nemůže se nejvyšší správní soud zabývat.“ Námítky, které nemíří proti vlastnímu obsahu napadeného rozhodnutí, jsou nepřipustné (nepublikovaná usnesení ze dne 8. 3. 1930, č. 714/1930, nebo ze dne 16. 1. 1932, č. 11.926/30).

[21] Četná judikatura nepřipouštěla ani stížní body, které jen odkazovaly na jiné stížnosti u nejvyššího správního soudu; srov. např. Boh. A 7639/28 s právní větou: „Není vyhověno § 18 zákona o správním soudě o formulaci stížných bodů, odvolá-li se stěžovatel na obsah dřívější stížnosti k nejvyššímu správnímu soudu“, případně na obsah podání a rekursů v řízení správním, např.: „K námítkám, kterých stížnost sama neuvádí, odkazujíc jen na instancční odvolání, nemůže nejvyšší správní soud dle § 18 zákona o správním soudě přihlížeti“ v rozhodnutí Boh. A 1396/1922 a mn. j.

[22] Nepřipustné od počátku praxe byly i stížní body, které rozšiřovaly rozsah přezkumu a byly uplatněny teprve po uplynutí lhůty pro podání stížnosti, zejména při veřejném ústním líčení: „Právní námítky při veřejném líčení jsou přípustny jen v mezích stížných bodů precizovaných ve stížnosti“ (Boh. A 314/1920, shodně dříve Alt. 177, Budw. 2401, Reis. 6784). Výjimkou byly stížní body, o které stěžovatel rozhojnil svou původní stížnost u jednání a které mohly být uplatněny teprve poté, kdy se stěžovatel se spisem u soudu seznámil (tak Boh. A 1397/1922). Hácha ve Slovniku veřejného práva (heslo nejvyšší správní soud, s. 871) kladně hodnotil tuto praxi zdůrazněním principů ekvity a účelnosti.

[23] Po obnovení obecného správního soudnictví od roku 1992 zákonodárce (novela občanského soudního řádu č. 519/1991 Sb.) výslovně pojem „žalobního bodu“ do zákona,

jak uvedeno, nepřevzal. Nicméně komentářová literatura z něj vycházela (srov. např. Bureš, J. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. 5. vyd. C. H. Beck : Praha, 2001, s. 1145, bod 9 a násl.). Také judikatura s principem žalobních bodů pracovala (Sbírka soudních rozhodnutí ve věcech správních č. 1 a č. 7/1993, dále pak č. 19/1994 s právní větou: „*I při nejmírnějších požadavcích musí být z žaloby poznatelné, v kterých částech a po jakých stránkách má soud naříkané rozhodnutí zkoumat. Soud není povinen ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti správního aktu. Nepostačí proto, vytýká-li žaloba obecně, že zákon byl porušen a nebo to, že řízení bylo vadné, aniž by poukazovala na konkrétní skutečnosti, z nichž je takové tvrzení dovozováno.*“ Judikatura se ostatně *via facti* k právnímu pojmu „žalobního bodu“ brzy výslovně přihlásila (např. Soudní judikatura ve věcech správních č. 223/1998-I).

[24] Rozhodování správních soudů v letech 1992–2002 ostatně v tomto ohledu převzalo i převážnou část zásadní judikatury starého vídeňského i pražského soudu, např. nepřipustnost toliko odvolat se na námitky uplatněné v řízení správním nebo na žalobní body ve věci jiné (např. SJS 656/2000-VI, SJS 686/2000-I).

[25] Z těchto poznatků dřívější právní úpravy i rozhodovací činnosti správních soudů mohl vyjít také rozšířený senát při úvahách o řešení položené otázky.

### Úvaha rozšířeného senátu

[26] Rozšířený senát nejprve vymezil účel, jehož má být splněním náležitostí žaloby dle § 71 s. ř. s. dosaženo. K této otázce se rozšířený senát již vyslovil, a to v usnesení ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS. Zdůraznil, že přepjatý formalismus při posuzování náležitostí žaloby naprosto neodpovídá principu materiálního právního státu, ani samotnému poslání správního soudnictví; soudy primárně poskytují ochranu subjektivních veřejných práv, přičemž odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních důvodů lze pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochra-

ny skutečně vylučují. Jestliže tedy soudní řád správní požaduje, aby žaloba splňovala určité náležitosti, nečiní tak proto, aby krajské soudy formalisticky trvaly na naplnění litery zákona, ale proto, aby žaloba mohla být podkladem právě pro poskytování spravedlivé ochrany veřejným subjektivním právům v rámci soudního řízení. Krajské soudy si musí, pamětlivy tohoto principu, vždy zodpovědět otázku, jaký konkrétní smysl a účel má ta která konkrétní zákonem vyžadovaná žalobní náležitost, a podle nich pak zvažovat, zda posuzovaná žaloba tuto náležitost splňuje.

[27] Na tyto teze myšlenkově navázal druhý senát ve výše citovaném rozsudku čj. 2 Azs 54/2007-42, ve kterém vyslovil, že „*pouze ve prospěch žalobce extenzivním výkladem pojmu žalobního bodu lze naplnit ústavní požadavek řádného přístupu k soudní ochraně*“.

[28] Rozšířený senát se již také zabýval přímo obsahovým vymezením žalobních bodů, a to v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS. Uvedl zde, že § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobci ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní skutková tvrzení a právní argumentaci, přičemž výrazem „*konkrétní*“ je myšleno ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizované. Ke skutkovým tvrzením blíže vysvětlil, že nemohou být toliko typovou charakteristikou určitých „*obvyklých*“ nezákonností, nýbrž musí se jednat o zcela jasně individualizovaný, a tedy od jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelný popis. Konkretizace faktů dostatečně substancovaných žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu pro vytyčení mezí, v nichž se soud může a má v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného, aby mohl v souladu se zásadou rovnosti účastníků řízení náležitě využít možnosti procesní obrany. Konečně k tomu rozšířený senát uvedl, že „*[ž]alobce je též povinen vylicít, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost*“.

[29] Ohledně právní argumentace v citovaném rozsudku vyslovil, že se žalobce nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Žalobce musí uvést, jaké aspekty dějů či okolností uvedené v rámci skutkových tvrzení považuje za základ jím tvrzené nezákonnosti. Bezvadným žalobním bodem však nikterak nelze rozumět pouze takové skutkové tvrzení, které žalobce přesně subsumoval pod určitá ustanovení zákona (*iura novit curia*).

[30] V návaznosti na svá předchozí rozhodnutí dospěl rozšířený senát v nyní posuzované věci k závěru, že smyslem a účelem toho, aby v žalobě byl uveden (alespoň jeden) žalobní bod, je především vymezit obsah soudního přezkumu, tj. jaké skutkové a právní otázky má soud posuzovat z hlediska žalobcem tvrzené nezákonnosti správního rozhodnutí.

[31] Značná variabilita právních vztahů pak vede k základnímu požadavku, aby konkrétní případ žalobního žádání pak soudy poměřily také zásadami právního státu, zejm. volného přístupu k soudu, jehož úkolem je ochrana subjektivních (veřejných) práv. Zásada volného přístupu k soudu není ale neomezená a bezbřehá, protože její ničím neomezené uplatňování může vést k újmě na týctž právech jiných osob či obecného zájmu. Proto je třeba současně zdůraznit, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu. Proto také, jak výše uvedeno, musí vymezení žalobního bodu – a setrvání na těchto mezích i v dalších fázích řízení – garantovat zásadu rovnosti účastníků řízení; stanoví tak i žalovanému meze jeho obrany, tedy to, k čemu se má vyjádřit a k čemu má předložit protiargumenty.

[32] Jestliže žalobní bod těmto požadavkům vyhovuje, je projednání způsobit v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně – v mezích této formulace – v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat,

že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod – byť i vyhovující – obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.

### Závěry

[33] Ve světle výše uvedeného se tedy rozšířený senát přiklonil k definici žalobního bodu provedené druhým senátem, podle něhož je nutno za žalobní bod považovat každé vyjádření žalobce, z něhož by i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné. Jinými slovy, náležitost žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je splněna, pokud jsou z tvrzení žalobce seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce, jež žalobce považoval za relevantní k jím domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí; právní důvody nezákonnosti (či nicotnosti) napadeného správního rozhodnutí pak musí být tvrzeny alespoň tak, aby soud při aplikaci obecného pravidla, že soud zná právo, mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum.

[34] Bude-li žaloba podaná v zákonné lhůtě pro podání žaloby obsahovat žalobní bod (body) alespoň ve shora vymezené míře konkrétnosti, vznikne vždy krajskému soudu procesní povinnost postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s., tj. vyzvat žalobce k odstranění vad žaloby tak, aby mohla být věcně projednána; v popsaném případě vada spočívá v nedostatečné specifikaci žalobního bodu. Odmítnout žalobu, jak to učinil městský soud, lze jen tehdy, když ve lhůtě pro podání žaloby žalobce nepředestřel žádný takový žalobní bod, popřípadě jen natolik nekonkrétní, že žalobu nebylo možno projednat, a žalobce na výzvu soudu tuto vadu ve stanovené lhůtě neodstranil.

[35] Rozšířený senát považuje za nutné zdůraznit, že lhůta stanovená v § 71 odst. 2 větě druhé a třetí s. ř. s. dopadá nejen na případy, kdy žalobce doplní vedle již obsažených další (nový) žalobní bod, ale i na případy, kdy v žalobě neuvedl žalobní bod žádný; jen v těchto případech uplyne zákonná lhůta (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) marně, ve všech ostatních případech je namístě postup dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Jak správně uvedl druhý senát ve výše citovaném rozsudku čj. 2 Azs 54/2007-42, „[k]oncentrace žalobních bodů daná lhůtou pro jejich uplatnění nemůže být vykládána tak, že pro žalobce vytváří překvapivé situace a vysokou míru nejistoty o tom, co ze svých námitek proti žalobou napadenému rozhodnutí se mu podařilo procesně účinným způsobem uplatnit a co nikoli. Účelem lhůty k uplatnění žalobních bodů je totiž toliko časové fixování základního rozsahu toho, co bude předmětem soudního přezkumu správního rozhodnutí, tak, aby byla zajištěna patřičná míra právní jistoty účastníků řízení a rychlost řízení.“

[36] V posuzované věci je ze stěžovatelčiných tvrzení patrné, že napadené správní rozhodnutí považovala za nezákonné proto, že povolením stavby zčásti na svém pozemku byla dotčena na vlastnickém právu. I takto obecně formulovaný žalobní bod naznačuje, že právní podstatou tvrzené nezákonnosti je porušení stěžovatelčina vlastnického práva, a to ze skutkových individuálně odlišitelných důvodů: povolená stavba parkoviště na po-

zemku parc. č. 121 v k. ú. Troja ve vlastnictví stěžovatelky.

[37] Městský soud vycházel z jiného právního názoru, měl-li za to, že taková formulace nenaplní znaky žalobního bodu ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a žaloba je tak pro nedostatek podmínek řízení nepřipustná. Právní názor městského soudu správný není a odmítnutí žaloby z tohoto důvodu postupem podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je chybné. Proto Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu k důvodné kasační stížnosti zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.) a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stěžovatelčino tvrzení je třeba ve světle shora popsaných zásad považovat za žalobní bod, jakkoli nekonkrétní; to však samo o sobě nemohlo být důvodem k odmítnutí žaloby, ale k postupu dle § 37 odst. 5 s. ř. s.

[38] Pro úplnost je ještě nutno uvést, že nesprávný byl také názor městského soudu, že porušení vlastnického práva vylučuje soudní přezkum ve správním soudnictví, neboť se jedná o institut ryze soukromého práva; vlastnické právo má a mít musí nezanebatelný veřejnoprávní aspekt, je ostatně zaručeno také v Listině základních práv a svobod a jeho ochrana je garantována celým právním řádem. Není naprosto důvod odkazovat při jeho porušení pouze na soudní řízení podle občanského soudního řádu, právě naopak, také soudy ve správním soudnictví jsou povolány zajišťovat jeho ochranu.

## 2163

### Rízení před soudem: osvobození fyzické osoby od soudních poplatků

k § 36 odst. 3 soudního řádu správního

**Při úvaze o splnění podmínek pro osvobození od soudních poplatků podle § 36 odst. 3 s. ř. s. vychází soud nejen z finanční hotovosti, jíž žadatel disponuje, ale bere v úvahu i jeho celkové majetkové poměry včetně vlastnictví nemovitostí; to však samo o sobě není překážkou osvobození od soudních poplatků.**

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 1 As 23/2009-95)

**Prejudikatura:** nález Ústavního soudu č. 125/2004 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 289/03).

**Věc:** Eva P. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o odstranění stavby, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2008. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu nařizující odstranění stavby kůlny. Žalobkyně po výzvě soudu k úhradě soudního poplatku požádala o osvobození od soudních poplatků. V zaslaném formuláři uvedla, že je rozvedená, je starobní důchodkyně a jejím jediným příjmem je důchod ve výši 7 659 Kč měsíčně, což doložila kopií výměru. Dále uvedla, že má družstevní byt, který splácí, a vlastní dvě rekreační chaty, z nichž jedna bude převedena na syna. Konečně uvedla, že její zdravotní stav je špatný, musela se nedávno podrobit závažné operaci a je zcela vyloučeno, aby si k důchodu přivydělávala.

Městský soud usnesením ze dne 6. 10. 2008 žalobkyni osvobození od soudních poplatků v řízení o výše uvedené žalobě nepřiznal. V odůvodnění uvedl, že nemajetnost ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s. nelze vykládat úzce ve smyslu nedostatku finančních prostředků, nýbrž je nutné vycházet z celkových majetkových poměrů žadatele. Tyto poměry jsou u žalobkyně dobré, neboť vlastní dvě chaty a družstevní byt, což nevylučuje úhradu soudního poplatku. Soud jí neklade k tíži zamýšlený majetkový převod v rámci rodiny, ovšem na druhé straně se nelze domáhat dobrodini státu. O dobrých majetkových poměrech žalobkyně svědčí i to, že si mohla dovolit nechat se ve správním řízení zastupovat advokátem. Soud vážil i hodnotu předmětu sporu (dřevěná kůlna), kvůli níž nesla náklady svědčící o její schopnosti nést i náklady soudního poplatku. Připomněl i úhradu nákladů v případě úspěchu ve sporu a z toho plynoucí dočasnost výdaje spojeného s úhradou soudního poplatku. Zdravotní stav žalobkyně označil za nerozhodnou skutečnost.

Žalobkyně (stěžovatelka) se kasační stížností domáhala zrušení usnesení městského soudu. Namítala, že účelem procesního institutu osvobození od soudních poplatků je

ochrana účastníka nacházejícího se v tíživých poměrech před nepřiměřeně tvrdým dopadem zákona. Podle jejího názoru měl soud zkoumat celkové (sociální a materiální) poměry. V jejím případě nepřihlédl k nutným výdajům spojeným s jejím nepříznivým zdravotním stavem vyžadujícím zvýšené náklady a ani k tomu, že žije sama, a tudíž všechny výdaje musí hradit jen ze svého důchodu. Nepřiznání osvobození od soudních poplatků považovala za narušující její rovné postavení v řízení před soudem a ve svých důsledcích omezující přístup k soudu.

První senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžné poradě k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, zejména v rozsudku ze dne 24. 6. 2004, čj. 6 Ads 44/2003-63. Šestý senát akceptoval názor krajského soudu, že žalobce nesplňuje předpoklady pro osvobození od soudních poplatků, neboť má příjem z částečného invalidního důchodu 4 621 Kč měsíčně a další příjem 8 200 Kč ročně. Dále vlastní garsoniér, v níž bydlí, a rekreační domek. Na obou nemovitostech vázlo zástavní právo ve výši celkem 500 000 Kč. Šestý senát uvedl, že ačkoli má žalobce příjem, který by odůvodňoval osvobození od soudních poplatků, vlastnictví dvou nemovitostí, byt zatížených zástavou, takovýto závěr vylučuje.

Nejvyšší správní soud se otázkou osvobození od soudních poplatků u navrhovatelů, kteří vlastní nemovitosti, zabýval i v dalších rozhodnutích. V rozsudku ze dne 30. 5. 2008, čj. 7 As 35/2007-122, sedmý senát odmítl argumentaci stěžovatele, že pojem „dostatečné prostředky“ uvedený v § 36 odst. 3 s. ř. s. je třeba vykládat ve smyslu „finanční prostředky“. Naopak dle sedmého senátu jde o jakékoli majetkové hodnoty včetně nemovitostí. Na základě tohoto výkladu dospěl sedmý senát k závěru, že stěžovatel nemůže být osvobozen od soudních poplatků, neboť vlastní chatu (byť v nevyporádaném společném jmění manželů a exekučně postiženou), osobní automobil a má práva k družstevnímu bytu.

Naopak usnesením ze dne 13. 10. 2008, čj. 4 As 49/2008-177, čtvrtý senát osvobodil od soudních poplatků žalobce, ačkoli bylo zjištěno, že vlastní rodinný dům se zahradou a další pozemky (ovocný sad). Čtvrtý senát v tomto rozhodnutí uvedl (s odkazem na svou dřívější judikaturu): „Vzhledem k náročnosti zjišťování hodnoty a likvidity nemovitostí ve vlastnictví stěžovatele je Nejvyšší správní soud toho názoru, že posouzení majetkových poměrů stěžovatele musí vycházet především z jeho příjmů. Podle skutečností zjištěných ze soudního spisu je stěžovatel veden na úřadu práce, avšak z tohoto titulu nepobírá žádnou dávku, nárok stěžovatele na dávky péče o osobu blízkou zanikl a v lednu 2007 si stěžovatel požádal o příspěvky podle zákona o pomoci v hmotné nouzi, které však mohou dosáhnout maximálně úrovně životního minima a principiálně nemohou sloužit k úhradě nákladů soudních řízení, neboť mají pokrývat náklady na základní životní potřeby žadatele. Předpoklady pro osvobození stěžovatele od soudních poplatků v plném rozsahu proto považuje Nejvyšší správní soud za splněné.“ K obdobným závěrům dospěl čtvrtý senát i v dalších rozhodnutích, např. v rozsudcích ze dne 22. 9. 2006, čj. 4 As 49/2005-59, ze dne 24. 7. 2007, čj. 4 As 25/2007-105, nebo ze dne 23. 10. 2006, čj. 4 Ads 76/2005-59.

Podobně rozsudkem ze dne 21. 12. 2007, čj. 4 Ads 54/2007-154, čtvrtý senát zrušil usnesení Městského soudu v Praze, kterým žalobci nebylo přiznáno osvobození od soudních poplatků, ačkoli měl nízký příjem, a to z důvodu vlastnictví nemovitosti. Žalobce vlastnil spolu s manželkou rodinný dům. Nejvyšší správní soud zde vyjádřil názor, že „je nutné zohlednit nejen majetkové poměry navrhovatele, ale i možnost prodeje nemovitosti, kterou navrhovatel vlastní a jejímž prodejem může získat prostředky pro zaplacení soudního poplatku. [...] Není možné obecně konstatovat, že vlastní-li někdo nemovitost k bydlení [...], nesplňuje podmínku pro osvobození od soudních poplatků. To by ve své podstatě znamenalo, že takto by byl žalobce nucen danou nemovitost nejprve

zpeněžit, aby mohl účinně iniciovat soudní řízení. [...] Vzhledem k problematickosti úvahy o vlastnictví nemovitosti k bydlení jako zdroji majetkových poměrů, příp. prodejem ve spojení s otázkou možného osvobození od soudních poplatků, je Nejvyšší správní soud toho názoru, že posouzení majetkových poměrů stěžovatele musí vycházet především z jeho příjmů.“

Předkládající senát má za to, že rozhodování o osvobození navrhovatele od soudního poplatku ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s. je především věcí posouzení individuálních okolností každého jednotlivého případu a že lze jen obtížně zobecňovat zásady, kterými se soud má při této úvaze řídit. Přesto však je třeba i při rozhodování o osvobození od soudních poplatků vycházet z obecné zásady spravedlnosti, která vyžaduje, aby s podobnými věcmi bylo zacházeno podobně a rozdílnými věcmi bylo zacházeno rozdílně. Proto je nezbytné vypořádat se s určitou nejednotností rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu týkající se osvobození od soudních poplatků u účastníků vlastnicích nemovitosti.

Smyslem právní úpravy poplatkové povinnosti spojené s podáváním návrhů na zahájení soudního řízení je jednak určité snížení finanční zátěže státu spojené s fungováním soustavy soudů a jednak i odrazení účastníků od podávání nesmyslných či šikanózních návrhů (regulativní funkce). Tato právní úprava však nemůže vést k tomu, aby účastníkům byl v určitých případech odepřen nebo podstatně ztížen přístup k soudu, který je jedním ze základních práv a je zaručen v čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Smyslem právní úpravy individuálního osvobození od soudních poplatků v § 36 odst. 3 s. ř. s. je právě to, aby účastníkům nebylo v opodstatněných případech upíráno právo na přístup k soudu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. II. ÚS 2432/08). Právo domáhat se předepsaným způsobem svých práv u nezávislého a nestranného soudu „má každý, tedy i ten, kdo nemá finanční prostředky na zaplacení soudního poplatku“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. IV. ÚS 289/03, č. 125/2004 Sb. ÚS).

Předkládající senát je toho názoru, že restriktivní přístup zastávaný především šestým senátem ve výše citovaném rozhodnutí, který *a priori* vylučuje osvobození od soudních poplatků u účastníka vlastnického dvě nemovitosti, může vést v některých případech ke skutečnému odepření přístupu k soudu. Žalobce, který chce dosáhnout přezkumu správního rozhodnutí v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s., má jen omezený čas na shromáždění *finančních prostředků* potřebných k zaplacení soudního poplatku. Zpravidla není vůbec technicky možné (a nelze to od něj ani spravedlivě požadovat), aby tyto *finanční prostředky* v takto krátkém časovém úseku získával zpeněžením vlastní nemovitosti. Prodej nemovitosti kromě toho často znamená nevratný zásah do majetkových a osobních poměrů žalobce, který nemůže být napraven ani následným případným úspěchem žalobce v soudním sporu a s tím spojeným přiznáním náhrady nákladů soudního řízení. Pokud žalobce nemá dostatečný příjem nebo jiné disponibilní finanční prostředky (např. účty v bankách, peněžní hotovost) a vlastní pouze nemovitosti, které z různých důvodů nemůže okamžitě zpeněžit, může pro něj znamenat zamítnutí návrhu na osvobození od soudních poplatků značnou překážku při uplatnění jeho práv u soudu nebo dokonce znemožnění takového postupu.

První senát tak upozorňuje na rozpor ve stávající rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu a také se hodlá odchýlit od právního názoru vyjádřeného zejména v rozsudku ze dne 24. 6. 2004, čj. 6 Ads 44/2003-63; přiklání se spíše k závěrům uvedeným ve výše citovaných rozhodnutích čtvrtého senátu, že při rozhodování o osvobození od soudních poplatků by soud měl vycházet především z příjmů popř. jiných finančních prostředků žalobce. Vlastnictví (dvou) nemovitostí by nemělo být bez dalšího překážkou pro rozhodnutí o osvobození od soudních poplatků. Věc proto postoupil rozšířenému senátu.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že při úvaze o splnění podmínek pro osvobození od soudních poplatků podle § 36 odst. 3 s. ř. s.

vychází soud nejen z finanční hotovosti, již žadatel disponuje, ale bere v úvahu i jeho celkové majetkové poměry včetně vlastnictví nemovitostí; to však samo o sobě není překážkou osvobození od soudních poplatků.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Právní posouzení věci rozšířeným senátem

(...)

#### III.2 Rozhodná právní úprava

[15] Podle § 1 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, se soudní poplatky vybírají za řízení před soudy České republiky, a to z úkonů uvedených v sazebníku poplatků, který je uveden v příloze k tomuto zákonu. Zákon o soudních poplatcích vychází z předpokladu, že za soudní řízení se poplatky v zásadě platí, a to ve výši stanovené sazebníkem. Osvobození od soudních poplatků pak je výjimkou z tohoto pravidla a zákon o soudních poplatcích ji vztahuje buď k určitým typům řízení – věcné osvobození (§ 11 odst. 1), nebo k určitým osobám – osobní osvobození (§ 11 odst. 2). Osvobození může být přiznáno i jinými předpisy (např. restitučními). Tato osvobození vycházejí přímo ze zákona a soud pouze posuzuje, zda se jedná o věc či subjekt, k nimž se osvobození vztahuje.

[16] Procesní předpisy pak umožňují soudu přiznat v určité míře osvobození nad rámec výslovného zákonného osvobození, a to v zájmu zachování přístupu k soudu i těm osobám, které by povinnost zaplacení soudního poplatku z něho vyloučila, neboť tím by bylo porušeno jedno ze základních práv zakotvených v čl. 36 Listiny (viz již zmíněný náleze Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 289/03). Možnost individuálního posouzení a osvobození od soudních poplatků však je limitována určitými, byť obecnými, podmínkami stanovenými v daných procesních předpisech. Pro daný případ je rozhodný soudní řád správní, přičemž inspiraci lze čerpat i z obdobné úpravy občanského soudního řádu.

[17] Tak občanský soudní řád v § 138 odst. 1 umožňuje, aby předseda senátu na návrh účastníka řízení mu přiznal zcela nebo zčásti osvobození od soudních poplatků, odůvodňují-li to poměry účastníka a nejde-li o svévolné nebo zřejmě bezúspěšné uplatňování nebo bránění práva. Podmínky pro osvobození od poplatku se tedy vztahují k osobě účastníka při současném splnění další podmínky spočívající v alespoň minimální opodstatněnosti sporu. V řízení podle občanského soudního řádu pro přiznání osvobození jsou tedy podstatné poměry účastníka. Rozhodnými hledisky při posouzení splnění podmínek jsou celkové majetkové poměry účastníka, výše soudního poplatku, pravděpodobné náklady na dokazování, povaha uplatněného nároku a u fyzických osob i jejich sociální a zdravotní stav (David, L.; Ištváněk, F.; Kasíková, M.; Javůrková, N.; Lavický, P. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. Wolters Kluwer ČR : Praha, 2009, s. 620–621).

[18] Soudní řád správní oproti tomu stanoví v § 36 odst. 3, že „[ú]častník, který doloží, že nemá **dostatečné prostředky**, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu osvobozen od soudních poplatků. Dospěje-li však soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, takovou žádost zamítne. Přiznané osvobození kdykoliv za řízení odejme, popřípadě i se zpětnou účinností, jestliže se do pravomocného skončení řízení ukáže, že **poměry účastníka přiznané osvobození neodůvodňují, popřípadě neodůvodňovaly**.“ I zde je třeba vážit splnění určitých podmínek na straně účastníka řízení a rovněž je podstatná určitá kvalita návrhu.

[19] Oba procesní předpisy tedy používají rozdílné pojmy jako rozhodné pro posouzení podmínek pro osvobození od soudních poplatků; přitom pojem „*prostředky*“ je nepochybně pojmem užším, než pojem „*poměry*“. Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu se k této pojmové odchylce nijak nevyjadřuje. Z těchto rozdílných pojmů ovšem nelze dovozovat žádné zásadní závěry. Soudní řád správní totiž sice užívá v § 36 odst. 3 pojmu „*prostředky*“, ovšem v závěru téhož ustanovení, při úpravě odnětí osvobození, vychází rov-

něž z pojmu „*poměry*“, a to i zpětně k podmínkám osvobození původně přiznaného. Pojem „*prostředky*“ tedy nelze vykládat pouze v jeho zužujícím významu vlastnictví dostatečné finanční hotovosti a při úvaze o splnění podmínek pro osvobození od soudního poplatku nelze poměry žadatele v širším smyslu pomíjet.

### III.3 Zkoumání podmínek pro osvobození od soudních poplatků soudem

[20] Řízení o osvobození od soudního poplatku je součástí řízení o věci samé a důkazní břemeno prokázání nedostatku prostředků k úhradě soudních poplatků nese účastník řízení. Toto řízení nemůže stát na náročném a obsáhlém dokazování – je předpokladem pro další postup soudu, a proto musí být rychlé. Skutečnosti rozhodné pro osvobození účastník může uvést přímo v žádosti; učiní-li tak, soud jej k tomu vyzve. Zpravidla se tak děje výzvou k vyplnění „*Potvrzení o majetkových a výdělkových poměrech*“. V něm se uvádí příjmy z pracovního či obdobného poměru, z prací konaných mimo pracovní poměr, z podnikání, z hmotného a sociálního zabezpečení, či z jiných zdrojů. Současně se předpokládá i uvedení osobního majetku větší ceny, výdělkových poměrů manžela žadatele a jiných okolností, které by mohly mít vliv na osvobození. Příjmy je pak nutno doložit potvrzením, u ostatních skutečností žadatel prohlašuje, že poskytl pravdivé údaje. Vyzývali soud k uvedení všech těchto skutečností, nemůže tak činit z jiných důvodů, než že jsou všechny pro jeho rozhodnutí podstatné. Soud také zpravidla z tohoto prohlášení vychází, neboť je natolik komplexní, že umožňuje vytvoření názoru o podmínkách pro osvobození od soudních poplatků. Doplnění údajů k výzvě soudu není vyloučeno zejména tam, kde jsou zjevně neúplné, např. v situaci, kdy podle prohlášení nemá žadatel žádné prostředky ani majetek a není jasné, z čeho uhrazuje své životní potřeby. Obsáhlé šetření je však v rámci této fáze řízení vyloučeno; ostatně pozdější zjištění nepravdivosti prohlášení je řešitelné odnětím osvobození.

[21] Při úvaze o splnění podmínek pro osvobození tedy soud vychází z žádosti a do-

kladů účastníka řízení, případně z dalších skutečností, jsou-li mu známy např. z jiného řízení. Přitom váží jednak výši soudního poplatku a dále veškeré skutečnosti, které se sporem souvisí. Je třeba připomenout, že osvobození od soudních poplatků pro účastníka znamená dále možnost ustanovení advokáta podle § 35 odst. 8 s. ř. s., jehož výdaje a odměnu za zastupování ponese stát, případně, že stát ponese i náklady spojené s dokazováním (§ 141 odst. 1, § 148 odst. 1 o. s. ř., ve spojení s § 64 s. ř. s.).

### III.4 Posouzení sporné otázky

[22] Předložená sporná otázka směřuje jen k posouzení, zda vlastnictví nemovitosti (či nemovitostí) je důvodem k zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků, či nikoliv. V prvé řadě je třeba připomenout, že v soudním řízení správním se žalobce brání postupu či rozhodnutí orgánu veřejné moci a že poplatky jsou v tomto řízení stanoveny pevnými a zpravidla nižšími částkami (položka 14a bod 2, položka 15 Sazebníku soudních poplatků). Osobu, která má potřebu se bránit proti žalovanému správnímu orgánu, nezbytnost úhrady soudního poplatku fakticky oproti úřadu znevýhodňuje; poplatkové povinnosti však podléhá.

[23] Posouzení podmínek pro osvobození od soudních poplatků je skutečně otázkou vysoce individuální, přičítá se zobecnění. Kategorické závěry zde nejsou namístě.

[24] Obecně lze uzavřít, že nemá-li účastník řízení dostatečné prostředky k úhradě poplatku, lze přihlížet i k jeho ostatnímu majetku včetně vlastnictví nemovitostí. Prohlá-

šení žadatele o vlastnictví nemovitosti však samo o sobě ještě není dostatečným podkladem pro závěr o schopnosti uhradit soudní poplatek. Znamenalo by to totiž, že prostředky k úhradě poplatku mohou být „prostřednictvím“ těchto nemovitostí získány. Tak tomu ovšem může být jen u osob, které nemovitosti vlastní za účelem obchodování s nimi, či za účelem jejich pronájmu. Plní-li však nemovitost účel nezbytného rodinného bydlení či rekreace, nelze po účastníku řízení spravedlivě žádat, aby zpeněžil či zastavil nemovitost kvůli zaplacení poplatku ve výši např. 2 000 Kč s tím, že v případě úspěchu ve sporu mu bude tato částka v rámci nákladů řízení přiznána. Zpeněžení i zadlužení konkrétní nemovitosti je navíc úkonem časově náročným, ve vztahu k výši soudního poplatku neadekvátním a zpeněžení pak i nevratným.

[25] Z vlastnictví nemovitosti či více nemovitostí však na druhé straně lze soudit na to, že účastník má prostředky, z nichž tyto nemovitosti udržuje, či dokonce, že z těchto nemovitostí má určitý výnos. Vlastnictví nemovitosti, stejně jako jiných hodnotných věcí, tedy je jedním z hledisek, z nichž lze usuzovat na majetkové poměry, jakož i na prostředky, jimiž účastník disponuje. To však bude vždy záležet na konkrétních okolnostech, které nelze obecně kategorizovat.

[26] Při úvaze o nezbytnosti osvobození od soudních poplatků soud musí vzít v úvahu i to, že existují možnosti, které zaplacení soudního poplatku mohou rozložit v čase tak, aby bylo pro účastníka řízení s ohledem na jeho poměry přijatelné, případně, že lze přiznat osvobození pouze částečné.

**Řízení před soudem: rozhodnutí o odložení žádosti****o poskytnutí informace****Kompetenční vyluka: sdělení požadavku na úhradu za poskytnutí informace; rozhodnutí o stížnosti proti výši úhrady****Svobodný přístup k informacím: úhrada za poskytnutí informace**

k § 16a odst. 7 a § 17 odst. 3 a 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb.

k § 65 a § 68 písm. b) soudního řádu správního  
k třetí části občanského soudního řádu

**I. Sdělení požadavku na úhradu za poskytnutí informace a o výši této úhrady (§ 17 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), ani rozhodnutí o stížnosti žadatele, který nesouhlasí s výši úhrady jemu sdělené (§ 16a odst. 7 téhož zákona), nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., ani rozhodnutími správního orgánu ve věci soukromoprávní [§ 68 písm. b) s. ř. s.].**

**II. Rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. je však rozhodnutí, jímž povinný subjekt žádost o poskytnutí informace pro nezaplacení úhrady odložil (§ 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím).**

**III. Uhradil-li žadatel i přes zamítnutí své stížnosti do výše úhrady požadovanou částku, aby informaci získal, může se domáhat vydání bezdůvodného obohacení žalobou podle třetí části občanského soudního řádu proti státu nebo jinému povinnému subjektu.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, čj. 2 As 34/2008-90)*

**Prejudikatura:** č. 2050/2010 Sb. NSS.

**Věc:** Občanské sdružení Ekologický právní servis proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje o úhradu za poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce podal dne 12. 4. 2007 u Městského úřadu ve Strakonici žádost o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Město Strakonice, kancelář tajemníka, výzvou ze dne 23. 4. 2007 žádalo, aby žalobce v souladu s § 17 uvedeného zákona uhradil náklady spojené s poskytnutím informací. Výše nákladů byla stanovena podle Pravidel pro poskytování informací schválených Radou města Strakonice. Celková částka byla vyčíslena na 1 516 Kč. Žalobce byl také výzvou poučen, že požadované informace budou poskytnuty po uhrazení nákladů.

Žalobce s výší a způsobem vyčíslení úhrady nesouhlasil; dne 25. 4. 2007 proto podal stížnost podle § 16a odst. 1 písm. d) citované-

ho zákona. Žádal, aby byla částka snížena tak, aby činila maximálně 500 Kč.

O stížnosti rozhodl žalovaný dne 18. 5. 2007 tak, že výši úhrady částečně potvrdil, částečně snížil a současně přikázal povinnému subjektu, aby zjednal nápravu ve věci poskytnutí informace týkající se samostatné působnosti.

Žalobci byla následně doručena další výzva povinného subjektu k úhradě nákladů, jejichž výše již byla stanovena v souladu s rozhodnutím žalovaného. Žalobce nesouhlasil ani s druhým vyčíslením úhrady nákladů, podal proto dne 30. 5. 2007 druhou stížnost proti výši úhrady nákladů podle § 16 a odst. 1 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím.

Žalovaný vydal dne 12. 6. 2007 rozhodnutí o stížnosti, ve kterém úhradu, kterou požadoval povinný subjekt, potvrdil.

Proti tomuto rozhodnutí brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích. V průběhu soudního řízení Ministerstvo vnitra krajskému soudu sdělilo, že povinný subjekt poté, co byl Ministerstvem vnitra požádán o zjednání nápravy, tak učinil usnesením Rady města Strakonice ze dne 20. 6. 2007.

Krajský soud rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 29. 2. 2008 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění zdůraznil, že ke stížnosti žalobce podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím musí žalovaný přezkoumat nejen důvodnost požadavku úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací ve smyslu § 17 odst. 1 věta poslední uvedeného zákona (tj. skutečnost, že se jedná o mimořádné náklady), ale i to, zda její výše odpovídá kritérium § 7 nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Pokud žalovaný nepřezkoumával, zda hodinová sazba ve výši 263 Kč stanovená povinným subjektem odpovídá kritérium § 7 citovaného nařízení proto, že se nepovažoval za oprávněného k takovému přezkoumání, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Žalovaný proto měl, pokud považoval výši úhrady za odpovídající, tuto skutečnost uvést a řádně odůvodnit, a v případě opačném měl rozhodnout ve smyslu § 16a odst. 7 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím a vyzvat povinný subjekt ke zjednání nápravy. Závěrem krajský soud zdůraznil, že povinnosti přezkoumat požadovanou úhradu nákladů a přikázat povinnému subjektu zjednání nápravy, se žalovaný nemůže zprostit odkazem na § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Nesouhlasil s právním názorem krajského soudu, že § 16a odst. 7 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím je vůči § 124 zákona o obcích ve vztahu speciality. Zdůraznil, že

mu zákon o svobodném přístupu k informacím neumožňuje přikázat radě obce změnit či zrušit usnesení vydané v samostatné působnosti, a tím provádět nad výkonem samostatné působnosti obce dozor. Pokud však tímto oprávněním disponuje, vzniká otázka, zda v případě usnesení rady obce, proti němuž ostatně stížnost přímo nesměruje, je možné postupovat podle § 16a odst. 7 písm. c) citovaného zákona a zda je rozhodnutí stěžovatele vykonatelné vůči radě obce. Žalovaný stejně jako v napadeném rozhodnutí zopakoval, že provádění dozoru nad samostatnou působností obce přísluší Ministerstvu vnitra (§ 124 odst. 3 zákona o obcích) a nelze ji informačním zákonem zcela vyloučit. Kromě toho byla touto cestou náprava již zjednána; připuštění opětovného zásahu jinými prostředky by představovalo porušení právní jistoty. O možnosti žalovaného provádět dozor nad usneseními rady obce nic nehovoří ani důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb., jímž byl novelizován zákon o svobodném přístupu k informacím.

Kromě toho stěžovatel trval na tom, že krajský soud věc nesprávně posoudil také v tom směru, když stěžovatele směřoval k rozhodnutí podle § 16a odst. 7 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím, zatímco stěžovatel měl postupovat spíše podle § 16a odst. 7 písm. b) téhož zákona, neboť žalobcem byla podána žádost o informace týkající se přenesené působnosti.

Rozhodující druhý senát předložil rozšířenému senátu otázku, zda je rozhodnutí ve věci požadavku úhrady za poskytnutí informací podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím autoritativním rozhodnutím správního orgánu ve sféře veřejného práva, či soukromoprávním nárokem obligační povahy. Odpověď na to, jakou povahu má napadené rozhodnutí z hlediska jeho podřaditelnosti pod definici soudně přezkoumatelných správních rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., je klíčová i pro posouzení existence podmínek řízení.

Druhý senát dospěl při předběžné poradě k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru vysloveného dříve Nejvyš-

ším správním soudem v rozsudku ze dne 13. 12. 2007, čj. 6 As 12/2006-64. Šestý senát v tomto rozsudku konstatoval, že požadavek úhrady v souvislosti s poskytováním informací podle § 17 odst. 3 citovaného zákona (adresovaný žadateli neformálním oznámením) je svou povahou občanskoprávním vztahem obligační povahy, nikoli autoritativním rozhodnutím správního orgánu. Uvedl, že podstatou požadavku úhrady za poskytování informací je naproti sobě stojící právo povinného subjektu účtovat žadateli za poskytnutí informace náklady spojené s pořízením kopií, s opatřením technických nosičů dat a odesláním informací, případně právo účtovat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací na straně jedné, a na straně druhé povinnost žadatele vyúčtovanou cenu zaplatit. Podle šestého senátu náležitosti oznámení povinného subjektu o výši úhrady nejsou zákonem o svobodném přístupu k informacím výslovně stanoveny, ale lze dovodit, že z něj musí pouze vyplývat, čeho se povinný subjekt domáhá. Pokud by žadatel výzvě k úhradě nákladů v konkrétní výši nevyhověl, rozhodoval by o nároku povinného subjektu soud na jeho návrh, avšak nikoli v režimu správního soudnictví, nýbrž v občanskoprávním řízení. V tomto řízení potom může žadatel o informaci (v postavení žalovaného) uplatnit své námitky proti výši požadované úhrady v rámci své procesní obrany.

S těmito závěry předkládající druhý senát nesouhlasil. Rozhodnutí šestého senátu vycházelo ze znění zákona o svobodném přístupu k informacím před novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. Ta zavedla možnost stížnosti proti oznámení o výši úhrady, a o této stížnosti rozhoduje nadřízený orgán. Není tu tedy již právní situace z doby rozhodování šestého senátu, naopak je tu rozhodnutí, třebaže – jak druhý senát připouští – formu rozhodnutí stále nemá oznámení o výši požadované úhrady.

Při posuzování charakteru vztahu mezi žadatelem o informace a povinnou osobou dospěl druhý senát při užití metody právní regulace k závěru, že jde o vztah práva veřejného. Poskytování informací má charakter

veřejné služby, nejde o činnost tržní. Úhrada nákladů není „cenou informace“, ale zahrnuje jen vynaložené náklady. Taková úhrada se svým charakterem i funkcemi (saturační i regulační) blíží správnímu poplatku. Protože je nepopiratelné, že správní poplatek není soukromoprávním nárokem obligační povahy, nemůže jím být ani úhrada nákladů podle § 17 odst. 3 citovaného zákona.

Závěrem předkládající senát poznamenal, že si je vědom podobnosti řešeného problému s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2005, čj. 2 Azs 252/2004-93, č. 540/2005 Sb. NSS, podle něhož je rozhodnutí o odvolání proti výzvě k zaplacení správního poplatku rozhodnutím, jímž se pouze upravuje vedení řízení, a jako takové je ze soudního přezkumu vyloučeno (s tím, že tu existují jiné možnosti obrany účastníka řízení). Přesto je posuzovaný právní problém jiný: žadatel nemá jinou možnost, než požadovanou úhradu za poskytnutí informace zaplatit, chce-li vůbec informaci obdržet; bránit se může až *ex post*, nicméně stále jen v režimu § 16a odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že: (I) Sdělení požadavku na úhradu za poskytnutí informace a o výši této úhrady (§ 17 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), ani rozhodnutí o stížnosti žadatele, který nesouhlasí s výši úhrady jemu sdělené (§ 16a odst. 7 téhož zákona), nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., ani rozhodnutími správního orgánu ve věci soukromoprávní [§ 68 písm. b) s. ř. s.]. (II) Rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. je však rozhodnutí, jímž povinný subjekt žádost o poskytnutí informace pro nezaplacení úhrady odložil (§ 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). (III) Uhradil-li žadatel i přes zamítnutí své stížnosti do výše úhrady požadovanou částku, aby informaci získal, může se domáhat vydání bezdůvodného obohacení žalobou podle třetí části občanského soudního řádu proti státu nebo jinému povinnému subjektu.

### Z odůvodnění:

#### Rozhodnutí zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb.

[19] Pro rozhodnutí rozšířeného senátu má význam nedávné rozhodnutí zvláštního senátu, zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Zvláštní senát zkoumal podobnou otázku v usnesení ze dne 15. 9. 2010, čj. Konf 115/2009-34). Následuje souhrn právních náhledů zvláštního senátu.

[20] Zvláštní senát vyložil, že otázky týkající se výše úhrady nákladů za poskytnutí informace je nutné posuzovat vůči právu na informace samostatně; jde o jiný nárok a jiné právo. Sdělení povinné osoby o výši úhrady (§ 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím) nemůže být rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., protože se jím nezakládá, neruší, nemění ani autoritativně nedeklaruje právo nebo povinnost. Jde o informaci, o „*sdělení úřadu straně*“, které není exekvovatelné. Je na žadateli, aby zvážil, zda je pro něj „*hodnot*“ informace taková, aby úhradu zaplatil. Sdělením výše úhrady (ani negativním vyřízením případné stížnosti) mu právo na informaci odňato ani odepráno není; uhradí-li požadovanou částku, informaci obdrží.

[21] Nastává tedy několik možných situací: žadatel buď úhradu zaplatí (platba je současně zákonnou podmínkou poskytnutí informace) a informaci obdrží, nebo úhradu nezaplatí; v takovém případě povinná osoba jeho žádost odloží (§ 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím).

[22] Teprve rozhodnutí o odložení žádosti (a tedy vlastní odeprání informaci poskytnout) podle tohoto speciálního ustanovení uvedeného zákona je pod soudní ochranou [podobně jako při odložení žádosti podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu; k tomu viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010, čj. 3 Ads 128/2009-71, č. 2050/2010 Sb. NSS]. Pokud je tedy žádost odložena pro nezaplacení, může žadatel proti takovému rozhodnutí brojit žalobou ve správním soudnictví, neboť tímto rozhodnutím bylo teprve do jeho práva zasaženo. Pro-

tože by důvodem odložení bylo nezaplacení, přezkoumá ovšem správní soud věcně také tuto otázku, a v tomto rámci se bude mimo jiné zabývat výší úhrady.

[23] Zvláštní senát tedy vyložil, že samotná informace o tom, kolik činí požadovaná výše úhrady, a ani rozhodnutí o stížnosti proti výši částky, nejsou rozhodnutími, která by správní soud přezkoumával. Není-li ale informace poskytnuta a žádost o poskytnutí je odložena, byť jen pro nezaplacení úhrady, přezkoumá zákonnost takového odložení správní soud obvyklou cestou.

[24] V případě řešeném zvláštním senátem nastala druhá situace. Žadatel (žalobce) úhradu za poskytnutí informací zaplatil (byla požadována záloha v poloviční výši) a následně podal proti výši úplaty stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím. Nadřízený orgán o stížnosti rozhodl tak, že výši úhrady potvrdil. Zvláštní senát uzavřel, že pokud žadatel informaci obdržel a k odložení žádosti nedošlo, může se domáhat vydání tvrzeného bezdůvodného obohacení běžnou civilní žalobou (pořadem práva podle třetí části občanského soudního řádu), a to vůči státu, resp. státnímu orgánu (nebo jinému, zejména samosprávnému orgánu), který takovou úplatu přijal. Soud v občanském soudním řízení pak přezkoumá, zda byla úhrada vyčíslena v souladu s § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím a k němu vydanými prováděcími předpisy, tedy zda nepřesahuje náklady spojené s pořízením kopií atd. a zda ceny uvedené v sazebníku zásadním způsobem nepřesahují ceny nezbytné.

[25] Je vhodné poznamenat, že v posuzované věci tvrzený kompetenční spor nevznikl, protože žalobce se u správního soudu domáhal zrušení rozhodnutí nadřízeného orgánu o stížnosti proti výši úhrady, a když jeho žaloba byla odmítnuta (Městský soud v Praze měl spor o výši úhrady správně za soukromoprávní), obrátil se na civilní soud s petitem, jímž žaloval na určení, že výše úhrady se snižuje na částku 500 Kč (z původních 9 928 Kč); civilní soud pak inicioval řízení u zvláštního senátu s tím, že podanou žalobu považoval za žalobu podle páté části občanského soudní-

ho řádu (měl tedy za to, že je tu rozhodnutí správního orgánu ve věci soukromého práva), k jejímuž projednání ale příslušný sám není. Zvláštní senát vyložil, že o kompetenční spor tu jít nemůže, protože žalobce se u správního soudu domáhal stručně řečeno zrušení rozhodnutí, zatímco u civilního soudu se domáhal určení práva (nadto tu byl neodstraněný nesoulad mezi petitem civilní žaloby a tvrzeními v ní obsaženými). Není-li tu totožnosti věci, nejde o kompetenční konflikt. Nicméně v dalším výkladu předestřel zvláštní senát svůj právní náhled na věc, jak v předchozím bodě uvedeno.

### Posouzení předložené otázky

[26] Rozšířený senát se proto věci zabýval s přihlédnutím k závěrům vysloveným zvláštním senátem. Je také vhodné znovu připomenout, že rozhodnutí šestého senátu, proti kterému předkládající druhý senát brojí, se týkalo zákona o svobodném přístupu k informacím před jeho novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. Rozšířený senát se neztotožnil s tvrzením předkládajícího druhého senátu, že „§ 17 informačního zákona týkající se úhrady za poskytnutí informací zůstal prakticky beze změn a i přes nově zavedenou možnost přezkumu vykazuje v principu tytéž rysy“. Není tomu tak: novelou došlo k zásadní změně § 17 citovaného zákona, který nyní ve svém odstavci 5 stanoví, že pokud žadatel do 60 dnů ode dne oznámení výše požadované úhrady úhradu nezaplatí, povinný subjekt žádost odloží. Před novelou odložení věci upraveno nebylo. Dále byl, jak správně upozornil druhý senát, novelou zákon rozšířen o možnost stížnosti podle § 16a uvedeného zákona. Šestý senát proto v napadeném rozhodnutí posuzoval situaci, ke které za dnešní právní úpravy nemůže již dojít.

[27] V současné době, jak již bylo uvedeno výše v souvislosti s rozhodnutím zvláštního senátu, mohou nastat dvě situace. V první povinný subjekt oznámí žadateli výši úhrady podle § 17 odst. 3 citovaného zákona. Pokud žadatel úhradu do 60 dnů nezaplatí, povinný subjekt věc v souladu s § 17 odst. 5 téhož zákona odloží. Žadatel může následně proti odložení žádosti brojít ve správním soudnictví;

správní soud pak podrobí svému přezkumu i zákonnost, resp. právnost požadované úhrady. Pokud však dojde k druhé situaci a žadatel úhradu zaplatí, informaci obdrží. Je na žadateli, zda poté či současně s tím podá stížnost podle § 16a uvedeného zákona k nadřízenému orgánu, který ve vyřízení stížnosti úplatu může změnit. Není-li žadatel s tímto vyřízením spokojen, má volnost žalovat u soudu běžnou žalobou podle části třetí občanského soudního řádu na vydání bezdůvodného obohacení.

[28] Argumentuje-li druhý senát tím, že vztah mezi žadatelem a povinnou osobou je vztahem veřejného práva, je tato úvaha správná potud, že se týká vlastního práva na informace jakožto subjektivního práva, které skutečně má veřejnoprávní charakter. Povinná osoba vystupuje jako nositel veřejné moci a „*může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníku právního vztahu, mnohdy nejen bez jeho vůle, ale i proti jeho vůli*“, právě jen tam, kde jde o vlastní poskytnutí informací. Sdělení výše požadované úhrady nákladů ale není uložením povinnosti, tím méně vykonatelným. Povinný subjekt tu sděluje, že opatření informací si vyžádá určité náklady, že povinný subjekt může po právu žádat jejich úhradu, a předkládá žadateli možnost tyto náklady akceptovat a uhradit, nebo neuhradit. Tímto sdělením – a ani vyřízením stížnosti proti tomuto sdělení – není právo na informace upřeno, právě naopak – jsou vymezeny podmínky, za nichž bude informace poskytnuta. Akceptuje-li žadatel sdělenou částku (což je v praxi naprostá většina případů, neboť jde až na výjimky obvykle o nízké částky za pořízení xerografických kopií dokumentů), informace se mu dostane, a jeho právo je tedy saturováno. Dohoda o „*ceně*“ informace (nákladech s jejím poskytnutím spojených) je dohodou z oboru práva soukromého, žadatel není nijak nucen částku akceptovat a úhrada sama ani její výše nejsou exekvovatelné. Teprve rozhodnutí o odložení žádosti při neuhrazení sdělené částky je vrchnostenským aktem, jímž je žadateli jeho veřejné subjektivní právo na informaci upřeno, a je pak na správním soudu, aby na základě žaloby rozhodl, zda se tak stalo po právu.

[29] Úhrada svou funkcí – úhrady nákladů – plní částečně podobný úkol jako běžné správní poplatky. Po právní stránce ale správním poplatkem není, a již proto nelze logicky dovozovat, že – není-li správní poplatek soukromoprávním plněním – takovým plněním nemůže být ani úhrada nákladů.

[30] Neobstojí ani argument dovozující nutnost poskytnout ochranu cestou správní

žaloby proti rozhodnutí o stížnosti do výše zaplacené úhrady proto, že žadatel nemá jinou možnost obrany než cestou § 16a odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím. Není tomu tak, obranou je tu – jak na to poukázal a zdůvodnil již zvláštní senát – soukromoprávní žaloba na vydání bezdůvodného obohacení.

## 2165

### **Svobodný přístup k informacím: poskytování informací držitelem povolení podle atomového zákona**

k § 9 odst. 1 a § 17 odst. 1 písm. k) zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění zákona č. 13/2002 Sb.

k § 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákonů č. 101/2000 Sb., č. 39/2001 Sb. a č. 61/2006 Sb.

**Držitel povolení podle § 9 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), který je zároveň povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, poskytuje v režimu zákona č. 106/1999 Sb. i informace o zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany, jejichž poskytnutí mu ukládá § 17 odst. 1 písm. k) atomového zákona.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, čj. 2 Ans 7/2010-175)*

**Prejudikatura:** č. 1688/2008 Sb. NSS, č. 1972/2010 Sb. NSS a č. 2062/2010 Sb. NSS; náleze Ústavního soudu č. 10/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 260/06).

**Věc:** Občanské sdružení V havarijní zóně jaderné elektrárny Temelín proti akciové společnosti ČEZ o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce dne 12. 7. 2006 požádal s odkazem na § 17 odst. 1 atomového zákona žalovaného o poskytnutí kompletní technické a technologické dokumentace vsázek paliva používaného od začátku provozu obou bloků (tzv. pasporty paliva) a analýzy vhodnosti paliva VVANTAGE 6 firmy Westinghouse pro reaktor VVER 1000 na jaderné elektrárně Temelín.

Žalovaný tyto informace odmítl poskytnout s odkazem na skutečnost, že žalobce nepožadoval informace, jak mu umožňuje § 17 odst. 1 atomového zákona, nýbrž dokumenty, které podléhaly obchodnímu tajemství. Proti

tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o němž nebylo žalovaným rozhodnuto.

Žalobce se proto žalobou domáhal, aby Městský soud v Praze rozhodl, že žalovaný je povinen vydat rozhodnutí o jeho odvolání ve věci žádosti o poskytnutí předmětné informace, a to do 15 dnů od právní moci rozsudku. Tuto žalobu městský soud usnesením ze dne 7. 4. 2009 odmítl, jelikož dospěl k závěru, že žaloba je nepřipustná, neboť stěžovatel nevyčerpал opravný prostředek, jímž v tomto případě byla stížnost ke Státnímu úřadu pro jadernou bezpečnost na nedodržování atomového zákona.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (stěžovatel) svou první kasační stížnost, již zdejší soud vyhověl svým rozsudkem ze dne 6. 10. 2009, čj. 2 Ans 4/2009-93, č. 1972/2010 Sb. NSS, v němž zejména konstatoval, že „*relevantní pojmové znaky žalovaného ČEZ, a. s., (způsob vzniku, osoba zřizovatele, vytváření orgánů, státní dohled, veřejný účel) převažují ve prospěch podřazení tohoto subjektu mezi „veřejné instituce“ ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb.*“. Žalovaného je tedy nutno pokládat za povinnou osobu ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím a žalobu směřující proti jeho nečinnosti jako povinné osoby je třeba věcně projednat.

Vázán tímto právním názorem zdejšího soudu vydal městský soud zamítavý rozsudek ze dne 26. 1. 2010. Podle tohoto rozsudku nežádal stěžovatel o poskytnutí informací o zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany, jak mu umožňuje atomový zákon, takže způsob, jakým byla jeho žádost vyřízena žalovaným, byl zákonný. Stěžovatel ostatně žádal o informace pouze v rámci § 17 odst. 1 písm. k) atomového zákona, takže jeho žalobní námitku, že mu měly být tyto informace poskytnuty podle zákona o svobodném přístupu k informacím, bylo třeba odmítnout. Z § 11 odst. 2 uvedeného zákona navíc plyne, že pokud by povinný subjekt požadovanou informaci jedinou poskytl podle atomového zákona, již by ji nemusel poskytnout podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Žalovaný mezitím podal proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009 ústavní stížnost spojenou s návrhem na zrušení části ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím, konkrétně slovního spojení „*a veřejné instituce*“ v jeho § 2 odst. 1. Tuto ústavní stížnost Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 254/10, pro nevyčerpání opravných prostředků, neboť proti rozhodnutí, jímž kasační soud zrušil rozhodnutí městského soudu vydané v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a věc mu vrátil k dalšímu pokračujícímu soudnímu řízení, není ústavní stížnost přípustná.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž

městskému soudu vytýkal, že nerespektoval právní zásadu vyjádřenou v § 47 odst. 1 atomového zákona, podle něž se v řízení podle tohoto zákona postupuje podle obecných právních předpisů, pokud není stanoveno jinak. Z toho stěžovateli plyne, že na jeho žádost o informace podle § 17 odst. 1 písm. k) atomového zákona, který rozšiřuje okruh subjektů povinných poskytovat informace oproti vymezení v § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, ovšem neobsahuje komplexní procesní úpravu poskytování informací, měl být podpůrně aplikován zákon o svobodném přístupu k informacím a podpůrně k němu pak správní řád z roku 2004. Ustanovení § 11 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, které v rozsudku zmínil městský soud, na věc vůbec nedopadá, neboť požadované informace nejsou informacemi, které by žalovaný zveřejňoval na základě zvláštního zákona a v předem stanovených pravidelných obdobích. Nejvyšší správní soud, jehož právní názor městský soud toliko dezinterpretuje, použil zmínku tohoto ustanovení pouze jako teoreticky možný důvod odepření informací, když uváděl, že by nebylo nutno požadované informace poskytovat, kdyby je žalovaný již dříve zveřejnil. To se nicméně nestalo. Stěžovatel také připomněl, že žaloba proti nečinnosti byla jeho jediným prostředkem právní ochrany, když se nedočkal odpovědi na své odvolání.

Dále stěžovatel nesouhlasil s názorem městského soudu, že se nejednalo o poskytnutí informací o zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany. Stěžovatel vycházel z informací v médiích, podle nichž právě používání neprojektového paliva ovlivňuje funkceschopnost regulačních orgánů reaktoru, tzv. klastrů, které jsou klíčovým instrumentem pro bezpečnost jaderného provozu, a informace o nich se tak pochopitelně dotýkají stěžovatele reprezentujícího zájmy osob cítících se být ohroženými provozem jaderné elektrárny Temelín.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti vyloučil, že by měl o žádosti podané podle atomového zákona rozhodovat podle zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť

§ 47 odst. 1 atomového zákona zjevně pama- tuje spíše na postup Státního úřadu pro ja- dernou bezpečnost v řízeních upravených atomovým zákonem, nikoli na poskytování informací dle jeho § 17 odst. 1 písm. k). Sám žalovaný navíc není správním orgánem a ne- může vydávat postupem dle správního řádu správní rozhodnutí, nemá ani dvoustupňo- vou strukturu, která by umožňovala podat od- volání proti jeho vlastním „rozhodnutím“. Je- ho dopis ze dne 7. 9. 2006 navíc nelze pokládat za rozhodnutí. Stěžovatel se tak vů- bec nemůže v petitu své žaloby platně domá- hat toho, aby žalovaný vydal nějaké správní rozhodnutí. Žalovaný se rovněž neztotožnil s tím, že je veřejnou institucí ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, jak konstatoval ve svém předchozím rozhodnutí Nejvyšší správní soud.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městské- ho soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dal- šímu řízení.

### Z odůvodnění:

#### IV. Rozsah kasačního přezkumu

(...) [17] Ve složitém právním problému, který je nyní řešen, tedy v otázce povinnosti žalovaného vyplývajících z atomového záko- na a ze zákona o svobodném přístupu k infor- macím, mohou soudy ve správním soudnictví postupně posuzovat tři typy otázek fakticky těsně spjatých, právně však oddělených: zaprvé, zda žalovaný je obecně subjektem, jemuž z těchto zákonů plyne povinnost poskytovat informace o své činnosti, a tedy i rozhodovat v režimu těchto zákonů, zda je poskytné, jsa přitom v případě své nečinnosti podroben soudnímu přezkumu podle § 79 s. ř. s.; zadru- hé, zda v nyní posuzovaném případě měl rozhodnout o poskytnutí či neposkytnutí infor- mací požadovaných stěžovatelem, a neuči- nil-li tak, dopustil se nečinnosti podle § 79 s. ř. s.; a zatřetí, zda toto jeho rozhodnutí mě- lo být vyhovující, tedy zda měl požadované informace poskytnout.

[18] Z těchto tří typů otázek (zda obecně rozhodovat a poskytovat, zda v konkrétním případě rozhodnout, zda v konkrétním přípa-

dě poskytnout) je ovšem nyní úkolem Nej- vyššího správního soudu toliko vypořádat se s druhým typem otázky.

[19] S prvním typem otázky se zdejší soud plně vypořádal již ve svém předchozím roz- sudku ze dne 6. 10. 2009, čj. 2 Ans 4/2009-93. Nové argumenty žalovaného směřující proti rozsudku městského soudu v té části, kde to- liko respektoval právní názor Nejvyššího správního soudu, jsou proto nepřipustné ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Žalovaný sice nyní předkládá celou řadu nových argu- mentů, zdejší soud se k nim nicméně může vyslovit toliko stručně *obiter dictum*.

[20] S třetím ze zmíněných typů otázek, tedy zda měl žalovaný v daném případě po- skytnout požadované informace, pak Nejvyš- šímu správnímu soudu nepřisluší se v tomto rozhodnutí vypořádat, neboť by to šlo již za hranice řízení v ochraně proti nečinnosti. Smyslem tohoto řízení je totiž pouze určit, zda správní orgán měl rozhodnout, nikoli jak měl rozhodnout. To by bylo namístě až v pří- padném řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., až by byla nečinnost žalovaného ukončena a ta- kové rozhodnutí by bylo vydáno.

[21] Předmětem kasačního přezkumu bu- de tedy toliko druhý typ otázky, týkající se, zda měl žalovaný rozhodnout o poskytnutí infor- mací požadovaných stěžovatelem, včetně rozhodnutí o jeho odvolání, neboť právě tuto otázku měl městský soud posoudit nesprávně, jak uvádí stěžovatel. (...)

#### VI. Námitka nesprávného posouzení právní otázky

[32] Otázku, zda v nyní posuzovaném pří- padě měl žalovaný rozhodnout o poskytnutí či neposkytnutí informací požadovaných stěžovatelem, je třeba posoudit pohledem atomového zákona a zákona o svobodném přístupu k informacím. Právě jejich aplikova- telnost a jejich vzájemný vztah je však před- mětem sporu mezi stěžovatelem na straně jedné a žalovaným a městským soudem na straně druhé. Je proto nejprve třeba tento vztah vymezit, aby bylo zjevné, jakou právní úpravou se má žalovaný řídit.

[33] Nejprve je třeba předeslat, že otázka vztahu těchto dvou právních předpisů je natolik složitá, že vylučuje jednoduchou odpověď přiznávající jednomu předpisu povahu *legis specialis* a druhému *legis generalis*. Již v rozsudku ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-111, ostatně zdejší soud ke vztahu speciality a generality uvedl, že „v souladu s teorií práva nelze v daném případě hovořit o tomto vztahu mezi jednotlivými právními předpisy, tedy celými zákony, nýbrž mezi jednotlivými normami, tedy pravidly chování, jejichž konflikt je posuzován. Jak dokládají stěžejní práce v oboru teorie práva (viz zejména V. Knapp, *Teorie práva*, C. H. Beck, Praha 1995, str. 159), když vykládají pravidlo *lex specialis derogat generali*, slovem ‚lex‘ se v tomto principu nemíní zákon jako celek, ale právě právní norma, jejíž obecnost či zvláštnost je posuzována. To jistě nevylučuje, aby v některém konkrétním případě bylo možno za zvláštní pokládat celý právní předpis (ve vztahu k jinému předpisu obecnému), zde však takový ‚celostní‘ přístup situaci spíše zatemňuje než projasňuje, když se snaží prokázat, zda je obecnějším předpisem zákon o ochraně přírody a krajiny nebo atomový zákon.“

[34] Je tak třeba určit, která právní úprava je speciální, nikoliv obecně ve vztahu k celým těmto dvěma právním předpisům, ale konkrétně ve vztahu ke každé právní normě, respektive ve vztahu ke každému ze sporných problémů nyní řešených. Při poskytování informací lze tyto problémy vymezit čtveřicí klíčových otázek: Kdo je subjektem povinným poskytovat informace? Co, tedy které konkrétní informace, má poskytovat? Jaké informace naopak nemá poskytovat? A konečně jak, tedy podle jaké procesní úpravy, je má poskytovat?

[35] Prvá z těchto otázek byla vyřešena již v předchozím rozsudku zdejšího soudu, z nějž jasně vyplývá, že žalovaný je povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Tento rozsudek totiž soud uzavřel v bodě 38 po zevrubném rozboru jednotlivých znaků veřejné instituce jako jednoho z typů povinných sub-

jektů podle tohoto ustanovení tímto jasným konstatováním: „Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že relevantní pojmové znaky žalovaného ČEZ, a. s., (způsob vzniku, osoba zřizovatele, vytváření orgánů, státní dohled, veřejný účel) převažují ve prospěch podřazení tohoto subjektu mezi ‚veřejné instituce‘ ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb.“ Nadto je ovšem žalovaný povinným subjektem i podle atomového zákona, a to z toho titulu, že je držitelem povolení ve smyslu jeho § 9, z čehož mu vyplývají povinnosti podle § 17 a násled., včetně povinnosti uložené mu v § 17 odst. 1 písm. k) uvedeného zákona, tedy poskytovat veřejnosti informace o zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany, které nejsou předmětem státního, služebního ani obchodního tajemství. To ostatně není mezi stranami sporné.

[36] Druhou a třetí z těchto otázek je pak třeba zodpovědět pouze ve snaze o komplexní osvětlení povinností, jimiž je žalovaný vázán, až bude předmětné rozhodnutí vydávat, aniž by tím zdejší soud předjímal, jak rozhodne, neboť jak bylo vyloženo v části IV. tohoto rozsudku, nynější řízení se vede toliko o tom, zda má rozhodnout, nikoli jak má rozhodnout. Druhá otázka tak směřuje k tomu vymezit množinu informací, jež má žalovaný poskytnout. Při tomto vymezení není vůbec namístě hledat mezi jednotlivými ustanoveními atomového zákona a zákona o svobodném přístupu k informacím vztah generality a speciality, neboť se vzájemně nederogují, nýbrž doplňují a z každého z nich vyplývá podmnožina celkové množiny informací, kterou má žalovaný poskytovat. Má tak poskytovat jednak „informace o zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany“ podle § 17 odst. 1 písm. k) atomového zákona a jednak informace vztahující se k jeho působnosti podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Pokud žalovaný tvrdí, že se na něj druhá z těchto povinností nemůže vztahovat, neboť nemá žádnou „působnost“, nýbrž toliko předmět činnosti zapsaný v obchodním rejstříku, je třeba připomenout, že tento problém byl již vyřešen Ústavním soudem a zdejším soudem ve vztahu ke státnímu podniku

(viz nálezn Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06), ba dokonce i ve vztahu k akciové společnosti provozující fotbalové družstvo (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006-67, č. 1688/2008 Sb. NSS), tedy k subjektům, u nichž je namístě chápat pojem „působnost“ taktéž v širším slova smyslu zahrnujícím i předmět činnosti. Jinak řečeno, má-li podle těchto judikátů určitou „působnost“ ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím státní podnik či akciová společnost provozující fotbalové družstvo, není její vymezení pojmově vyloučeno ani u žalovaného.

[37] Každá z těchto podmnožin informací poskytovaných žalovaným je přitom v souladu s třetí z klíčových otázek zmenšena o informace, které obecně do jejich vymezení spadají, jinou částí ustanovení, v němž jsou vymezena, respektive jinou částí zákona, je však jejich poskytnutí vyloučeno. Tak z podmnožiny informací o zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany jsou vyloučeny v § 17 odst. 1 písm. k) atomového zákona informace, které jsou předmětem státního, služebního nebo obchodního tajemství. Obdobně z podmnožiny informací vztahujících se k působnosti žalovaného coby povinného subjektu podle § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím jsou jeho dalšími ustanoveními vyloučeny například ujaované skutečnosti podle § 7, obchodní tajemství podle § 9 (a zdejší soud si je vědom, že vzhledem k povaze činnosti žalovaného bude právě obchodní tajemství vylučovat z poskytování celou řadu informací, jež spadají do předmětu jeho činnosti), majetkové poměry podle § 10 a celá řada dalších typů informací vymezených zejména v § 8a a § 11 citovaného zákona.

[38] Lze tak posouzení druhé a třetí otázky uzavřít konstatováním, že žalovaný je povinen poskytovat jak informace vymezené v § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, tak informace vymezené v § 17 odst. 1 písm. k) atomového zákona, přičemž každá z těchto podmnožin množiny informací, jež má poskytovat, je zmenšena o informace vyloučené z poskytování v příslušném předpi-

se. Mezi prvky, které zůstanou v těchto podmnožinách, již pak není třeba činit rozdílu a jsou poskytovány v totožném procesním režimu, jak bude rozebráno vzápětí při hledání odpovědi na čtvrtou otázku. Tyto podmnožiny se ostatně značně překrývají, neboť mnohé informace o zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany budou zároveň informacemi týkajícími se předmětu činnosti žalovaného.

[39] Čtvrtá otázka, tedy otázka podle jaké procesní úpravy má žalovaný informace poskytovat, je pak klíčem k celému rozhodnutí. Stěžovatel prosazuje, že touto procesní úpravou je zákon o svobodném přístupu k informacím, a to proto, že na něj odkazuje § 47 odst. 1 atomového zákona, podle nějž „[v] řízení podle tohoto zákona se postupuje podle obecných právních předpisů, pokud tento zákon nestanoví jinak“. Žalovaný to naopak popírá a vysvětluje, že toto ustanovení zjevně pamatuje na postup Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, a nikoli na postup žalovaného. Oběma účastníkům je třeba přisvědčit, ovšem pouze zčásti.

[40] Stěžovateli je třeba přisvědčit v tom, že poskytování informací žalovaným se řídí zákonem o svobodném přístupu k informacím, a to jak v případě informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, tak informací podle atomového zákona, jinak řečeno informací v celé množině informací, jež má žalovaný poskytovat. Jakmile je totiž subjekt povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, všechny informace, které poskytuje veřejnosti, poskytuje zásadně v režimu tohoto zákona. Je to odrazem toho, že jeho povaha jako povinného subjektu podle tohoto zákona mu umožňuje, aby plnil všechny procesní povinnosti, jež z něj plynou. Bylo by naopak nelogické, aby při poskytování jednoho typu informací poskytoval žadatelům o informace veškerý procesní komfort zaručený zákonem o svobodném přístupu k informacím, zatímco v případě informací poskytovaných podle atomového zákona nikoli. Nelze ani přehlédnout, že jak bylo konstatováno výše, obě tyto podmnožiny informací se do určité míry překrývají, takže jejich podřazení různým pro-

cesním režimům by dalo žalovanému a subjektům podobné povahy možnost, aby u informací nacházejících se v průniku těchto dvou podmnožin arbitrárně určovaly, v jakém procesním režimu rozhodnou o jejich poskytnutí.

[41] Žalovanému je ovšem třeba přisvědčit v tom, že k tomuto úplnému podřazení režimu zákona o svobodném přístupu k informacím skutečně nedochází na základě § 47 odst. 1 atomového zákona, který míří primárně na jiné typy řízení. V tomto směru totiž není obecně namístě přeceňovat význam tohoto ustanovení stanovujícího subsidiární použití obecných právních předpisů. Spíše je třeba položit důraz na to, že ze samotné harmonické povahy právního řádu plyne, že pokud je žalovanému uloženo poskytovat některé informace v procesu upraveném zákonem o svobodném přístupu k informacím, pak má podle stejné procesní úpravy poskytovat i informace, jejichž poskytnutí mu ukládá jiný právní předpis (zde atomový zákon), který sám proces jejich poskytování nijak neupravuje.

[42] Lze tak konstatovat, že držitelé povolení podle § 9 odst. 1 atomového zákona (neboť právě je váže povinnost podle jeho § 17 odst. 1), kteří jsou zároveň povinnými subjekty podle zákona o svobodném přístupu k informacím, poskytují v režimu tohoto zákona i informace, jejichž poskytnutí jim ukládá atomový zákon. Ostatní držitelé povolení podle § 9 odst. 1 atomového zákona poskytují informace ve smyslu jeho § 17 odst. 1 písm. k), aniž by přitom museli „veřejnosti“ poskytnout procesní komfort zaručený zákonem o svobodném přístupu k informacím, jinak řečeno, mohou je poskytovat toliko neformálně, bez možnosti odvolání, tedy tak, jak to učinil v nyní posuzovaném případě žalovaný, který ovšem naopak takovou možnost nemá.

[43] Tento závěr sice zakládá určitou nerovnost mezi držiteli povolení podle § 9 odst. 1 atomového zákona, tato nerovnost má ovšem racionální odůvodnění, neboť odráží fakt, že zatímco prve jmenovaní, včetně žalovaného, mají ze své povahy povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím kapacity k tomu, aby všechny informace po-

skytovali v režimu tohoto zákona, druzí jmenovaní takové kapacity mít nemusejí.

[44] Žalovaný proti tomu ovšem namítá, že ani on nemá kapacity k tomu, aby vyřizoval žádosti o informace způsobem, který mu ukládá zákon o svobodném přístupu k informacím, a označuje za absurdní, že by měl vydávat správní rozhodnutí, tím spíše pak ve dvou instancích, jak mu ukládá jeho § 16. Proti tomu je třeba uvést na pravou míru, že zde nelze omezovat vymezení toho „co má být“ tím, „co je“. Jinak řečeno, nelze reálnou aktuální skutečností ve vnitřní struktuře žalovaného limitovat dosah normativního příkazu a nelze vyvracet tvrzení zdejšího soudu, že by žalovaný měl ve dvou instancích rozhodovat o poskytování informací, námitkou, že na to není připraven. Konstatování, že je žalovaný povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, zdůvodnil zdejší soud dostatečně již ve svém minulém rozsudku. V něm vysvětlil, proč je propojení žalovaného se státem natolik intenzivní, že mu mohou být uloženy i povinnosti, které jsou jinak typicky ukládány toliko státu. Tyto povinnosti totiž mohou být uloženy i dalším subjektům, na něž stát přenesl část svých pravomocí (typicky subjektům místní a zájmové samosprávy či dalším subjektům, jimž zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy) nebo s nimiž je stát těsně majetkově spojen způsobem rozebraným v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06. S pravomocemi, právy a privilegii přenesenými na tyto subjekty jsou spojeny i některé povinnosti. Povinnost poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím je mnohdy jednou z nich. Nelze ji pak omezit pouze proto, že si této povinnosti nebyl daný subjekt dosud vědom a není na ni momentálně fakticky a organizačně připraven.

[45] Povinnosti poskytovat informace se podle přesvědčení soudu nelze zbavit pouhým formálním poukazem na to, že žalovaný je osobou soukromého práva, konkrétně akciovou společností. Tato úvaha ostatně plně odpovídá tomu, že spolu s rozsáhlejšími prá-

vy a možnostmi je spojena i větší míra odpovědnosti a povinností, a to i v případě subjektů soukromého práva. Tato míra odpovědnosti je tím vyšší, čím těsnější je propojení takových subjektů se státem, ale také tím vyšší, čím více jsou schopny zasahovat do práv jiných osob, a to zejména do práv základních. V českém právním řádu sice není uznávána možnost přímého horizontálního působení základních práv a svobod, jinak řečeno, subjekty povinnými respektovat tato práva a svobody jsou stále primární orgány veřejné moci. Na druhou stranu se i v českém právním řádu setkáváme s celou řadou příkladů jejich nepřímého horizontálního působení, tedy toho, že například zákonodárce zohlední, že v některém horizontálním vztahu mezi dvěma subjekty soukromého práva je nepoměr mezi těmito subjekty tak silný, že je potřeba slabší z nich uchránit a silnějším naopak uložit povinnosti limitující volnost užívání jejich kapacit. Tímto způsobem chrání například zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, spotřebitele před výrobcem, zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, slabší soutěžitele a spotřebitele před zneužíváním dominantního postavení silnějších soutěžitelů, či zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, zaměstnance před zaměstnavateli. A právě takovou povahu má v tomto směru i zákon o svobodném přístupu k informacím, tak jak byl vložení v rozsudcích vymezujících, kdo je povinným subjektem, včetně rozsudku označujícího žalovaného za subjekt povinný poskytovat informace, ať už to plyne z jeho dominantního postavení na českém trhu s elektřinou, z jeho vlivu na životní prostředí a jadernou bezpečnost na českém území či z vlivu státu na jeho vznik a fungování.

[46] Z tohoto posouzení čtveřice rozhodných otázek tedy vyplývá, že žalovaný měl skutečně o stěžovatelově odvolání proti svému dopisu ze dne 7. 9. 2006 rozhodnout, neboť je povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a měl postupovat podle procesní úpravy obsažené v tomto zákoně, a to jak ohledně informací podle tohoto zákona, tak ohledně informací vymezených v § 17 odst. 1 písm. k) atomového zákona. Určit, zda měl ty-

to informace i poskytnout, tedy zda informace požadované stěžovatelem spadaly do vymezení toho, co má žalovaný poskytovat, a zároveň na ně nedopadala výluka z této povinnosti, by šlo již nad rámec soudního přezkumu v této věci, jak bylo vloženo v části IV. tohoto rozsudku, neboť ten není vydán v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného, nýbrž v řízení na ochranu proti jeho nečinnosti.

[47] Z výše uvedeného zároveň plyne, že pro procesní režim poskytování informací nebylo podstatné, zda šlo o informaci ve smyslu § 17 odst. 1 písm. k) atomového zákona či o informaci podle § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. V obou případech mělo být rozhodnuto jak o jejím poskytnutí či neposkytnutí, tak v případě neposkytnutí a podání odvolání (jak se i stalo) mělo být v souladu s § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím rozhodnuto i o tomto odvolání. Městský soud proto pochybil, pokud konstatoval, že o stěžovatelově odvolání žalovaný rozhodnout nemusel. Bylo by přitom již nad rámec kasačního přezkumu, jak byl vymezen v části IV., kdyby se zdejší soud vyjadřoval i k tomu, jak měl žalovaný o tomto odvolání rozhodnout, tedy jakou povahu měly stěžovatelem požadované informace.

[48] Stejně tak městský soud pochybil, když ke svému závěru dospěl s odůvodněním, že stěžovatelova žádost byla označena jako žádost podle atomového zákona. Pokud by totiž šlo podle jejího obsahu o žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím, měl ji žalovaný takto klasifikovat bez ohledu na její formální označení. Takový závěr je ostatně plně v souladu s právním názorem, který v situaci možné klasifikace žádosti o informace buď pod režim zákona o svobodném přístupu k informacím nebo pod režim zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, vyjádřil sám městský soud ve svém rozsudku ze dne 27. 4. 2007, sp. zn. 9 Ca 270/2004, č. 2062/2010 Sb. NSS: „*Není povinností žadatele o informace právně kvalifikovat, podle jaké zákonné normy se informací na povinném subjektu domáhá. Vzhledem k obecné zásadě správního řízení, podle níž rozhodující je obsah samotného*

podání účastníka řízení, nikoliv jeho (případně nesprávné) označení, nelze z hlediska postupu povinného subjektu při vyřízení předmětné žádosti považovat za závazný odkaz žalobce na zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, obsažený v označení jeho žádosti. I přes tento odkaz je úkolem žalovaného posoudit, o jaké informace se ve skutečnosti jedná a podle kterého právního předpisu má při jejich poskytnutí, event. odepření jejich zpří-

stupnění, postupovat. Dospěje-li povinný subjekt (ministerstvo) při takovém posouzení k závěru, že žádané informace nejsou informacemi o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů ve smyslu § 2 písm. a) zákona č. 123/1998 Sb., je namístě, aby žádost posoudil a rozhodl o ní na základě obecné právní úpravy týkající se práva na svobodný přístup k informacím, jež je obsažena v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.“

## 2166

### Svobodný přístup k informacím: informace o probíhajícím trestním řízení

k § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Zásadním hlediskem pro rozhodnutí povinného orgánu o odepření informace podle § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je probíhající trestní řízení v užším smyslu, tj. zpravidla trestní stíhání konkrétní osoby končící právní mocí rozsudku nebo jiného rozhodnutí ve věci samé. Jedná-li se o žádost o informaci týkající se dalších fází trestního řízení, povinný subjekt v rámci své diskreční pravomoci uváží, zda by poskytnutím informace mohl být zmařen nebo ohrožen účel trestního řízení vycházející ze smyslu základního práva jednotlivce na informace o činnosti veřejné moci a ze zásady restriktivního výkladu omezení ústavně zaručených práv; pouze v případě, že by poskytnutím informace o těchto procesech mohl být účel trestního řízení zmařen, odepře povinný subjekt informaci s odkazem na § 11 odst. 4 písm. a) citovaného zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, čj. I As 97/2009-119)

**Prejudikatura:** č. 74/2004 Sb. NSS, č. 1272/2007 Sb. NSS a č. 1957/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 70/1999 Sb., č. 184/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 394/04), č. 10/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 260/06) a č. 33/2009 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 210/98).

**Věc:** Šalamoun – Spolek na podporu nezávislé justice v ČR proti Ministerstvu spravedlnosti o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce svým podáním ze dne 22. 1. 2009 žádal Městský soud v Praze podle zákon o svobodném přístupu k informacím o sdělení, „zda a popřípadě jaké kroky byly vykonány zdejším soudem, aby odsouzený Phillip J. [...] vykonal trest, který mu byl uložen rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 6. 2004, sp. zn. 6 To 38/2004, ve spojení s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 22. 1. 2004, sp. zn. 49 T 1/2000“. Současně žalobce informoval městský soud, že od-

souzený trvale žije v Rakousku a uvedl jeho údajnou adresu.

Městský soud rozhodnutím ze dne 25. 1. 2008 žádost žalobce o poskytnutí výše uvedené informace odmítl.

Proti rozhodnutí městského soudu podal žalobce odvolání k žalovanému, který je rozhodnutím ze dne 11. 2. 2008 zamítl. Žalovaný se ztotožnil s názorem městského soudu, že poskytnutí požadované informace brání § 11

odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož se neposkytují informace o probíhajícím trestním řízení. Pojem „*trestní řízení*“ je pak nutné vykládat v souladu s § 12 odst. 10 trestního řádu. Vykonávací řízení je upraveno v hlavě dvacáté první trestního řádu, proto je zjevně součástí trestního řízení a na poskytování informací o něm se vztahuje omezení uvedené v § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Dále žalovaný konstatoval, že citované ustanovení nebrání poskytování pravomocných rozsudků v trestních věcech, na které má žadatel nárok podle § 11 odst. 4 písm. b) citovaného zákona.

Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou, v níž namítal, že žalovaný nerespektoval ústavněprávní rámec problému vymezený čl. 19 odst. 2 a 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.) a čl. 17 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle nichž lze přístup k informacím omezit pouze v případě ohrožení práv a zájmů, v těchto normách jmenovitě uvedených.

Krajský soud, jemuž byla věc přikázána k projednání usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2008, čj. Nad 13/2008-33, žalobu rozsudkem ze dne 23. 4. 2009 zamítl. V odůvodnění uvedl, že informace, zda odsouzený vykonal trest odnětí svobody, spadá do omezení práva na informace podle § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Trestním řízením se v souladu s § 12 odst. 10 trestního řádu rozumí řízení podle tohoto zákona. Pojem trestní řízení je nejšířší pojem, jenž označuje veškerý proces upravený trestním řádem, tedy postup před zahájením trestního stíhání, po jeho zahájení do ukončení vyšetřování, včetně rozhodnutí v přípravném řízení, dále podání obžaloby k soudu, jakož i celé soudní řízení, včetně řízení vykonávacího. Naznačený výklad je výkladem zákonným a obecně přijímaným, proto krajský soud neshledal důvod pro odchýlení se od tohoto výkladu.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž namítal nezákonnost spočívající v nesprávném po-

souzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Důvodem podání žádosti o informace byla skutečnost, že od vynesení rozsudku ve věci vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 49 T 1/2000 uplynula dlouhá doba a stěžovatel měl jistotu, že odsouzený žije v Rakousku a je stále na svobodě. Stěžovatel si je vědom omezujícího působení § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím ve spojení s § 12 odst. 10 trestního řádu, pochybuje však, zda zákonodárce zahrnul vykonávací řízení do pojmu „*trestní řízení*“ vědomě. Uvedené pochybnosti opírá o svou praxi, v níž se neobejde bez získávání různých informací o odsouzených, například od Vězeňské služby ČR. Striktní výklad omezení přístupu k informacím podle § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu provedený krajským soudem popírá smysl tohoto zákona, kterým je zpřístupňování informací občanům tak, aby mohli kontrolovat, zda se státní orgány nedopouštějí svévole a zneužívání moci.

Stěžovatel zdůraznil, že v posuzovaném případě vydal městský soud na zmíněného odsouzeného eurozatykač až po celé řadě stěžovatelových stížností, jež dotazu podle zákona o svobodném přístupu k informacím předcházely, a to až několik měsíců po prvních projevech stěžovatele o zájmu. Stěžovatel výše uvedené sice nemůže prokázat, ovšem pokud by tomu tak bylo, posloužil by uvedený příklad jako důkaz, že striktní výklad omezujícího účinku § 11 odst. 4 písm. a) zákona ve spojení s § 12 odst. 10 trestního řádu může sloužit k zastření pochybení státního orgánu, což by nepochybně bylo proti smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

Stěžovatel rovněž nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že v případě vyhovění žádosti stěžovatele by povinné orgány musely stejnou informaci poskytnout komukoli; pokud by jednaly jinak, porušily by zásadu rovnosti. To však neplatí, protože v trestním řízení nastává více situací, v nichž záleží na individuální úvaze orgánu činného v trestním řízení, zda informaci zpřístupní, např. umožněním nahlédnutí do spisu. Žalovaný i městský soud tak měly postupovat v souladu

s právním názorem vyjádřeným v nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2006, sp. zn. I. ÚS 50/2003, č. 120/2006 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud odmítl přepjatý formalismus a připustil možnost obecných soudů odchýlit se od doslovného znění zákona, budou-li se řídit smyslem vykládaného zákona a jeho vztahu k ústavním principům.

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

### Z odůvodnění:

Stěžejní námitkou kasační stížnosti je názor stěžovatele, že na posuzovanou věc nedopadá omezení práva na informace zakotvené v § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle citovaného ustanovení povinné subjekty neposkytnou informace o probíhajícím trestním řízení.

Nejvyšší správní soud aplikoval v posuzovaném případě zásadu proporcionality vzájemně si konkurujících práv a zásadu restriktivního výkladu omezení ústavně garantovaných práv, rozvedené v ustálené judikatuře Ústavního soudu.

Ústavní soud v nálezu ze dne 3. 3. 1999, sp. zn. III. ÚS 210/98, č. 33/2009 Sb. ÚS, <http://nalus.usoud.cz>, zdůraznil, že kolizi dvou práv lze v moderním právním státě řešit pouze zásadou proporcionality. Konstatoval, že „*neopomíjí kolizi mezi (ústavně zaručeným) právem na obhajobu a nezbytným požadavkem na ochranu života a zdraví osob vyslychaných jako svědci. [...] naznačenou kolizi lze v moderním ústavním státě řešit jen zásadou proporcionality, tedy zásadou pečlivého vyvážení obou v kontrapozici stojících základních práv, s tím ovšem, že tam, kde zákonodárce dá přednost jednomu z nich, je povinen minimalizovat zásah do dotčeného práva druhého. Podle přesvědčení Ústavního soudu zmíněné požadavky proporcionality je však nutno vztáhnout nejen k činnosti zákonodárné, ale rovněž v neztencené míře platí i v oblasti moci soudní; obecný soud je proto povinen ve své rozhodovací činnosti obě v kolizi stojící hodnoty*

*pečlivě zvažovat, a to za přísně restriktivní aplikace ustanovení zákona.*“ Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě uplatnil princip proporcionality vzájemně si konkurujících práv, tj. práva na přístup k informacím týkajícím se vykonávacího řízení, potažmo i práva na kontrolu veřejné moci v oblasti výkonu pravomocných rozsudků, se zájmem státu na nerušeném průběhu trestního (resp. vykonávacího) řízení, na objasnění trestné činnosti a na naplnění smyslu a účelu trestního řízení.

Právo na informace je garantováno zejména v čl. 17 Listiny, ale také v čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“). Tato práva nejsou bezbřehá a absolutní, ale naráží na určitá omezení a limity. Legitimní omezení práva na informace stanoví čl. 17 odst. 4 Listiny, podle něhož „[s]vobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti“. Obdobně čl. 10 odst. 2 Úmluvy stanoví, že „[v]ýkon těchto svobod [svobody projevu a práva na informace], *protože zahrnuje povinnosti i odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci*“. K výše uvedeným omezením základního práva Ústavní soud v nálezu ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98, č. 70/1999 Sb., <http://nalus.usoud.cz>, konstatoval, že „[t]ato omezení mají povahu výjimky ze základního práva na svobodu projevu a práva na informace, a proto je třeba vykládat je podle obecných zásad restriktivně. [...] Z citovaných článků Listiny a Úmluvy vyplývá, že omezení uvedeného základního práva je vázáno na následující

*podmínky: musí je stanovit zákon, který sleduje legitimní cíl a musí jít o takové omezení, které je v demokratické společnosti nezbytné.*“ Nutnost restriktivního výkladu omezení práva na informace potvrdil Ústavní soud i v navazující judikatuře, např. v nálezu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 394/04, č. 184/2005 Sb. ÚS, nebo ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, č. 10/2007 Sb. ÚS, <http://nalus.usoud.cz>.

Výše uvedené podmínky omezení práva na informace jsou v posuzovaném případě splněny. Právo na informace je omezeno zákonným ustanovením [konkrétně § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím] a současně je omezení poskytnutí informace z důvodu probíhajícího trestního řízení v demokratické společnosti nezbytné, právě z důvodů zachování veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti či ochrany práv a svobod druhých. Citované omezení práva na informace tak je legitimní, to však nic nemění na tom, že musí být interpretováno restriktivním způsobem v souladu s cílem daného omezení.

Rovněž Nejvyšší správní soud k jakémukoli omezení ústavně zaručeného práva na informace uvedl, že „při realizaci ústavně zaručeného práva na informace, garantovaného čl. 17 Listiny základních práv a svobod, ve spojení se zákonem č. 106/1999 Sb., je třeba jakákoli možná omezení poskytování informací vykládat restriktivním způsobem, což lze dovodit z judikatury Ústavního soudu (srov. náleze ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06). [...] Opačný postup, tedy extenzivní výklad podmínek, za kterých zákon č. 106/1999 Sb. umožňuje právo na poskytnutí informací omezit a informace neposkytnout, by směřoval proti vlastnímu smyslu a účelu jak samotného zákona č. 106/1999 Sb., tak i ústavně zaručeného veřejného subjektivního práva garantovaného čl. 17 Listiny základních práv a svobod. V moderním demokratickém právním státě představuje právo na informace jednu ze záruk zákonitosti. Bez informací nelze účinně vykonávat kontrolu“ (rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2007, čj. 3 Ads 33/2006-56, č. 1272/2007 Sb. NSS,

nebo obdobně rozsudek ze dne 10. 10. 2003, čj. 5 A 119/2001-38, č. 74/2004 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud se problematikou omezení práva na informace z důvodu probíhajícího trestního řízení zabýval již v rozsudku ze dne 14. 9. 2009, čj. 6 As 18/2009-63, č. 1957/2009 Sb. NSS. Zdůraznil, že právo na informace je v Listině zařazeno mezi práva politická, je tedy prostředkem účasti na politickém životě státu, respektive prostředkem kontroly veřejné moci. V citovaném rozsudku zdejší soud dovodil, že § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba „*vykládat takovým způsobem, aby poskytnutím informací nemohlo dojít k narušení, zmaření či ohrožení objasňování skutečností důležitých pro trestní řízení.* [...] *Vyluka poskytování informací tedy není samoučelná, nýbrž souvisí s veřejným zájmem na naplnění účelu trestního řízení – řádné prošetření skutku, který naplňuje znaky trestného činu.*“ Současně Nejvyšší správní soud upozornil, že uvedená vyluka „*je toliko dočasného charakteru. Nepředstavuje proto vyluku trvalou. Ona dočasnost je dána dobou trvání trestního řízení, a to právě s ohledem na shora vyložený jeho smysl a účel. Po pravomocném skončení trestního řízení proto není namístě nadále poskytnutí informací bránit.*“

Při posouzení věci samé je třeba vyjít z výkladu pojmů trestní řízení, předmět trestního řízení a konečně z cíle a účelu trestního řízení.

Doktrína se k výkladu pojmu „*trestní řízení*“ nestaví zcela jednoznačně. Některými autory je trestní řízení chápáno v užším smyslu, jako řízení končící právní mocí rozsudku, jiní definují trestní řízení v širším smyslu, kam zahrnují rovněž výkon rozhodnutí. „*Trestním řízením se rozumí zákonem stanovený postup orgánů činných v trestním řízení a dalších subjektů podílejících se na tomto postupu, jehož cílem je zjištění trestného činu a jeho pachatele, vynesení spravedlivého rozhodnutí o vině, trestu a nápravném opatření, případně o nároku poškozeného na náhradu škody, jakož i výkon těchto rozhodnutí. Takto vymezené trestní řízení, zahrnující*

*i výkon rozhodnutí v trestních věcech, včetně výkonu trestu odnětí svobody, se v literatuře někdy označuje jako trestní řízení v širším slova smyslu. Řada autorů (Miřička, Prušák a další) poukazuje na to, že vykonávací řízení se vyznačuje mnoha specifiky a že právní normy je upravující mají spíše správní charakter. Mluví se proto ještě o trestním řízení v užším smyslu, do něhož výkon trestu odnětí svobody nezařazují*“ (Musil, J.; Kratochvíl, V.; Šámal, P. a kol. *Kurs trestního práva. Trestní právo procesní*. 3. přepracované a doplněné vydání. C. H. Beck : Praha, 2007, s. 6).

Předmětem trestního řízení jsou obecně ty skutečnosti, jimiž se musejí zabývat orgány činné v trestním řízení při vyřizování jednotlivé trestní záležitosti. Je tedy nutné určit předmět trestního řízení v každé jednotlivé trestní věci, neboť orgán činný v trestním řízení se má zabývat jen takovými činnostmi, které jsou nezbytně nutné pro dosažení účelu trestního řízení. V trestním řízení se především posuzuje, zda se určitý skutek, ohledně něhož vzniklo podezření, že by mohl být trestným činem, opravdu stal, kdo tento skutek spáchal a jaký trest má být pachateli uložen. Rozhodování o těchto otázkách je předmětem trestního řízení v užším slova smyslu, zkráceně se často uvádí, že předmětem trestního řízení je skutek trestného činu, z něhož je určitá osoba obviněna. Předmětem trestního řízení v širším slova smyslu je také výkon uložených trestů či ochranných opatření, rozhodování o nároku poškozeného na náhradu škody způsobenou trestným činem nebo zjišťování předpokladů pro provádění procesních úkonů a rozhodování o postupu řízení, kam spadá např. zjišťování důvodů vazby, důvodů pro přerušení trestního stíhání apod. (srov. Musil, J., Kratochvíl, V., Šámal, P. a kol., op. cit., s. 6–8.).

Účelem trestního řízení pak je v souladu s § 1 odst. 1 trestního řádu upravit postup orgánů činných v trestním řízení tak, aby trestné činy byly náležitě zjištěny a jejich pachatelé podle zákona spravedlivě potrestáni. Trestní řízení přitom musí působit k upevňování zákonnosti, k předcházení a zamezování

trestné činnosti, k výchově občanů v duchu důsledného zachovávání zákonů a pravidel občanského soužití i čestného plnění povinností ke státu a společnosti.

Podstatný je v dané věci obsah a okamžik doručení žádosti o informaci. Po obdržení žádosti o informaci povinný subjekt nejprve posoudí, zda v konkrétním čase probíhá trestní řízení ohledně informace, která je požadována. O ukončených trestních řízeních informaci poskytne. Jedná-li se o informaci o probíhajícím trestním řízení, povinný subjekt uváží, zda by poskytnutím informace mohl být zmařen předmět a účel trestního řízení, tedy zpochybněna role státu při zjišťování trestných činů, odhalování, stíhání a odsuzování pachatelů trestných činů či obecně při upevňování zákonnosti. Jedině z tohoto důvodu je ospravedlnitelné veřejnosti požadované informace nezpřístupnit. Pokud nemůže být poskytnutím informace cíl trestního řízení zmařen nebo ohrožen, povinný subjekt informaci poskytne, neboť neexistuje důvod jejího dalšího utajení.

Pojem „*probíhající trestní řízení*“ obsažený v § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím je nezbytně interpretovat především v souladu se smyslem samotného zákona o svobodném přístupu k informacím. Ústavně zaručené právo na informace je politickým právem a je nadřazeno činnosti orgánů veřejné moci, neboť vyšší informovanost veřejnosti o činnosti státního aparátu přispívá ke kontrole veřejné moci a měla by zvyšovat důvěru občanů v efektivitu a hospodárnost její činnosti. Pojem „*probíhající trestní řízení*“ je tedy nutné vykládat restriktivně a vycházet z užšího pojetí trestního řízení, jež zpravidla lze chápat jako trestní stíhání končící pravomocným odsouzením pachatele trestného činu nebo jiným rozhodnutím ve věci samé.

Vykonávací řízení není chápáno jako součást trestního řízení v užším smyslu. I z tohoto důvodu nelze *en bloc* uzavřít, že povinné subjekty informace o vykonávacím řízení neposkytují; vždy bude záležet na okolnostech konkrétního případu, zda by poskytnutím informace mohl být zmařen účel trestní

ho řízení. Nelze tedy kategoricky a neochvějně tvrdit, že informace o vykonávacím řízení se neposkytují, jak učinil povinný subjekt a stejně tak i žalovaný, neboť po vydání pravomocného rozsudku mohou být informace o vykonávacím řízení a postupu orgánů činných v trestním řízení poskytnuty, nebude-li ohrožen účel procesu probíhajícího v rámci trestního řízení. Žalovanému je však nutno dát za pravdu, že také ve vykonávacím řízení mohou probíhat procesy mající charakter „*probíhajícího trestního řízení*“ podle zákona o svobodném přístupu k informacím, tj. procesy u nichž existuje ospravedlnitelný zájem státu na odepření poskytnutí informace z důvodu naplnění cíle trestního řízení (např. nařídí-li soud *ex officio* výkon trestu poté, co se rozhodnutí stalo vykonatelným, požádali odsouzený o odklad výkonu trestu apod.).

Právní názor žalovaného převzatý krajským soudem, že vykonávací řízení je v souladu s § 12 odst. 10 trestního řádu součástí trestního řízení, nemůže obstát při ústavně konformní interpretaci omezení práva na informace z důvodu probíhajícího trestního řízení. Pouhý odkaz na definici trestního řízení obsaženou v trestním řádu nezohledňující specifika výluk práva na informace nemůže být Nejvyšším správním soudem aprobován. Krajský soud pochybil, jestliže v posuzovaném případě mechanicky podřadil žádost o informaci pod výluk § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, aniž by se jakkoliv zabýval smyslem citované-

ho omezení práva na informace, a tedy i důvodností odepření požadované informace o úkonech provedených městským soudem k vykonání odsuzujícího rozsudku. Nečinil-li povinný subjekt do dojití žádosti o informaci žádné procesní úkony, měl by takovou informaci žadateli nepochybně poskytnout. V opačném případě, tj. provádí-li povinný subjekt určité úkony a současně jsou tyto úkony takové povahy, že by jejich zveřejnění mohlo vést ke zmaření účelu trestního řízení, nelze žadateli informaci poskytnout. (...)

Nejvyšší správní soud uzavírá, že zásadním hlediskem pro rozhodnutí povinného orgánu o odepření informace podle § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím je probíhající trestní řízení v užším smyslu, tj. zpravidla trestní stíhání konkrétní osoby končící právní mocí rozsudku nebo jiného rozhodnutí ve věci samé. Jedná-li se o žádost o informaci týkající se dalších fází trestního řízení, povinný subjekt v rámci své diskreční pravomoci uváží, zda by poskytnutím informace mohl být zmařen nebo ohrožen účel trestního řízení vycházející ze smyslu základního práva jednotlivce na informace o činnosti veřejné moci a ze zásady restriktivního výkladu omezení ústavně zaručených práv; pouze v případě, že by poskytnutím informace o těchto procesech mohl být účel trestního řízení zmařen, odepře povinný subjekt informaci s odkazem na § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím.

## 2167

### Správní řízení: odvolání proti obsahu závazného stanoviska

k § 149 odst. 4 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Jestliže odvolací orgán rozhodne o odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska dotčeného správního orgánu, aniž by si v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 vyžádal potvrzení či změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu, dopustí se podstatného porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, čj. 5 As 56/2009-63)

**Prejudikatura:** č. 1786/2009 Sb. NSS.

**Věc:** Pavel P. proti Krajskému úřadu Libereckého kraje o povolení stavby, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 26. 6. 2007 vydal Městský úřad Železný Brod na žádost stavebníka, města Železný Brod, stavební povolení na stavbu parkoviště o celkové kapacitě 29 parkovacích stání a další dílčí stavební úpravy.

Žalobce, který byl vlastníkem sousedního pozemku a na něm stojící budovy, napadl stavební povolení odvoláním. Rozhodnutím ze dne 15. 10. 2007 žalovaný odvolání zamítl a stavební povolení potvrdil.

Žalobce následně napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, který uvedené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku krajský soud mj. konstatoval, že souhlasná stanoviska dotčených správních orgánů postrádají dostatečné odůvodnění. Krajský soud považoval takový závěr za nepřezkoumatelný. Uložil proto žalovanému, aby v dalším řízení doplnil podklady pro rozhodnutí o nové stanovisko orgánu ochrany veřejného zdraví. Vázán tímto právním názorem krajského soudu žalovaný doplnil podklady pro rozhodnutí o odvolání žalobce a následně rozhodnutím ze dne 13. 11. 2008 odvolání znovu zamítl a stavební povolení potvrdil.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u krajského soudu, jenž ji rozsudkem ze dne 22. 6. 2009 zamítl. Pokud jde o žalobní námitky týkající se stanovisek orgánů ochrany veřejného zdraví ke stavbě parkoviště, poukázal krajský soud v odůvodnění na to, že si žalovaný po zrušení původního rozhodnutí ze dne 15. 10. 2007 vyžádal od Ministerstva zdravotnictví potvrzení nebo změnu souhlasného stanoviska krajské hygienické stanice. Ministerstvo závazné stanovisko krajské hygienické stanice potvrdilo. Důvodnou neshledal krajský soud ani žalobní námitku týkající se stanoviska Hasičského záchranného sboru Libereckého kraje.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Pokud jde

o závazná stanoviska orgánů ochrany zdraví k předmětné stavbě, namítal, že hodnocení vlivů stavby na prostředí je nedostatečné a vychází z mylných informací. Dále uváděl, že v posuzované věci měla být vypracována hluková studie. Ministerstvo zdravotnictví ve svém stanovisku konstatovalo, že hlučnost stavby je přijatelná, tento závěr je však dle stěžovatele nepřezkoumatelný, neboť není jasné, z jakých údajů ministerstvo vycházelo. Stěžovatel považoval za nepřezkoumatelné také souhlasné stanovisko hasičského záchranného sboru, neboť z něj není zřejmé, jak se dotčený orgán vypořádal s existencí kyslíkové stanice a zastaralé plynové přípojky. Z uvedeného stanoviska není ani jasné, zda byla při posuzování vlivu stavby zkoumána možnost sálavého tepla z aut v případě požáru a existence únikové cesty.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### **Z odůvodnění:**

(...) V případě odvolání proti správnímu rozhodnutí, které je podmíněno závazným stanoviskem dotčeného orgánu, je postup přezkoumání závazného stanoviska upraven v § 149 odst. 4 správního řádu. Podle tohoto ustanovení, „[j]estliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska“. Účelem je zajistit, aby odvolací námitky, které směřují proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu, podléhaly odbornému posouzení ze strany orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, který na rozdíl od odvolacího orgánu disponuje odpovídajícími znalostmi. V těchto případech dochází k prolnutí dvou principů, které nalezly své uplatnění ve správním řádu, a to 1) devolutivního účinku odvolání a 2) vázanosti správního orgánu závazným

stanoviskem dotčeného orgánu. Obdobně jako správní orgán I. stupně je vázán závazným stanoviskem dotčeného orgánu, je i odvolací orgán vázán stanoviskem orgánu nadřízeného dotčenému orgánu a nemůže se od něj odchýlit. To samozřejmě nemění nic na skutečnosti, že konečné rozhodnutí o odvolání náleží odvolacímu orgánu a přezkumné stanovisko orgánu nadřízeného dotčenému orgánu je pouze podkladem pro vydání rozhodnutí o odvolání.

Odvolací správní orgán je povinen si obstarat k posouzení odvolacích námitek, které směřují proti závaznému stanovisku, podklady, které jsou dostatečným základem pro rozhodnutí (§ 3 správního řádu). V případě odvolání směřujícího proti závaznému stanovisku, o něž opřel své rozhodnutí správní orgán I. stupně, stanoví § 149 odst. 4 správního řádu povinnost vyžádat si od orgánu nadřízeného dotčenému orgánu potvrzení nebo změnu zákonného stanoviska. Předmětné námitky uplatněné stěžovatelem proti vydanému stavebnímu povolení byly svojí povahou námitkami, které směřovaly proti obsahu závazného stanoviska Hasičského záchranného sboru Libereckého kraje, územního odboru Jablonec nad Nisou ze dne 22. 5. 2006. Stěžovatel v odvolání mj. namítal, že v posuzované věci nebyla řešena otázka požární bezpečnosti, riziko přenosu požáru na bytovou zástavbu v případě požáru zaparkovaných vozidel, dále poukázal na skutečnost, že u vjezdu na parkoviště se nachází kyslíková stanice a plynový uzávěr, což v blízkosti zaparkovaných vozidel a kanalizace podle stěžovatele povede ke zvýšení rizika vzniku požáru. Vzhledem k tomu, že námitky uplatněné v odvolání svou povahou směřovaly proti závaznému stanovisku hasičského záchranného sboru kraje, měl žalovaný postupovat podle § 149 odst. 4 správního řádu a vyžádat si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného hasičskému záchrannému sboru kraje, což však neučinil. Namísto toho, jak sám žalovaný uvedl v odůvodnění svého rozhodnutí, požádal hasičský záchranný sbor

kraje o „ověření“ souhlasného stanoviska ze dne 22. 5. 2006. Hasičský záchranný sbor kraje „potvrdil“ své původní stanovisko vydáním souhlasného stanoviska ze dne 4. 11. 2008, které ovšem navíc postrádá jakékoliv odůvodnění, a není z něj tedy patrné, zda a jak se tento správní orgán vypořádal s uplatněnými námitkami. Žalovaný následně v žalobou napadeném rozhodnutí shledal stěžovatelovy námitky nedůvodnými, aniž by přitom disponoval přezkumným stanoviskem generálního ředitelství hasičského záchranného sboru.

S uvedeným postupem žalovaného nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit. Pokud si žalovaný nevyžádal od generálního ředitelství hasičského záchranného sboru potvrzení nebo změnu závazného stanoviska, tedy v daném případě nezbytný a závazný podklad pro jeho rozhodnutí, postupoval v rozporu s § 149 odst. 4 správního řádu, a zatížil tak odvolací řízení vadou, jež mohla mít za následek jeho nezákonné rozhodnutí o věci samé.

V posuzované věci tedy neměl v rámci odvolacího řízení vydávat nové závazné stanovisko hasičský záchranný sbor kraje, ale jeho původní stanovisko ze dne 22. 5. 2006 mělo ve světle odvolacích námitek stěžovatele přezkoumat generálního ředitelství hasičského záchranného sboru. Navíc vedle toho, že v odvolacím řízení již hasičský záchranný sbor kraje nebyl funkčně příslušný k tomu, aby se k věci vyjadřoval, nelze souhlasit s krajským soudem ani v tom ohledu, že by absence odůvodnění stanoviska hasičského záchranného sboru kraje měla svědčit o tom, že tento správní orgán se s předmětnými námitkami stěžovatele vypořádal a shledal je nedůvodnými. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008-126, č. 1786/2009 Sb. NSS, vyslovil názor, že rozhodnutí o námitkách, které spadají do věcné působnosti dotčeného orgánu, nelze opřít toliko o konstatování, že tento dotčený orgán vydal souhlasné závazné stanovisko, aniž by dotčený orgán zároveň z odborného hlediska posoudil námitky účastníka řízení. (...)

## Správní trestání: silniční provoz; měření hladiny alkoholu v krvi řidiče

k § 22 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákonů č. 67/1993 Sb., č. 361/2000 Sb. a č. 411/2005 Sb.

Řidič se dopustí přestupku podle § 22 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, pokud byla zjištěna hladina alkoholu v jeho krvi v době odběru nejméně 0,24 g/kg. Vychází-li právní rámec z tzv. nulové tolerance k hladině alkoholu v krvi řidiče, není jeho odpovědnost vyloučena tím, že se zjištěná hladina alkoholu jeví po odečtení tzv. fyziologické hladiny (0,20 g/kg) marginální.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, čj. 8 As 59/2010-78)

**Prejudikatura:** č. 2063/2010 Sb. NSS.

**Věc:** Ing. Petr V. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Městský úřad Kopřivnice rozhodnutím ze dne 16. 9. 2009 uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích a uložil mu pokutu ve výši 12 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců. Žalobce se měl dopustit přestupku tím, že dne 21. 4. 2009 v 9:31 hodin v obci Kopřivnice řídil motorové vozidlo bezprostředně po požití alkoholického nápoje, nebo v takové době po jeho požití, kdy ještě mohl být pod jeho vlivem, přičemž rozbořem odebraného vzorku krve metodou plynové chromatografie a Widmarkovou zkouškou byla u žalobce zjištěna hladina alkoholu v krvi v době odběru nejméně 0,24 g/kg.

Žalobce se proti rozhodnutí městského úřadu odvolal k žalovanému, který toto odvolání rozhodnutím ze dne 3. 12. 2009 zamítl.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ostravě. Ten rozsudkem ze dne 11. 6. 2010 toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud shledal důvodnou námitku, podle které žalobce nebyl pod vlivem alkoholických nápojů, protože dané ráno požil pouze několik nealkoholických piv. Protokolem o lékařském vyšetření sice byla bez pochybností prokázána u žalobce hladina alkoholu v krvi v hodnotě 0,24 g/kg, tj. hodnota pře-

kračující tzv. fyziologickou hladinu alkoholu v krvi ve výši 0,20 g/kg. Na druhé straně ovšem z protokolu vyplynulo, že žalobce nevykazoval při vyšetření známky ovlivnění alkoholem. Krajský soud konstatoval, že „*sice do určité míry souhlasí s názorem žalovaného, že to nic nemění na tom, že u žalobce byla zjištěna v krvi hladina alkoholu v uvedené výši, ale na straně druhé podle Pracovního postupu Českého metrologického institutu [...] je fyziologická hladina alkoholu v krvi stanovena s ohledem na současně poznatky s dovětkem, že, [v] budoucnu může být na základě nově získaných výsledků tato hodnota změněna*“. Z toho podle krajského soudu „*nelze dovodit nic jiného než to, že uvedená fyziologická hladina alkoholu v krvi má do jisté míry s přihlédnutím k dalším aspektům, které byly při jejím stanovení vzaty v úvahu [...] charakter orientační, průměrný, a to i s ohledem na obecně známou skutečnost, že tato hladina se může u různých osob do jisté míry lišit, je individuální*“.

Dále krajský soud považoval za nutné „*zohlednit to, že výsledky zkoušky hladiny alkoholu v krvi žalobce získané [...] metodou plynové chromatografie a Widmarkovou zkouškou jsou přesné oproti výsledkům získaným dechovou zkouškou, kde při zjištění hladiny alkoholu v dechu lze za průkaznou považovat až hodnotu 0,25 g/kg [...] a nikoliv již 0,24 g/kg*“.

Vzhledem k citovaným závěrům a u vědomí, že i v době posuzovaného jednání žalobce platila tzv. nulová tolerance, krajský soud uzavřel, že „za situace, kdy žalobce již od samého počátku popíral požití alkoholických nápojů před jízdou, resp. to, že by mohl být pod jejich vlivem, kdy dále po odečtu fyziologické hladiny alkoholu ve výši 0,20 g/kg [...] činí tato hladina alkoholu v krvi žalobce pouze 0,04 g/kg, což je poměrně zanedbatelné množství, a kdy především žalobce při lékařském vyšetření, které nebylo provedeno v dlouhém časovém odstupu [...] nevykazoval žádné jiné známky požití alkoholu, resp. toho, že by byl pod vlivem alkoholu [...]“, má pochybnosti o tom, zda se žalobce skutečně dopustil přestupku dle § 22 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích.

Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností. Krajský soud podle něj chybně posoudil důkazy provedené ve správním i soudním řízení, zejména důkaz protokolem o lékařském vyšetření ze dne 24. 4. 2009, důkaz Pracovním postupem Českého metrologického institutu č. 114 MP-C008-08, označeným jako Metodika měření alkoholu v dechu pro analyzátor alkoholu v dechu, ze dne 15. 12. 2008 (dále jen „Pracovní postup ČMI“) a důkaz Metodickým pokynem Ministerstva zdravotnictví č. ZD 10/2006 pro postup při laboratorním stanovení alkoholu (etylalkoholu) v krvi, publikovaným ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví č. 7/2006 (dále jen „Metodický pokyn ministerstva“), a vyvodil z nich nesprávné závěry.

Stěžovatel tvrdil, že podle bodu 10 písm. c) Metodického pokynu ministerstva musí být vzorek krve vyšetřen dvěma na sobě nezávislými laboratorními metodami, z nichž jedna musí být přísně specifická (zde je metoda plynové chromatografie nezastupitelná); jako druhá může být použita jakákoliv jiná, nespecifická, ale přesná metoda. Tou byla podle stěžovatele Widmarkova zkouška. Podle bodu 10 písm. e) Metodického pokynu ministerstva se za pozitivní průkaz požití alkoholického nápoje pokládá hladina etylalkoholu v krvi vyšší než 0,20 g/kg, stanovená metodou plynové chromatografie.

Dále stěžovatel uvedl, že podle protokolu o lékařském vyšetření byl vzorek krve žalobce vyšetřen metodou plynové chromatografie a Widmarkovou zkouškou s výsledkem 0,24 g/kg alkoholu v krvi. Tyto dva důkazy a zjištění z nich učiněná podle stěžovatele zcela postačují pro závěr, že žalobce řídil vozidlo pod vlivem alkoholu, resp. v takové době po požití alkoholického nápoje, po kterou byl ještě pod jeho vlivem. Vyšetření bylo provedeno v souladu s Metodickým pokynem ministerstva, tedy *lege artis*. Zjištěná hladina alkoholu v krvi, která je vyšší než 0,20 g/kg, nepochybně prokazuje požití alkoholického nápoje. Tato zjištění podle stěžovatele nevrátil ani výsledek vyšetření psychomotorických schopností, podle něhož žalobce nejevil známky požití alkoholu. Stěžovatel podotkl, že vzhledem k tzv. analytickému principu a tzv. nulové toleranci není třeba v řízení o přestupku podle § 22 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích zkoumat, zda a jakým způsobem byl řidič zjištěnou výší hladiny alkoholu v krvi ovlivněn, tedy jak konkrétně alkohol působil na jeho schopnost řídit motorové vozidlo. Postačí zjištění, že měl v krvi prokazatelně nenulovou výši hladiny alkoholu, která nebyla způsobena pouze fyziologickými vlivy. Tato skutečnost přitom byla v posuzované věci nepochybně prokázána.

Pracovní postup ČMI se podle stěžovatele týká zjišťování alkoholu v krvi analyzátozem alkoholu v dechu. Krajský soud nesprávně aplikoval závěry Pracovního postupu ČMI na případ, kdy alkohol v krvi nebyl zjišťován dechovou zkouškou (analyzátozem alkoholu v dechu), ale laboratorním vyšetřením ze vzorku krve metodou plynové chromatografie. Pokud jde o soudem zmiňovanou hodnotu 0,20 g/kg, ta navíc nepředstavuje fyziologickou hladinu alkoholu v těle, ale hodnotu nejistoty přepočítavého faktoru. Také nejde o průměrnou, ale o pesimistickou hodnotu, která maximálně zohledňuje možné vlivy statistického přepočítavacího faktoru (např. věk, pohlaví, metabolismus), aby bylo možno považovat výslednou vypočtenou hladinu alkoholu v krvi za nepochybný důkaz požití alkoholického nápoje. Tato hodnota odpovídá

současným vědeckým poznatkům a nelze ji zpochybnit jen obecným poukazem na to, že v budoucnu může být hypoteticky na základě nových poznatků stanovena jinak.

Při zjišťování alkoholu v krvi ze vzorku krve metodou plynové chromatografie, jako v posuzované věci, však neexistuje a z logiky věci ani nemůže existovat přepočtový faktor ve shora uvedeném smyslu, neboť alkohol se nezjišťuje zprostředkovaně z dechu, ale přímo z krve.

Stěžovatel zdůraznil, že v případě laboratorního vyšetření krve se od výsledku uvedeného laboratoří v protokolu o lékařském vyšetření již neodečítá žádná hodnota, která by snad měla představovat fyziologickou hladinu těkavých látek v krvi, chybu měření nebo něco podobného. Hodnota 0,24 g/kg proto v posuzované věci byla prokázanou hodnotou alkoholu v krvi. Výsledky klinického vyšetření, na jehož základě lékař učinil závěr, zda vyšetřovaný jeví či nejeví známky požití alkoholu, jsou posuzovány pouze jako orientační. Ovlivnění alkoholem, spočívající v poruchách pozornosti, rozvahy a pohotovosti v jednání, oslabeném vnímání vnějších podnětů a poruchách osobnosti, totiž není vždy možné běžnými subjektivními metodami prokázat.

Dále stěžovatel poukázal na skutečnost, že Policie ČR provedla při silniční kontrole žalobce dvě dechové zkoušky s výsledky 0,40 a 0,35 g/kg. Jejich výsledky nebylo možné použít jako důkaz o ovlivnění alkoholem vzhledem k nedodržení předepsaného pracovního postupu, ale bylo možné použít je jako podpůrný důkaz. Ten byl následně potvrzen výsledkem lékařského vyšetření. Všechny tři naměřené hodnoty přitom zhruba odpovídají křivce vstřebávání alkoholu v těle v tzv. eliminační fázi.

Podle stěžovatele ani Nejvyšší správní soud ve své judikatuře nezpochybnil, že ovlivnění alkoholem v krvi ve smyslu § 22 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích je dáno vždy, je-li prokázána nenulová hladina alkoholu v krvi řidiče. Nezpochybnil ani, že výše hladiny alkoholu v krvi prokázaná laboratorním vyšetřením vzorku krve je konečnou

prokázanou hodnotou zohledňující veškeré vlivy, které by mohly zkreslovat naměřenou hodnotu k tíži obviněného. V opačném případě by byla popřena dosavadní praxe správních orgánů i trestních soudů. To by znamenalo, že je v každém jednotlivém případě třeba zkoumat, zřejmě znalecky, nejen výši hodnoty alkoholu v krvi určité osoby, ale také to, jakým způsobem prokázaná hladina alkoholu ovlivnila její chování a vnímání. Takový výklad zákona by učinil uvedené delikty v podstatě neprokazatelnými, nebo jen s nepřiměřenými obtížemi. Typově jde přitom o jednání ohrožující bezpečnost silničního provozu velmi závažným způsobem.

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

## Z odůvodnění:

### V.

(...) Nejvyšší správní soud především připomíná, že v České republice platila a platí zásada tzv. nulové tolerance alkoholu při řízení motorových vozidel. Prokáže-li správní orgán právně konformním způsobem přítomnost alkoholu v krvi obviněného a tato skutečnost je zapříčiněna požitím alkoholického nápoje, jsou (za dalších předpokladů) naplněny znaky skutkové podstaty přestupku dle § 22 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích. Pokud krajský soud operoval s pojmem tzv. fyziologické hladiny alkoholu v krvi, je třeba zdůraznit, že pro posouzení viny ze spáchání přestupku musí být vyloučeno, že je zjištění konkrétní hladiny alkoholu v těle obviněného důsledkem jiné okolnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, čj. 5 As 24/2009-65, č. 2063/2010 Sb. NSS).

Podle § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), je řidič povinen podrobit se na výzvu policisty vyšetření podle zvláštního právního předpisu ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem. Tímto zvláštním právním předpisem je zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami půso-

benými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů (dále jen „tabákový zákon“).

Podle § 16 odst. 2 tabákového zákona *„[o]rientačnímu vyšetření a odbornému lékařskému vyšetření zjišťujícímu obsah alkoholu je povinna se podrobit osoba, u níž se lze důvodně domnívat, že vykonává činnost podle odstavce 1 pod vlivem alkoholu, a dále osoba, u které je důvodné podezření, že přivodila jinému újmu na zdraví v souvislosti s požitím alkoholického nápoje. Společně-li orientační vyšetření zjišťující obsah alkoholu v dechové zkoušce provedené analyzátozem alkoholu v dechu, splňujícím podmínky stanovené zvláštním právním předpisem, odborné lékařské vyšetření se neprovede. V případě, že osoba tento způsob orientačního vyšetření odmítne, provede se odborné lékařské vyšetření.“*

Je zřejmé, že právní úprava předvídá dva způsoby vyšetření zjišťujících obsah alkoholu, a to orientační vyšetření [§ 2 písm. l) tabákového zákona] a odborné lékařské vyšetření [§ 2 písm. m) tabákového zákona]. Současně je ze znění § 16 odst. 2 tabákového zákona patrné, že s účinností od 1. 1. 2009 je důkazu o ovlivnění alkoholem získanému orientačním vyšetřením formou dechové zkoušky provedené analyzátozem alkoholu v dechu schváleným Českým metrologickým institutem ve smyslu § 3 odst. 3, § 6, resp. § 7 zákona č. 505/1990 Sb., o metrologii, přiznána vyšší míra přesvědčivosti než podle předchozí právní úpravy. Zvláštním právním předpisem, jenž má na mysli § 16 odst. 2 tabákového zákona, je právě zákon o metrologii, resp. prováděcí vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu č. 345/2002 Sb., kterou se stanoví měřidla k povinnému ověřování a měřidla podléhající schválení typu (srov. bod 7.4.2 přílohy vyhlášky).

V posuzované věci vyplynulo ze správního spisu, že Policie ČR opakovaně provedla při silniční kontrole u žalobce dechovou zkoušku kalibrovanými analyzátozem alkoholu v dechu s výsledkem 0,40 a 0,35 g/kg. Správní orgány však dospěly ke správnému právnímu závěru, že nedodržení předepsaného Pracov-

ního postupu ČMI vyloučilo použití výsledků těchto dechových zkoušek pro účely správního řízení ve smyslu § 16 odst. 2 tabákového zákona věty druhé.

Žalobce byl ovšem v návaznosti na výsledky dechových zkoušek vyzván, aby se podrobil lékařskému vyšetření formou odběru biologického materiálu (vzorku krve). Relevantní právní úprava [§ 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu] přitom striktně neváže povinnost řidiče podrobit se lékařskému vyšetření na pozitivní výsledek dechové zkoušky. Rozhodující tak byla výzva policisty k podstoupení lékařského vyšetření. Ze správního spisu pak nijak nevyplynulo, že by tato výzva byla projevem libovůle nebo šikany ze strany policejního orgánu. Právě naopak, opodstatněnost předmětné výzvy byla dána výsledky orientačních dechových zkoušek. Ty sice nebyly v souladu s § 16 odst. 2 tabákového zákona způsobily samy o sobě prokázat ovlivnění žalobce alkoholem v souvislosti s požitím alkoholických nápojů kvůli porušení předepsaného postupu, ale legitimizovaly výzvu policisty podrobit se odbornému lékařskému vyšetření. Na jejich základě nepochybně bylo možné důvodně se domnívat, že žalobce řídil motorové vozidlo pod vlivem alkoholu (srov. průměrně výše citovaný rozsudek č. 2063/2010 Sb. NSS).

Správní orgán opřel závěr o vině žalobce právě o výsledky lékařského vyšetření. Vzorok krve odebrané žalobci byl vyšetřen dvěma na sobě nezávislými laboratorními metodami, a to metodou plynové chromatografie a Widmarkovou zkouškou. Ty prokázaly hladinu alkoholu v krvi žalobce v hodnotě 0,24 g/kg. Postup lékařského vyšetření plně odpovídal bodu 10 písm. c) Metodického pokynu ministerstva, jenž byl vydán *„[z]a účelem zajištění správnosti a jednotného postupu při průkazu a stanovení etylalkoholu v krvi“*.

V souvislosti s úvahou krajského soudu o tzv. fyziologické hladině alkoholu v krvi Nejvyšší správní soud připomíná, že podle bodu 10 písm. e) Metodického pokynu ministerstva se *„[z]a pozitivní průkaz požití alkoholického nápoje [...] pokládá hladina etylalkoholu v krvi vyšší než 0,20 g/kg, stanovená metodou plynové chromatografie“*.

Přestože může být výskyt alkoholu v těle zapříčiněn i jinými faktory než pouze pozitivním alkoholického nápoje (v této souvislosti se poněkud zjednodušeně hovoří právě o tzv. fyziologické hladině), je třeba přitakat stěžovateli, že expertně stanovená hodnota, která v souladu s bodem 10 písm. e) Metodického pokynu ministerstva vede k negativnímu závěru o přítomnosti alkoholu v krvi v důsledku požití alkoholického nápoje, vychází z pesimistického odhadu. Ten právě předpokládá, že hladina do výše 0,20 g/kg alkoholu v krvi může být teoreticky zapříčiněna i jinými faktory než požitím alkoholického nápoje.

Byla-li však metodou plynové chromatografie zjištěna hladina alkoholu v krvi žalobce ve výši 0,24 g/kg, a to s časovým odstupem po provedení silniční kontroly (s přihlédnutím k průměrné rychlosti vstřebávání alkoholu v tzv. eliminační fázi), Nejvyšší správní soud nepochyboval, že žalobce byl při řízení motorového vozidla pod vlivem alkoholu v souvislosti s požitím alkoholického nápoje. Krajskému soudu lze přisvědčit, že tzv. fyziologická hladina alkoholu v krvi se u různých osob liší a může být ovlivněna nejrůznějšími faktory. Nejvyšší správní soud však v tomto směru přisvědčil stěžovateli, že krajský soud nesprávně vyšel ze závěrů obsažených v části 9 Pracovního postupu ČMI vztahující se k tzv. pesimistické hodnotě nejistoty přepočtového faktoru, který je ve formě konstanty aplikován při přepočtu objemu alkoholu v dechu na hladinu alkoholu v krvi vyšetřované osoby. V posuzované věci se však žádný takový přepočet neuplatní. Hladina alkoholu v krvi žalobce byla zjištěna přísně specifickou metodou plynové chromatografie a v souladu s Metodickým pokynem ministerstva potvrzena Widmarkovou zkouškou.

Nejvyšší správní soud proto odmítl postup krajského soudu, který od zjištěné hodnoty 0,24 g/kg paušálně odečetl tzv. fyziologickou hladinu alkoholu v krvi (0,20 g/kg) a uzavřel, že zůstatková hodnota (0,04 g/kg) je marginální a neprokazuje požití alkoholického nápoje žalobcem. Na závěru Nejvyššího správního soudu nemůže v kontextu posuzované věci nic změnit ani závěr klinického vy-

šetření, zaměřeného na zjištění známek účinku ovlivnění alkoholem. Přestože bez znaleckého zkoumání není možné v každém jednotlivém případě zjistit konkrétní výši tzv. fyziologické hladiny alkoholu v krvi, nemůže vést tato skutečnost v případě hodnoty naměřené v posuzované věci k závěru, který učinil krajský soud.

Stěžovatel správně namítl, že by závěry krajského soudu fakticky vyloučily nebo podstatně omezily možnost účinného postihu za jednání, které ohrožuje jednu z nejdůležitějších hodnot a zájmů chráněných právní úpravou provozu na pozemních komunikacích. Předcházeli-li orgány veřejné moci do jisté míry obraně obviněných prostřednictvím argumentů souvisejících s tzv. fyziologickou hladinou tím, že za prokazatelné ovlivnění alkoholem v důsledku požití alkoholického nápoje považují pouze hodnoty vyšší než 0,20 g/kg alkoholu v krvi, je jejich chování vedeno pochopitelnou snahou o zefektivnění výkonu veřejné moci (přestože se může jevit problematickým z hlediska zásady legality, která se uplatní i ve správním trestání). Z takového postupu však není možno bez dalšího dovodit, že se postih daného přestupku fakticky uplatní až od „nemarginální“ hranice alkoholu v krvi, resp. že této hladině se přibližující hodnoty, jako je 0,24 g/kg v posuzované věci, zakládají rozumné pochybnosti o ovlivnění alkoholem v důsledku požití alkoholického nápoje. Nejvyšší správní soud proto neshledal stížní námitku důvodnou.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že považoval tvrzení žalobce o požití několika nealkoholických piv před silniční kontrolou za ryze účelové. Toto tvrzení navíc nemohlo vyvinut žalobce ze spáchání přestupku podle § 22 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích, jak správně uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí. Na věci by nic nezměnilo, kdyby byla naměřená hladina alkoholu v krvi žalobce zapříčiněna požitím více nealkoholických piv. To nelze v obecné rovině vyloučit, protože tzv. nealkoholická piva obsahují určité množství etylalkoholu. Právě z tohoto důvodu je však nutné považovat je (při nemírné konzumaci) za alkoholický nápoj. (...)

## Politické strany: podmínky pro rozpuštění politické strany; res iudicata; protiprávnost činnosti

k § 11 a § 114 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního

k § 4 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění zákona č. 117/1994 Sb.

**I. Zamítavé rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o návrhu na rozpuštění politické strany nevyklučuje budoucí podání jiného návrhu na rozpuštění stejné politické strany. V novém řízení nelze posuzovat již dříve projednaná skutková tvrzení a důkazy, ale ve vztahu k novému kontextu není vyloučeno projednat a vyhodnotit i tvrzení týkající se činnosti politické strany před nabytím právní moci původního rozhodnutí. Existence nových důvodů nebo skutečností, které navrhovatel nemohl bez svého zavinění uplatnit v původním řízení, má vést k návrhu na obnovu řízení [§ 11, § 114 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], nikoliv k novému návrhu na rozpuštění politické strany.**

**II. Protiprávnost činnosti politické strany ve smyslu § 4 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, nemůže zpravidla spočívat jen v její kritice ústavního a právního pořádku státu ani v kontroverzních a vyhraněných projevech týkajících se různých společenských jevů. O protiprávnost ve smyslu citovaného ustanovení se však již může jednat, pokud politická strana překročí popsané meze, vychází z totalitní ideologie a ve své činnosti vyzývá a podněcuje k násilí.**

**III. Politické straně lze přičíst nejen projevy, které deklaruje jako oficiální, ale i jednání a projevy jejich představitelů, je-li zřejmé, že je činí v kontextu stranické činnosti, a dále i projevy a jednání jejích členů, příp. i nečlenů, mají-li souvislost s činností strany (např. s jejím shromážděním) a ze shody s programovou orientací a činností strany i z dalších okolností (např. opakovaná spolupráce) je zřejmé, že politická strana akceptuje tyto projevy jako své vlastní.**

**IV. Bezprostřednost rizika ohrožení demokracie jako podmínka pro vyhovění návrhu na rozpuštění politické strany může nastat i tehdy, pokud je strana schopna třebas jen na lokální úrovni účinně destabilizovat institucionální a právní systém a zejména když tak činí opakovaně. Bezprostřednost rizika může souviset i se schopností politické strany poskytnout organizační platformu jinak roztržštěným extremistickým subjektům a uskutečňovat a legitimizovat jejich cíle.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2010, čj. Pst 1/2009-348)

**Prejudikatura:** č. 1841/2009 Sb. NSS, č. 1953/2009 Sb. NSS a č. 1969/2010 Sb. NSS; Soudní judikatura č. 119/1999; rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, *Engel a další proti Nizozemí* (stížnosti č. 5100/71 a další, Series A, č. 22), ze dne 22. 10. 1981, *Dudgeon proti Spojenému království* (stížnost č. 7525/76, Series A, č. 45) a ze dne 30. 6. 2009, *Herri Batasuna a Batasuna proti Španělsku* (stížnosti č. 25803/04 a 25817/04)\*), rozhodnutí o přijatelnosti Evropského soudu pro lidská práva ze dne 1. 2. 2000, *Schimanaek proti Rakousku* (stížnost č. 32307/96) a ze dne 20. 2. 2007, *Pavel Ivanov proti Rusku* (stížnost č. 35222/04); rozhodnutí o přijatelnosti Evropské komise pro lidská práva ze dne 12. 10. 1989, *B. H., M. W., H. P. a G. K. proti Rakousku* (stížnost č. 12774/87).

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

\* Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*, Wolters Kluwer ČR, č. 4/2009.

Vláda České republiky (dále jen „vláda“) podala dne 23. 9. 2009 návrh na rozpuštění\*) Dělnické strany (dále též „DS“) podle § 15 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb. Tento návrh doplnila podáními ze dne 27. 11. 2009 (vyjádření k podání DS ze dne 11. 11. 2009) a ze dne 22. 12. 2009 (návrh na provedení dalších důkazů).

Vláda zdůraznila nutnost vnímat ji předstřené skutečnosti v jejich vzájemné souvislosti. Dělnická strana se ve svých aktivitách změnila. Původně byla subjektem nesystematicky ohrožujícím mravnost, veřejný pořádek a verbálně útočícím na ústavu a zákony. Nyní pokročila od proklamace záměrů k aktivitám organizovaným a prováděným výhradně za účelem ohrožování mravnosti a veřejného pořádku, práv a svobod občanů. Ty již nejsou vedlejším efektem jiné politické aktivity a Dělnická strana zneužívá politických svobod k aktivitám, které prvoplánově směřují mimo rámec a zájem demokratické společnosti, tedy cíleně porušuje ústavu nebo na ústavní principy útočí, ohrožuje mravnost, veřejný pořádek a práva a svobody občanů.

Vláda shrnula, že program a projevy představitelů DS jsou založeny na soustavném urážení a pomlouvání některých menšinových skupin obyvatel, zejména Romů a homosexuálů, a cílí k vytváření negativních pocitů, strachu a nenávisti vůči těmto skupinám. Měla za to, že program a činnost DS ohrožují demokracii v ČR. S ohledem na charakter tohoto počínání, jež s sebou nese znaky soustavného navádění k porušování či omezování práv a svobod občanů, k porušování veřejného pořádku a mravnosti, a s ohledem na reakce, které toto počínání vyvolává (zejména u jeho adresátů), se toto jeví jako bezprostřední. DS sama i ve spolupráci s jinými svolává protestní pochody, jejichž primárním cílem je vzbudit pocity strachu a vyvolat případný konflikt s obyvateli míst, kam se pochody soustředí. Zde často dochází ke slovnímu napadání určitých skupin občanů či osob žijících na území ČR a náležejících k nějaké

minoritě, spojenému s fyzickým násilím či pokusy o něj. Podle názoru vlády se DS hlásí k myšlenkám národního (nacionálního) socialismu jako totalitární ideologii neslučitelné s demokracií a lidskými právy, jehož přívrženci sledují cíle předpokládané čl. 17 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“). Toto počínání, byť tvořené jednotlivými akty, není nahodilým a marginálním jevem, ale programově trvalým chováním směřujícím k ohrožení demokracie v této zemi.

Činnost DS je v rozporu se zákonem č. 424/1991 Sb. Bezprostřednost hrozby nezachází být naplněna, až když se strana dostane do Parlamentu, ale když překoná hranici pro získání volebního příspěvku, stát začne finančně přispívat na její činnost, média jí začnou věnovat pozornost, a její aktivity přinejmenším v některých lokalitách i svým celkovým vyzněním, způsobují vznik strachu a důvodných obav u celých skupin obyvatelstva ČR. Politické strany mohou jako jediné subjekty v zastupitelské formě demokracie získat politickou moc a ovlivnit režim v zemi jako celku. Vyžadují proto zvýšenou ochranu a ztíženou možnost rozpustitelnosti ve vztahu k jiným organizacím. Strana však nepoživá ochrany, pokud nerespektuje základní demokratické principy, lidská práva a základní svobody a usiluje o takové změny, které nejsou slučitelné se základními principy demokratického právního státu.

Vláda se domnívala, že DS dlouhodobě nerespektuje základní demokratické principy, reálně ohrožuje a porušuje základní práva a svobody druhých a ve svém důsledku usiluje o odstranění základních náležitostí demokratického státu. Proto dospěla k závěru, že jsou dány důvody, uvedené v § 4 zákona č. 424/1991 Sb., opravňující ji k podání návrhu na rozpuštění DS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, čj. 7 As 29/2008-104, č. 1969/2010 Sb. NSS (dále jen rozsudek *Komunistický svaz mládeže*), požaduje zhod-

\*) Plný text tohoto návrhu je k dispozici na webových stránkách Nejvyššího správního soudu [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) v oddílu Aktuality, zpráva ze dne 9. 10. 2009.

notit pro rozpuštění sdružení naplnění tří základních kritérií: a) zda zásah byl stanoven na základě zákona, b) zda zásah sledoval legitimní zájem, c) zda byl zásah v demokratické společnosti nezbytný. Vláda je toho názoru, že v daném případě byly naplněny všechny tři podmínky. Dělnická strana již fakticky přistoupila k prosazování svých názorů, byť zatím „pouze“ ve formě militantních akcí namířených proti Romům nebo homosexuálům. Tyto akce přitom nelze interpretovat jako jinou formu šíření názorů, například veřejnou demonstrací. Jde zjevně o akce zastrašující a z pohledu těch, proti kterým směřují, musí být takto vnímány. Tyto agresivní akce jsou namířeny proti jiným skupinám obyvatel pro jejich rasu, etnickou příslušnost anebo sexuální orientaci. Minimálně tyto skupiny obyvatel jsou veřejně, agresivně, a nikoliv jen ústními či psanými projevy, ale faktickými činy, pronásledovány pro rasu, etnikum či sexuální orientaci. Připuštění něčeho takového nutně musí vést podle názoru vlády k závěru, že stát není schopen chránit zmíněné skupiny před agresí a obecněji není schopen zajistit práva přiznaná Listinou a Úmluvou.

Podle vlády je nutné včas sankcionovat antidemokratické směřování DS (její program a cílené a trvalé pokusy o jeho naplňování), jehož nebezpečnost lze díky empirické zkušenosti s podobně orientovanými subjekty v minulosti odhalit již nyní, ačkoliv aktuální potenciál této strany prosadit své cíle v Parlamentu ČR je zdánlivě nízký. Vláda nepodceňuje bezprostřednost ohrožení demokracie představovaného DS. Není přípustné, aby malé strany mohly hlásat protidemokratické, protiústavní principy a nebyly za to postihovány. Takový přístup by u nich totiž vedl k pocitu beztrestnosti, k demotivaci co do jejich možného dalšího ústavně konformního směřování. Rozpuštění politické strany je preventivní krok, při němž není rozhodný faktický vliv strany. Pokud by nebylo možné politickou stranu rozpustit v období, kdy nemá dostatečně silnou podporu, a muselo by se čekat na okamžik, kdy bude politická stra-

na moci uskutečnit své cíle, ztratila by možnost rozpustit politickou stranu jako prevence před prosazováním nedemokratických myšlenek smysl. Je žádoucí klást stejné požadavky na malé i velké strany. Vzhledem k zásadním nedemokratickým cílům DS a pokusům o jejich realizaci je nutné ji rozpustit bez ohledu na to, zda má v současnosti možnost prosadit svůj program v Parlamentu.

Vláda i při vědomí specifického postavení politických stran připomněla judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), podle níž při usilování o změnu právního a ústavního pořádku státu musí být použité prostředky po všech stranách zákonné a demokratické a navrhovaná změna musí být sama o sobě slučitelná se základními principy demokracie. Politická strana, která nabádá k násilí a jejíž politický program nerespektuje pravidla demokracie, usiluje o jejich zničení a sleduje porušování uznávaných práv a svobod, se nemůže sama odvolávat na jí zaručená ústavní práva.

Vláda proto považovala zákonné důvody pro rozpuštění DS za splněné. V jejím programu, činnosti a v činnosti jejich představitelů totiž spatřovala přesvědčivé a naléhavé důvody, které ospravedlňují omezení svobody sdružování.

Dělnická strana ve vyjádření<sup>\*)</sup> k návrhu vlády uvedla, že vláda neprokázala existenci důvodů pro rozpuštění DS. Za zásadní považuje růst své popularity mezi občany a její skutečné a předpokládané výsledky ve volbách v některých regionech mají dokázat a ospravedlnit, že se nejedná o „zanedbatelné uskupení několika jedinců, které nemá a nebude mít vliv na celostátní dění“, ale že „má jít o stranu, která dosahuje již značné podpory“. Toto spekulativní tvrzení má představovat splnění podmínky nutné pro rozpuštění politické strany, totiž existenci dostatečné a bezprostřední hrozby pro demokratický právní stát. Vláda proto podala návrh jako „preventivní akci, která kromě zastrašení svobodomyšlných lidí v České republice má za cíl odstříhnutí DS od státního příspěvku“.

<sup>\*)</sup> Plný text tohoto vyjádření je k dispozici na webových stránkách Nejvyššího správního soudu [www.ns-soud.cz](http://www.ns-soud.cz) v oddílu Aktuality, zpráva ze dne 12. 11. 2009.

Právní řád předpokládá možnost svobodného uplatňování zákonů, i když se cíle a programy politických stran „*nezamlouvají současnému vládnoucímu politickému uskupení*“. Je vyloučena libovůle podpořená „*poslušnou policií, tajnými službami a několika desítkami placených aktivistů*“, která by umožnila na objednávku vyřadit z politické soutěže nějakou stranu. Tajné služby nezákonně bez souhlasu soudu shromažďují důvěrné informace o stavu, zaměstnání, rodinných příslušnících a politické orientaci občanů. Při tom dochází k dlouhodobému sledování, odposlouchávání telefonů a hovorů a k překrucování důkazů formou fotomontáží, doplňování článků a projevů. Takové jednání porušuje základní lidská práva.

Je varující, že se potlačování jednotlivců i celé organizované skupiny děje cíleně, promyšleně a z důvodu ziskuchtivosti, maskovaných péčí o občany. DS poukázala i na skutečnost, že návrh Senátu PČR na rozpuštění KSČM byl zamítnut jako porušující volnou hru politických stran. Možnost zisku politického kapitálu DS nesouvisí s hospodářskou krizí, ale je důsledkem amorálnosti politiků, korupce, růstu kriminality, zneužívání postavení veřejných činitelů a celkového úpadku společnosti.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že politická strana Dělnická strana se rozpouští.

## Z odůvodnění:

(...)

### IV.2 Překážka věci rozhodnuté

[203] Soud se musel ještě před hodnocením konkrétních okolností, v nichž vláda spatřuje důvody pro rozpuštění Dělnické strany, zabývat námitkou DS uplatněnou při jednání a týkající se překážky věci rozhodnuté. O návrhu vlády na rozpuštění stejné politické strany totiž Soud rozhodl již rozsudkem ze dne 4. 3. 2009, čj. Pst 1/2008-66, č. 1841/2009 Sb. NSS (dále jen „*Dělnická strana I*“). Překážka věci rozhodnuté (resp. rozsouzené) znamená, že soud se nesmí podruhé věcně zabývat stejným návrhem, týkajícím se identických účastníků řízení. Smysl této překážky spočívá

v ochraně právní jistoty úspěšného účastníka řízení a také v zamezení podávání opakovaných návrhů na soudy, což by vedlo k jejich nadměrnému a neúčelnému zatěžování. Jak uvádí B. Dvořák, „*má-li být právní konflikt účinně řešen a má-li být ochrana práv zajištěna, a ne zneužívána, musí být především vyloučeno, aby byl na soud opětovně vznášen nárok, o kterém již bylo meritorně rozhodnuto. Platí, že úspěšný účastník je rozsudkem chráněn před opakováním žaloby ze strany neúspěšného účastníka a podlehnoucí účastník je rozsudkem chráněn proti zvítězivšímu, jestliže tento proti němu stejný nárok uplatní opětovně*“ (Dvořák, B. *Právní moc civilních rozhodnutí*. 1. vyd. C. H. Beck : Praha, 2008, s. 56).

[204] Překážka věci rozhodnuté má svůj původ již v římském právu. Od této doby totiž platí obecný právní princip, podle něhož „*rozsudkem jest právní rozepře mezi žalobcem a žalovaným rozhodnuta (res iudicata), takže spor jest na příště mezi stranami vyloučen. Rozsudek činí odtud nezvratný základ právního poměru mezi stranami. Tento účinek rozsudku zve se jeho právní moc*“ (Heyrovský, L. *Dějiny a systém soukromého práva římského*. 5. vyd. Praha, 1921, s. 155). „[B]yl přiveden k platnosti názor, podle kterého obrana věci rozsouzené byla opírána o obsah rozsudku, vešlého v moc práva. Obrana tato neměla k platnosti přiváděti pouze vylučující moc rozsudku, nýbrž pojišťovati též pozitivní obsah jeho, zabraňující, aby nebyl již na soud vznesen právní nárok, který byl rozsudkem jedné straně odeřčen. [...] Má-li pak obrana věci rozsouzené – buď již zde zvaná povšechně exceptio rei iudicatae – mítí průchod, jest potřebí, aby sporná otázka, jejíž soudní rozřešení se žádá, byla co do předmětu i co do subjektů totožná s onou, která byla již rozhodnuta rozsudkem dřívějším“ (tamtéž, s. 157). Jak uvedl J. Vážný, „*nepochybně bylo jasné římským právním činitelům, že vyloučení nového procesu ve věci právoplatně rozsouzené je postulátem obecného zájmu, že je to jedním z požadavků obecné právní bezpečnosti*“ (Vážný, J. *Římský proces civilní*. Melantrich, 1935, s. 71).

[205] Z římského práva je však také zřejmé, že bylo rozlišováno mezi žalobami *in rem* a *in personam*. V prvním případě pokud někdo vindikoval bez úspěchu proti druhému určitou věc, nemohl vindikovat znova, a to ani tehdy ne, když by chtěl vindikaci původně neúspěšně založenou nyní dodatečně založit na jiném důvodu. V případě *actiones in personam* oproti tomu sice nebylo možno opětovně se domáhat téhož plnění proti původnímu odpůrci z téže kauzy, nicméně bylo přípustné žalovat o totéž z jiné kauzy (J. Vážný, op. cit. v bodě 204, s. 72–73). Současná procesualistika překážku věci rozhodnuté spatřuje u totožných věcí, přičemž totožnost věci je dána totožností účastníků a totožností předmětu řízení, tzn. jak žalobního nároku, tak i žalobního důvodu (Winterová, A. *Civilní právo procesní*. 3. vyd. Linde : Praha, 2004, s. 235). Jde tedy o to, že totožnost věci je dána identitou jejich „jádra“ (tzv. *Kernpunkttheorie*). Smysl tohoto principu vysvětluje J. Macur tak, že „jednak procesní strana nemůže ve sporu ztratit nic, co neučinila jeho předmětem, jednak nemůže získat také víc, než co sama v řízení uplatnila. Proto v případě tzv. dílčí žaloby, kdy žalobce např. uplatní pouze část vzniklé škody nebo část úhrady nájemného a pozdější novou žalobou uplatní zbytek, nemá pravomocné rozhodnutí o první žalobě žádnou závaznost pro rozhodování soudu o druhé žalobě. Strany totiž samy určují, jak na základě jejich dispozice bude vymezen rozsah závaznosti budoucího soudního rozhodnutí“ (Macur, J. *Předmět sporu v civilním soudním řízení*. Masarykova univerzita : Brno, 2002, s. 198). Dlužno dodat, že toto pojetí překážky *rei iudicatae* odpovídá i ustálené soudní judikatuře, viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 5. 2005, sp. zn. 32 Odo 1243/2004, anebo rozsudek stejného soudu ze dne 24. 3. 1999, sp. zn. 25 Cdo 1751/98, Soudní judikatura č. 119/1999 (vše [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)).

[206] V citovaném rozsudku *Dělnická strana I* uvedl Soud k překážce věci rozhodnuté následující právní názor (bod 108): „Vláda nese v řízení o návrhu na rozpuštění politické strany břemeno tvrzení a břemeno

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

[207] V případě řízení o návrhu na rozpuštění politické strany Soud vychází ze skutečnosti, že je sice upraveno soudním řádem správním (a do určité míry také zákonem), nicméně podle § 64 s. ř. s. platí pro řízení ve správním soudnictví přiměřené použití ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu. Tato subsidiarita aplikace občanského soudního řádu samozřejmě neznamená doslovné převzetí příslušných částí tohoto zákona na řízení před správním soudem. Znamená použití pouze těch jeho částí, které nejsou autonomně a v úplnosti provedeny v soudním řádu správním, dále nepředstavují samostatné procesní instituty a konečně jsou pro řízení před správním soudem nezbytné a odpovídají jeho zvláštnostem (tzn. jsou přiměřeně využitelné). Gramatické vyjádření zásady překážky *rei iudicatae* upravuje § 159a odst. 5 o. s. ř., podle něhož „[j]akmile bylo o věci pravomocně rozhodnuto, nemůže být v rozsahu závaznosti výroku rozsudku pro účastníky a popřípadě jiné osoby věc projednávána znovu“.

[208] Rozhodování ve věcech politických stran není typickou agendou správního soudnictví, a proto také zákonodárce v soudním řádu správním odlišil typickou agendu správních soudů, tj. správní soudnictví (§ 4 odst. 1 s. ř. s.), od „dalšího“ rozhodování správních soudů, kam spadají i věci politických stran

a politických hnutí [§ 4 odst. 2 písm. b) s. ř. s.]. V řadě evropských států totiž rozhodování o rozpouštění politických stran (resp. o jejich zákazu) nepřísluší správním soudům, nýbrž soudům ústavním (viz např. SRN, Polsko). Jakkoliv toto rozlišení jednotlivých pravomocí správních soudů nelze přeceňovat, je třeba je mít v rozumné míře na zřeteli při hodnocení specifík řízení o návrhu na rozpouštění politické strany. Soud nicméně nemá pochyb o tom, že i na toto zvláštní řízení se přiměřeně aplikuje § 159a odst. 5 o. s. ř.

[209] Jak plyne z předchozí argumentace, překážka věci rozhodnuté nastane při totožnosti účastníků řízení a totožnosti samotné věci. V nyní projednávaném případě je zřejmé, že totožnost účastníků řízení je dána: návrh podala opět vláda proti Dělnické straně. Navíc v pořadí druhý návrh vláda podala (23. 9. 2009) poměrně brzy po rozhodnutí o prvním návrhu (4. 3. 2009). O totožnosti účastníků řízení není rozumných pochyb.

[210] Jak nicméně plyne již z názoru Soudu v rozsudku *Dělnická strana I*, zamítavé rozhodnutí o návrhu na rozpouštění politické strany nevylučuje podání jiného návrhu na rozpouštění stejné politické strany v budoucnu. Jinak řečeno, zamítnutí nelze vykládat jako jakýsi „glej“, který dotčené politické straně dává jednou provždy punc nerozpustitelnosti státem. Takové pojetí by odporovalo smyslu tohoto typu řízení, zasazeného do kontextu opakovaně zmiňovaného konceptu bránící se demokracie. Činnost politické strany je navíc třeba posuzovat jako dynamickou a Soud rozhoduje podle skutkového stavu, který tu je v době jeho rozhodnutí (§ 96 s. ř. s.), tzn. toto rozhodování musí být vždy zcela aktuální. Případné rozpouštění politické strany nemá být vnímáno primárně jako následek její dřívější protiprávnosti (často již letité). Takové rozhodnutí je třeba vnímat především jako preventivní opatření, nezbytné pro zachování ústavního a demokratického systému do budoucna. Lze si tak přinejmenším teoreticky představit situaci, kdy konkrétní politická strana bude ve svých prvních letech existence významným nebezpečím pro demokratický systém, ale postupem času se natolik etab-

luje (dojde ke změně programu, k výměně jejích představitelů apod.), že následné úvahy o jejím rozpouštění budou zcela nedůvodné. Naopak může rovněž platit, že se i politická strana v minulosti nezpochybnitelně konformní s demokratickým systémem v budoucnu projeví natolik dramaticky odlišným a ohrožujícím způsobem, že bude shledán důvod k jejímu rozpouštění.

[211] Pokud tedy v nyní projednávané věci soud obdržel od stejného navrhovatele identicky formulovaný petit, nejedná se o stejný „žalobní návrh“ ve shora naznačeném smyslu, který by zakládal překážku věci rozhodnuté. Jakkoliv se totiž oba návrhy svými petitými překrývají, jde v tomto směru o zcela samostatné návrhy, o nichž Soud rozhoduje podle skutkového stavu k jinému časovému okamžiku. K tomu je vhodné pro úplnost dodat, že pokud by vláda zjistila nové důkazy nebo skutečnosti, které nemohla v původním řízení bez svého zavinění uplatnit, bylo namístě podat návrh na obnovu řízení [§ 111, § 114 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], a nikoliv návrh na rozpouštění politické strany.

[212] Otázka totožnosti samotné věci je složitější. Soud souhlasí s názorem, že nelze znovu rozhodovat v téže věci v tom smyslu, že by vláda Soudu opakovaně navrhovala k projednání a přezkoumání např. stejné akce odpůrce, příp. by uplatňovala identická tvrzení jako v minulosti. Na tomto místě je třeba plně odkázat na výše citovaný právní názor tohoto Soudu, podle něhož vláda nese v řízení o návrhu na rozpouštění politické strany břemeno tvrzení a břemeno důkazní a její povinností spojenou s aktivní legitimací je, aby konkrétní poznatky o činnosti politické strany neslučitelné se zákonem č. 424/1991 Sb. dostatečně věrohodně a přesvědčivě s návrhem konkrétních důkazů prokazujících její tvrzení předložila Soudu. I s ohledem na fakt, že vláda je orgánem veřejné moci, je třeba trvat na přiměřené aplikaci principu oficiality v tom směru, že předmětný návrh má podat v zásadě vždy, když se dozví relevantní skutečnosti, které s největší mírou pravděpodobnosti svědčí o jeho důvodnosti. Opačný názor by odporoval principu právní jistoty

a mohl by dokonce hrozit zneužitím ve smyslu zásahu do svobodné soutěže politických stran.

[213] Výše uvedené Soud nicméně nevnímá tak, že by nabytí právní moci předchozího zamítavého rozhodnutí o návrhu na rozpuštění politické strany vytvořilo časový okamžik, od něhož teprve by mohl Soud hodnotit předestřené skutečnosti a skutečnosti dřívější by již nikterak zohlednit nemohl. Pokud totiž platí, že o tomto typu návrhu rozhoduje Soud podle aktuálního skutkového stavu, je zřejmé, že největší relevanci mají vždy nejčerstvější informace o činnosti politické strany. Tyto informace je však třeba zasadit do určitého kontextu skutečností dřívějších. Instituce politické strany je totiž typická pojmovým znakem dlouhodobosti usilování o převzetí politické moci a odpovědnosti s ní spojenou. Bylo by proto iracionální při tak závažném rozhodování, jako je návrh na rozpuštění politické strany, zabývat se její činností pouze za krátké časové období. Takovýto přístup by totiž v reálném případě mohl vést ke ztrátě významnější vypovídací hodnoty. Politická strana se totiž může chovat krátkodobě atypicky a „nepřirozeně“ z řady vnitřních i vnějších důvodů: připravují se volby, je vybíráno nové vedení strany, strana se náhle ocitla v hmotné krizi, probíhají jednání s jinými politickými subjekty o budoucí možné spolupráci, státní orgány začaly představitele strany a jednání jejích orgánů monitorovat apod. Jakkoliv jsou tedy pro rozhodování Soudu nejvýznamnější aktuální projevy činnosti strany, není možno při jejich hodnocení zcela odhlížet od aktivit dřívějších.

[214] Lze tedy učinit dílčí závěr, že překážku věci rozhodnuté v řízení o návrhu na rozpuštění politické strany vnímá Soud tak, že nemůže opakovaně posuzovat již jednou projednaná skutková tvrzení a důkazy, ale současně platí, že není vyloučeno projednat a vyhodnotit i taková tvrzení, která se týkají činnosti politické strany i před nabytím právní moci prvního rozhodnutí, samozřejmě především ve smyslu současného kontextu.

[215] V nyní projednávaném případě z porovnání obou návrhů vlády, resp. průběhu jednání, plyne následující. Na základě

v pořadí prvního návrhu vlády ze dne 5. 12. 2008 se Soud zabýval: tvrzenou spoluprací Dělnické strany s Národním odporem; tvrzeným porušením zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, Dělnickou stranou, a to konáním shromáždění dne 16. 8. 2008 v Hradci Králové a dne 18. 10. 2008 v Litvínově; a konečně tvrzenou snahou uchopit moc nedemokratickými prostředky. Ohledně Ochranných sborů vláda v pořadí prvním návrhu neuplatnila žádnou argumentaci, nicméně tato otázka se vyjevila v průběhu jednání, takže na ni Soud v citovaném rozsudku – byť toliko okrajově – reagoval.

[216] K tomu Soud v rozsudku Dělnická strana I konstatoval, že vláda nepředložila žádné důkazy o vztahu Národního odporu a Dělnické strany a v tomto směru neunesla dokonce ani břemeno tvrzení. Ve vztahu ke shromáždění v Hradci Králové vláda neunesla důkazní břemeno. V případě shromáždění v Litvínově bylo prokázáno pouze jeho konání (bez předchozího oznámení) a vyjádření podpory tomuto shromáždění Dělnickou stranou. Při tvrzené snaze uchopit moc nedemokratickými prostředky bylo přezkoumáno pouze tiskové prohlášení Dělnické strany ze dne 17. 10. 2008 a Soud dospěl k závěru, že tento důkaz k rozpuštění DS nestačí, jelikož nebylo prokázáno, že obsah tohoto prohlášení odpovídá jeho cílům a konkrétním aktivitám. Konečně ohledně Ochranných sborů vláda k jejich existenci a činnosti žádné výhrady nevznesla (neunesla břemeno tvrzení), a Soud se jimi proto meritorně nezabýval a neprováděl žádné dokazování.

[217] V nyní projednávaném návrhu vláda podrobně argumentovala programovou orientací Dělnické strany, činností Ochranných sborů, propojením DS s dalšími subjekty pravicově extremistické scény, profilem některých představitelů strany a konečně veřejnými akcemi. Porovnáním obou návrhů vlády a s ohledem na výše prezentované úvahy o překážce věci rozhodnuté tak Soud dále vymezuje rámec přezkumu.

[218] Není znovu samostatně posuzována tvrzená spolupráce Dělnické strany a Národního odporu ve vztahu k období před břez-

nem 2009. Zejména z průběhu jednání před Soudem totiž vyplynulo, že dokonce některé informace, příp. důkazy, měla vláda k dispozici již v době, kdy podávala svůj první návrh, a její procesní pasivita nemůže být nyní využita v neprospěch odpůrce. Na straně druhé však vláda tvrdí a prokazuje pokračující spolupráci obou těchto subjektů i po 4. 3. 2009. Skutečnosti, týkající se předchozího období, proto nejsou brány v potaz samostatně, nicméně jsou zohledněny v rámci současného kontextu, jelikož pouze tak se lze dobrat k prokázání vývoje a tendence případné spolupráce těchto dvou subjektů.

[219] Průběhem konání shromáždění dne 16. 8. 2008 v Hradci Králové a dne 18. 10. 2008 v Litvínově se Soud již zabýval v předchozím rozsudku a jakkoliv k oběma akcím vláda nyní předkládá nové skutečnosti, má Soud za to, že projednáním těchto akcí vznikla překážka věci rozhodnuté, a není proto možné se jimi opakovaně samostatně zabývat. Je procesní chybou vlády, že tyto nyní tvrzené skutečnosti neuplatnila v prvním návrhu, když není pochyb o tom, že je již v té době znala, resp. přinejmenším znát mohla a měla.

[220] V současném návrhu již vláda ne tvrdí, že by Dělnická strana aspirovala na snahu o převzetí moci nedemokratickými prostředky. V tomto směru se proto oba návrhy nikterak obsahově nepřekrývají, a překážka věci rozhodnuté tedy nenastává.

[221] Konečně k činnosti Ochranných sborů Soud konstatuje, že v nynějším řízení byla prokázána jejich existence i po 4. 3. 2009 (což potvrdila i DS), což znamená, že Soudu nic nebrání v projednání a zhodnocení jejich současných aktivit, přirozeně i v kontextuální souvislosti s obdobím předchozím.

(...)

## VI. Závěry soudu

[624] Při posuzování návrhu na rozpuštění politické strany se Soud – ve shodě se svojí dosavadní judikaturou – musel na prvním místě zabývat **protiprávností činnosti** takové strany. Protiprávní je v tomto směru i jednání rozporné s § 4 zákona č. 424/1991 Sb.

V rámci posuzování protiprávnosti činnosti strany bylo třeba zkoumat také slučitelnost ústavního či politického systému, o který strana usiluje, se základními principy demokratické společnosti, dále to, zda strana vyzývá k násilí a konečně otázku, zda její politický projekt respektuje pravidla demokracie, usiluje o jejich zničení nebo směřuje k porušování uznávaných práv a svobod (srov. zejm. odstavce 46, 53, 59 a 60 rozsudku *Dělnická strana I*).

[625] V nyní posuzované věci vláda vytkla Dělnické straně, že je její činnost v rozporu s § 4 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb., tedy porušuje ústavu a zákony, resp. jejím cílem je odstranění demokratických základů státu, a s § 4 písm. d) téhož zákona, tedy ohrožuje mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobody občanů.

[626] V řízení bylo prokázáno, že skutečný program DS, nahlížený ve světle projevů představitelů a členů této strany, dále projevů, které zazněly na shromážděních organizovaných Dělnickou stranou, nebo kterých se tato strana účastnila, a názorů, jimž tato strana poskytuje prostor ve svém stranickém tisku, směřuje k vyvolávání národnostní, rasové, etnické a sociální nesnášenlivosti a ve svém důsledku ke snaze o omezení základních práv a svobod určitých skupin obyvatel České republiky, zejména menšin (typicky romské, ale také vietnamské a židovské, dále obecněji přistěhovalců a lidí jiného původu, barvy pleti či sexuální orientace). Nenávistná rétorika DS vůči těmto skupinám se ani v posledním roce nijak nezměnila a Soud, který se zaměřil především na projevy této strany po březnu 2009, nemohl konstatovat snahu o změnu jejího programového směřování. V tomto ohledu proto soud uzavřel, že program DS směřuje k odstranění demokratických základů právního státu, mezi které je nutno počítat respekt k ochraně uznávaných práv a svobod [§ 4 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb.]. Jakkoliv vláda porušení tohoto ustanovení nenamítla, poukazuje soud i na § 4 písm. c) uvedeného zákona, protože DS nepochybně směřuje k potlačení rovnoprávnosti občanů, a to zejména na základě národnostního klíče nebo sexuální orientace.

[627] Dále Soud zjistil, že programovou podobností i užíváním symbolikou DS navazuje na německý nacionální socialismus. Zde Soud připomíná roli, kterou hrál nacismus v dějinách a historické zkušenosti nejen České republiky, ale celé Evropy a světa. Právě s ohledem na tuto zkušenost je třeba vyjít z nevyvratitelného faktu, že nacionální socialismus je totalitní ideologií neslučitelnou s demokracií a základními lidskými právy, jehož cíle jednoznačně směřují k popření práv chráněných Úmluvou (vedle vládou citovaného rozhodnutí o přijatelnosti Evropské komise pro lidská práva ze dne 12. 10. 1989, *B. H., M. W., H. P. a G. K. proti Rakousku*, stížnost č. 12774/87, srov. např. také rozhodnutí o přijatelnosti ESLP ze dne 1. 2. 2000, *Schimaneck proti Rakousku*, stížnost č. 32307/96). Dělnická strana v průběhu řízení tvrdila, že s nacismem nemá nic společného, nicméně průběh řízení a dokazování zcela zjevně její tvrzení vyvracel. Vzhledem k Soudem shledanému úmyslu Dělnické strany nahradit současný „Systém“ demokratického právního státu totalitní ideologií nacionálního socialismu nelze mít pochyb o předpokládaném porušení čl. 9 odst. 2 Ústavy. Návnost DS na tuto totalitní ideologii je také v rozporu s § 4 písm. a) i d) zákona č. 424/1991 Sb., ve smyslu protiprávnosti směřující k odstranění demokratických základů státu a ohrožení práv a svobod občanů. Zároveň je třeba dodat, že sympatie DS k německému nacionálnímu socialismu z hlediska plynutí času nikterak neklesají.

[628] S návazností ideologie DS na německý nacionální socialismus souvisí rovněž zjištěná úzká provázanost této strany v podstatě se všemi významnými neonacistickými hnutími v České republice. V řízení bylo prokázáno, že DS v politické rovině postupně sjednotila podstatnou část, ne-li celé, pravice extremistické spektrum. DS těmto hnutím vytváří politickou platformu pro pokus o určitou legitimizaci jejich světonázoru a zároveň v nezanedbatelném rozsahu poskytuje významným postavám těchto hnutí prostor ve svých stranických strukturách a na kandidátních listinách. Míra této spolupráce neklesá a DS poskytla krajně pravicovým aktivis-

tům místo na svých kandidátních listinách nejen ve volbách do zastupitelstev krajů v říjnu 2008, nýbrž i ve volbách do Evropského parlamentu v červnu 2009 a v neuskutečněných volbách do Poslanecké sněmovny v říjnu 2009. Ze strany těchto hnutí DS naopak inkasuje především významnou podporu na svých shromážděních. Výjimečný není ani jev, kdy jsou shromáždění konána střídavě pod hlavičkou DS a jiného hnutí (ať již přímo, nebo jménem fyzické osoby). V prvním případě mají být některá shromáždění zaštitěna legitimitou politické strany, ve druhém je naopak snahou zamlžit odpovědnost za případné excesy, za projevy, které v průběhu shromáždění zazněly apod. V tomto směru ovšem Soud nepochyboval, vzhledem k účasti členů a projevům představitelů DS i na akcích pořádaných jinými hnutími, a naopak vzhledem k účasti sympatizantů extrémně pravicových hnutí na akcích DS, o koordinovaném postupu DS s pravicově extremistickou scénou. Jedná se o činnost, která potvrzuje snahu DS o odstranění demokratických základů státu [§ 4 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb.] a ohrožuje mravnost a veřejný pořádek [§ 4 písm. d) téhož zákona].

[629] Částečně v souvislosti s prokázanou spoluprací DS s neonacistickými hnutími Soud také uzavřel, že se DS nezříká při prosazování svých cílů ani násilí, toto násilí svou činností cíleně vyvolává a zároveň veřejně schvaluje a oslavuje násilí páchané svými členy a sympatizanty. Tento postoj DS je zřejmým porušením jedné z ústavních povinností politických stran (článek 5 Ústavy), a naplňuje tak § 4 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb. Zároveň se jedná o postoj, který je s to ohrozit podstatným způsobem, byť zatím jen v lokálním rozsahu (v protikladu k celostátnímu) veřejný pořádek a práva a svobody občanů. Tím DS naplnila § 4 písm. d) zákona č. 424/1991 Sb. Tato činnost DS je soustavná, dlouhodobá a Soud nezaznamenal v její intenzitě podstatný pokles ani v období po březnu 2009. V této souvislosti Soud poukazuje i na shromáždění konaná v posledním roce (např. Přerov, Šarišské Michařany), která vyústila v násilné střety s pořádkovými silami, a kde se DS jed-

noznačně postavila na stranu útočících „aktivistů“ (tvořených i jejími členy či představiteli). V případě Šarišských Michalčan v této souvislosti DS dokonce poukazovala (a to nikoliv poprvé) na „bitvu o Janov“, která je v podání DS setrvale prezentována jako součást jejího „boje se Systémem“.

[630] Jakkoliv samotná „bitva o Janov“ proběhla ještě před vydáním rozsudku *Dělnická strana I*, a bylo proto především věcí vlády, aby ji uplatnila ve svém prvním návrhu, nemůže od ní Soud odhlédnout ani v nyní projednávané věci. Soud totiž sice rozhoduje podle stavu aktuálního v době rozhodnutí, ale „janovský kontext“ je i v současné činnosti DS všudypřítomný. „Bitva o Janov“ se pro DS a její sympatizanty stala symbolem: tzv. bojovníci z Janova jsou heroizováni, celá akce je považována za počátek revoluce a existuje snaha o její opakování. Právě zmíněné akce v Přerově a Šarišských Michalčanech, uskutečněné v roce 2009, měly zjevně na Janov navazovat. Byť není sporu o tom, že intenzita protiprávnosti a nebezpečnosti těchto následných akcí byla výrazně nižší, nemění to nic na věci, že DS zcela zjevně na účast na podobných akcích do budoucna nejen nerezignovala, nýbrž hodlá v nich pokračovat i nadále.

[631] V těchto případech soud poukazuje rovněž na § 5 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., podle něhož strany a hnutí jsou odděleny od státu. „Nesmějí vykonávat funkce státních orgánů ani tyto orgány nahrazovat.“ Jak bylo nicméně v řízení prokázáno, právě u těchto akcí DS toto zákonné ustanovení porušila, jelikož se namísto hledání politických řešení snažila o potlačení tamějších existujících problémů bez jakéhokoliv demokraticky nabytého mandátu, a to formou nasazování svých mnohdy ozbrojených členů a stoupenců, a to více či méně organizovaných (např. v Ochranných sborech). Tím se DS snažila v rozporu s citovaným zákonným ustanovením nahradit činnost příslušných státních a samosprávných orgánů a také pořádkových sil.

[632] Soud proto dospívá k přesvědčení, že jednání DS tvoří ve svém souhrnném posouzení jasný obrázek naplňování strategie k prosazování politického programu a dosa-

žení společenského modelu, který je v příkřím rozporu s koncepcí demokratického právního státu.

[633] Soud si je zároveň vědom skutečnosti, že politickou stranu nelze postihnout jen pro její kritiku právního a ústavního pořádku státu. Soud ani nepochybuje, že některá z témat, jichž se Dělnická strana chopila, odráží skutečné a hluboké společenské problémy. Problémy, jejichž řešení, a mnohdy i jen diskuse o nich, jsou často vytěsňovány z veřejné debaty a haleny jazykem politické korektnosti až do ztráty jejich obrysů. Na tomto místě proto Soud zdůrazňuje, že pojmenování palčivých a bolestivých problémů společnosti je bytostným právem každého jednotlivce i politické strany. Limitem nemůže být ani používání politicky korektního jazyka, které může být vnímáno toliko jako dělítko mezi „společensky slušnými“ a „společensky neslušnými“, nikoliv však již jako kritérium určení protiprávnosti, tím méně pak kritérium pro rozpuštění politické strany. Svoboda projevu musí být zachována i tehdy, když určité projevy mohou být vnímány jako velmi kontroverzní a i když se drtivá většina společnosti s kritikou neztotožní. Toto právo totiž tvoří jeden z úhelných kamenů demokratického právního státu.

[634] I svoboda projevu má ovšem své meze. V rozsudku *Komunistický svaz mládeže* Soud konstatoval, že „extrémním názorům a sdružením založeným k jejich šíření lze [...] cestou administrativní represe zasáhnout až tehdy, vznikne-li nikoli jen hypotetické nebezpečí, že uvedené extrémní názory či jejich důsledky mohou začít být skutečně prosazovány a realizovány“ s tím, že „mezí hlásáním extrémních názorů a jejich prosazováním a uskutečňováním existuje nezřídka jen velmi tenká a nezřetelná dělící linie. Vzhledem k základní roli, jakou svoboda sdružovací, a s ní spojená svoboda projevu, v pluralitní společnosti hrají, však může administrativní represe v těchto hraničních případech nastoupit teprve tehdy, je-li možno se rozumně domnívat, že nepřikročení k zásahu by již pravděpodobně vedlo k reálnému ohrožení práv a svobod občanů či

hodnot, na nichž je demokratický právní stát založen.“ Potud obecně vyslovený názor Soudu platí i v nyní posuzované věci DS. Podstatná odlišnost mezi rozhodováním soudu ve věci *Komunistického svazu mládeže* a v nyní posuzované věci ovšem vyplývá z části rozsudku *Komunistický svaz mládeže*, podle níž rozhodnutí o rozpuštění tehdy posuzovaného sdružení neobsahovalo „úvahu o intenzitě hrozby pro demokratické zřízení, vyjma zveřejnění programu na webových stránkách“, dále nebyla „popsána konkrétní činnost stěžovatele, jeho členů či sympatizantů“ a konečně správní orgán nezmínil „ani možné vazby stěžovatele na jiné politické subjekty, zejména politické strany hlásící se k extrémní levici“. V nyní posuzované věci Soud vycházel z podstatně širšího zkoumání DS, než pouze z programu umístěného na jejích webových stránkách. Zde Soud připomíná celé odůvodnění shora, které v jednotlivých aspektech faktického programu a činnosti DS shledalo protiprávnost. Tato protiprávnost nespočívala v tom, že DS pojmenovávala radikálním jazykem některé společenské problémy, ale v tom, že se v diskusi (mj.) o nich a ve své činnosti a řešeních uchýlila do náruče totalitní ideologie, nenávisti a zejména výzvám a podněcování k násilí i k samotnému násilí.

[635] Po shledané protiprávnosti programu a činnosti DS se Soud zabýval **příčitatelností** zkoumaného jednání této politické straně (srov. také rozsudek *Dělnická strana I*, bod 52).

[636] O příčitatelnosti programu Dělnické straně nebylo pochyb. Podobně i ve vztahu k předvolebním spotům DS, z nichž Soud také vycházel, byla příčitatelnost jednoznačná.

[637] V případě některých projevů představitelů DS její předseda při jednání tvrdil, že se jedná o jejich osobní názory, které nelze přičíst straně. V tomto ohledu ovšem neměl pravdu. Veškeré projevy představitelů DS, jimiž se Soud zabýval, zazněly na shromážděních této strany, případně na shromážděních subjektů, s nimiž DS dlouhodobě a opakovaně spolupracuje, a představitelé DS na nich vystupovali právě ve svých stranických pozi-

cích. Podobně články a texty, které tito představitelé uveřejnili ve stranickém tisku, nejsou ničím jiným, než určováním ideového směřování strany. Soud na tomto místě připomíná, že politické strany jsou obecně vnímány především prostřednictvím projevů a vyjádření svých představitelů a dalších „mediálních“ tváří. V klipovité současnosti politické programy nabývají váhu zejména v podobě, ve které jsou veřejnosti přibližovány jednotlivými osobnostmi politických stran.

[638] Příčitatelnost projevů lokálních představitelů DS, jejich členů a kandidátů, ze kterých Soud vycházel, dovodil především na základě toho, že byly stejně jako projevy jejich představitelů přednášeny na shromážděních DS nebo jejich spřátelených subjektů, případně byly publikovány v jejím stranickém tisku. DS se od nich nikdy nedistancovala, což je zcela pochopitelné, protože tyto projevy a texty ideově i hodnotově odpovídaly rétorice představitelů strany a navazovaly na ni. Sloužily tedy především pro dokreslení a dobarvení obrazu, jehož podstatné rysy již dříve vyplynuly z projevů představitelů DS.

[639] Podobně Soud přičítel Dělnické straně projevy, které zazněly na jejích shromážděních, případně na shromážděních s ní spřátelených subjektů, jichž se zástupci DS účastnili. I v tomto případě Soud vycházel ze stavu, kdy se jednalo o osoby zvané na shromáždění DS pravidelně a opakovaně, případně o shromáždění subjektů, s nimiž DS dlouhodobě spolupracovala. Za situace, kdy tyto osoby přednesly např. zjevně rasistický nebo antisemitský projev, případně se více méně nezastřeně přihlásily prostřednictvím odkazu na tzv. Třetí říši k nacismu (viz např. projevy S. Pohla z hnutí Freier Widerstand), a Dělnická strana je přesto pozvala na další shromáždění či s nimi dále spolupracovala, nebo dokonce tato shromáždění a projevy zpětně kladně hodnotila ve svém stranickém tisku, neměl Soud o příčitatelnosti takových projevů straně nejmenších pochyb. Uvedený závěr platí tím spíše, že i tyto projevy zapadaly do obrazu Dělnické strany, který vyvstal již ve světle jejího programu a projevů jejích představitelů a nebyly „nově přičtenými“ proti-

právnostmi, jež by neměly oporu v jednání strany samotné.

[640] Konečně pak Soud uzavírá, že Dělnické straně bylo možné přičíst i názory osob, které nejsou jejími představiteli či veřejně známými členy, a které se objevily na stránkách jejího stranického tisku. V tomto závěru Soud vyšel ze skutečnosti, že šéfredaktorem tohoto tisku je člen představenstva DS a i tyto texty hodnocené Soudem odpovídají již dříve nastíněné podobě DS. Ani zde se tedy nejedná o texty, na jejichž základě by Soud přičítel Dělnické straně dříve nezkoumanou protiprávnost, ale o názory, které pouze potvrzují i jinými důkazy prokázané ideové a hodnotové směřování DS. Soud má totiž na základě provedeného dokazování za zcela zřejmé, že Dělnické listy nejsou koncipovány jako periodikum laděné polemickým směrem, kde by např. probíhala otevřená diskuse nad spornými tématy. Naopak, jde o platformu prezentace pouze určitého, velmi specifického a ideologicky jednostranného názorového proudu, z něhož nevybočují prakticky žádné publikované texty. Za této situace proto není určující, zda ten který autor prokazatelně je organizován v DS, případně zda je oprávněn za tuto stranu jednat.

[641] Soud tedy dospěl k závěru, že v řízení byla prokázána přičitatelnost protiprávního jednání Dělnické straně.

[642] Dále Soud přikročil k přezkumu **bezprostřednosti rizika** ohrožení demokracie. Stát pochopitelně může zabránit realizaci politického projektu, neslučitelného se základními právními a ústavními principy, ještě dříve, než bude uveden v život konkrétními akty, které mohou ohrozit občanský smír a demokratický režim v zemi, musí ovšem existovat skutečné a bezprostřední nebezpečí ohrožení demokracie. Rozpuštění strany není jen reakcí na její chování v minulosti, ale je především do budoucna namířeným aktem bránící se demokracie proti reálně existujícímu nebezpečí. Pro hodnocení činnosti politické strany, spojené se snahou získat úplný obraz o jejích aktivitách, může být relevantní i jednání této strany v minulosti. Zároveň podle konkrétních okolností může být

např. důležité, zda a jakým způsobem se strana distancovala od svých dřívějších činů, zda a jak se změnila její členská základna a vedení, zda došlo k zásadnímu programovému posunu apod. (srov. rozsudek *Dělnická strana I*, zejm. odstavce 54 a 56).

[643] Zde Soud především konstatuje, že rizikem ohrožení demokracie v citovaném rozsudku nerozuměl pouze míru pravděpodobnosti, s níž strana získá parlamentní většinu a poté formálně „*obrátil kormidlo*“ státoprávního uspořádání směrem z demokratických vod. Rizikem ohrožení demokracie je třeba rozumět i stav, kdy je strana schopna třebas jen na lokální úrovni účinně destabilizovat stávající institucionální a právní systém, a zejména stav, kdy tak může činit či dokonce čini opakovaně a stát jen s vynaložením nepřiměřeného úsilí a prostředků garantuje ochranu práv a svobod obyvatel dané lokality. Pokud je výsledkem jednání politické strany v určité lokalitě nejen přímá destabilizace tohoto místa, ale i zprostředkované riziko destabilizace a případně společensky nežádoucích jevů (eskalace násilí) v jiných lokalitách, je již možné hovořit o bezprostředním nebezpečí ohrožení demokracie. Toto ohrožení se tedy nemusí zdát v jednom okamžiku zjevným všem obyvatelům celého státu.

[644] V tomto směru DS dosáhla stupně, kdy již může představovat aktuální riziko pro demokracii, jakkoliv zatím spíše na lokální než na celostátní úrovni. Příklad „*bitvy o Janov*“ ukázal, že tato strana je schopna prostřednictvím s ní spolupracujících neonacistických hnutí motivovat nezanedbatelné síly k násilí směřujícímu proti reálně ohroženým skupinám obyvatel. DS se od události nejen nijak nedistancovala, ale dokonce se k ní jednoznačně hlásí, zcela cíleně vytváří legendu „*bitvy o Janov*“ jako počátku „*revoluce*“ v „*boji se Systémem*“, heroizuje „*spolubojovníky*“, kteří se prokazatelně dopustili ozbrojeného násilí. DS naopak odsuzuje pořádkové síly za zásah, přestože byl podle provedeného dokazování přiměřený způsobu útoku „*aktivistů*“, a dosud se snaží této události politicky využívat. Důležitá je i personální a ideová podpora DS dalším akcím podobného charakteru, tře-

baže zatím nedosáhly rozměru srovnatelného s událostmi v Litvinově/Janově dne 17. 11. 2008.

[645] Za velmi významnou považuje Soud z hlediska zmíněné bezprostřednosti rizika skutečnost, že DS v současnosti představuje prakticky monopolní, vysoce organizovanou, politickou platformu pro všechny významné pravicově extrémistické subjekty působící v České republice. Je zcela zřejmé, že v každé demokratické společnosti existuje a bude existovat určitá skupina občanů, kteří se negativně vymezují vůči ústavnímu a politickému systému jako celku a ve svých aktivitách se nezděraží ani používat násilí vůči jiným. Soud má za to, že v řízení bylo prokázáno (zejm. výpověďmi svědků Nováka a Choboly), že řada těchto jedinců nalézá svoji seberealizaci právě v projevovaném násilí (např. jako součást tzv. *hooligans* některých fotbalových klubů), ve velmi vyhraněném hudebním směru (tzv. *white power music*) a počínaje rokem 2007 také na politické scéně stále těsnějším zapojením do aktivit Dělnické strany. Tyto aktivity však ani v rámci strany nejsou ryze politické, ale jak ukázal příklad některých shromáždění, představují prolnutí politiky a násilí. Míra jeho nebezpečnosti je podstatně zvýšena organizovaností, kterou umožňuje struktura DS. Tato organizovanost se prakticky projevuje zejména způsobem provádění veřejných akcí, formou komunikace mezi členy a stoupenci DS, napojení na jiné pravicově extremistické subjekty atd. Specifickým znakem těchto aktivit je jejich celostátní provázanost, projevující se v účasti jednotlivců z celého území České republiky. Cílem účastníků těchto akcí je často násilí, rasové útoky, narušování veřejného pořádku a další jevy, které jsou v demokratickém právním státě nežádoucí.

[646] Demokratický právní stát na tato rizika musí odpovídajícím a proporcionálním způsobem reagovat, a to jak v individuální sféře (správněprávní a trestní odpovědnost jedinců), tak i ve vztahu k politické straně. Pokud totiž v nyní projednávané věci bylo zjištěno, že nezanedbatelná část kandidátů DS ve volbách je úzce spojena s extrémistickými hnutími (Autonomní nacionalisté, Národní odpor, Resistance Women Unity), tyto

subjekty se podílejí na konkrétních akcích DS a existuje zcela zjevné propojení i v ideové oblasti, nelze vnímat Dělnickou stranu jinak než jako prostředek pro realizaci politických cílů těchto extrémistických skupin. Bylo by naivní domnívat se, že tyto cíle, daleko otevřeněji prezentované zmíněnými hnutími (otevřený rasismus, etnická nesnášenlivost, xenofobie, antisemitismus, neonacistické tendence, výzvy k násilí proti skupinám obyvatel, násilí a trestná činnost jako výrazný průvodní jev řady aktivit), nejsou a nebudou transformovány do podoby konkrétních kroků v politické oblasti, vždy samozřejmě v závislosti na stupni dosažené politické moci (úroveň obecních samospráv, krajský stupeň, případně až úroveň celostátní). V tom spatřuje Soud velmi intenzivní hrozbu pro celý ústavní systém.

[647] Relevantní je rovněž skutečnost, že – jak Soud již shora konstatoval – u strany v současnosti nedošlo v zásadě k žádnému programovému posunu, natožpak významnému. Faktický program, interpretovaný ve světle nenávislné rétoriky představitelů a členů této strany, tedy neztratil nic ze své „údernosti“ vůči některým menšinám a ze svého jednoznačného směřování k okleštění jejich základních práv a svobod. V tomto směru nemohlo být o zřeknutí se dřívějšího jednání ani řeči a příkladem lze připomenout třeba výslovné odmítnutí předsedy DS distancovat se (přes dotaz Soudu) od zjevně a silně antisemitských projevů, které zazněly na shromáždění spolupořádaném touto stranou (1. 5. 2008) – v tomto směru proto naopak stále platí text 1. místopředsedy DS, který celé shromáždění i jeho ideový obsah ve stranickém tisku DS výrazně adoroval.

[648] Podobně i zalíbení DS v německém nacionálním socialismu zůstává stabilní charakteristikou této strany. Zde může sloužit příkladem nezměněného přístupu DS opakovaná účast řečníka oslavujícího tzv. Třetí říši (S. Pohl z hnutí Freier Widerstand) na shromážděních DS, naposledy 1. 5. 2009 v Brně. Soud také připomíná, že se v případě nacistu jedná o ideologii genocidního totalitního režimu. Debata o legitimitě obhajování jeho myšlenek se proto jeví zcela absurdní.

[649] V řízení nebylo ani prokázáno, že by v DS existoval trend k proměně vedení strany a členské základny směrem k méně extrémním protiprávním projevům. Co do změn v členské základně, ty Soud nemohl posoudit, protože neměl k dispozici v podstatě žádné relevantní údaje, které by se členů DS týkaly. Předseda DS se při jednání ohradil proti tvrzení vlády o počtu členů a nabídl vlastní údaj, ten ovšem zůstal stejně jako v případě vlády jen v rovině tvrzení. U některých osob, kde bylo tvrzeno jejich členství v DS, předseda této strany při prokazování jejich sepětí s neonacistickým hnutím zdůrazňoval, že nejsou členy DS, způsobem naznačujícím, že se stranou neměli nic společného. Vzápětí však k dotazu Soudu u některých připustil, že v minulosti byly členy strany. Vzhledem k tomu, že v zásadě u žádné osoby, jíž se Soud ve zmiňovaném kontextu zabýval, DS nenabídla konkrétní údaje týkající se jejího členství, ukončení členství a důvodů takového ukončení, tím méně aby nabídla Soudu důkazy k podobným tvrzením, nebylo možné učinit k možné proměně členské základny žádný závěr ve prospěch ani v neprospěch DS. Soud zde proto zdůrazňuje, že vycházel především z nepochybnitelných údajů na kandidátních listinách DS a z projevů jednotlivých osob hlásících se k členství ve straně, pokud DS jejich členství nepopřela.

[650] K nyní rozebíranému kritériu tak Soud uzavřel, že DS představuje schopností a prozatím na lokální úrovni projevenou snahou o destabilizaci poměrů a eskalaci násilí bezprostřední riziko ohrožení demokracie.

[651] Konečně pak Soud zkoumal, zda zamýšlený zásah, tj. rozpuštění této strany, je přiměřený sledovanému cíli, tzn. zda není narušena **proporcionalita** mezi omezením práva sdružovat se v politických stranách a zájmem společnosti na ochraně jiných hodnot. Soud v tomto směru připomíná, že hodnocení otázky proporcionality musí respektovat principy nastíněné v části V.1 (odst. 230 a násl.).

[652] V souladu se zásadou proporcionality musí být zásah do práva sdružovat se v politických stranách přiměřený sledovaným legitimním cílům. V případě návrhu na

rozpuštění politické strany je proto nutné zkoumat, zda existovaly mírnější prostředky, jichž mohlo být proti dané straně použito, a zda rozpuštění svým právním významem odpovídá důvodu, pro který je navrhováno, resp. zda je ekvivalentní hodnotě či cíli, které mají být chráněny. Nikoliv každé porušení práva nebo ohrožení práv chráněných hodnot může vést k zásahu do práva na sdružování v politických stranách, ale musí se jednat o intenzivní porušení či ohrožení těchto hodnot. Pouze zájem na ochraně ohrožených práv, která jsou svojí hodnotou srovnatelná s právem sdružovat se v politických stranách, může vyvážit zásah do tohoto práva (srov. rozsudek *Dělnická strana I*, zejm. odstavce 57 a 61).

[653] Soud již shora uvedl, že obrana Dělnické strany byla v řízení vedena taktikou zdůrazňované náhodnosti jednotlivých jí vytýkaných skutečností. Procesní strategie DS měla své racionální jádro, protože závažnost protiprávnosti celé řady z jejích projevů a jiného jednání nevyplývala najevo nahlížená osamoceně, ale jak Soud naznačil – teprve v rámci ostatních prokazovaných skutečností. Tato situace ovšem do značné míry snižuje možnost efektivní nápravy DS v návaznosti na případný individuální postih jednotlivých fyzických osob. Dále je třeba podotknout, že v některých případech, kdy nepochybně došlo ke spáchání mnoha trestných činů, byl okamžitý efektivní individuální postih obtížný – typicky v případě shromáždění, zejména násilných, jichž se účastnil větší počet osob, byly pořádkové síly natolik vázány ochranou skupin, proti nimž útoky směřovaly, a útoky byly natolik masivní a rozsáhlé, že bylo spíše výjimečně možné bezodkladně postihnout jednotlivé pachatele konkrétních trestných činů či přestupků. Konečně je třeba nahlédnout také na to, v čem je spatřována protiprávnost činnosti DS. Ta totiž z podstaty vytýkaného jednání limituje možný individuální postih konkrétních fyzických osob. DS poskytnutím své organizační struktury a politické legitimacy krajně pravicovým hnutím vytváří prostředí usnadňující páčání protiprávních činů (zejm. trestných činů a přestupků). Postih jednotlivců je za této situace mířen proti ná-

sledku, nikoliv příčině uvedeného jevu. Soud zdůrazňuje, že jeho závěr nemůže a nesmí vést k rezignaci Policie ČR na stíhání a postih trestných činů páchaných jednotlivci, byť by tak činili v souvislosti s politickou činností určité strany. V podobném případě se Soud vždy musí zabývat tím, zda mohl být individuální postih protiprávního jednání jednotlivců dostatečně efektivním prostředkem k ochraně hodnot ohrožovaných činnostmi určité strany nebo jejích členů.

[654] Program Dělnické strany, její skutečný program získávající obrysy teprve ve světle projevů a článků jejích představitelů, její ideové směřování, její opora v myšlenkách, hodnotách i symbolice německého nacionálního socialismu, její nezanedbatelná personální provázanost s krajně pravicovými a neonacistickými uskupeními, a koneckonců i její více či méně zastíraná a zastřená účast na veřejných shromážděních krajně pravicových extremistů a podpora akcím pogromistického charakteru, při nichž došlo k ozbrojeným násilným střetům s Policií ČR a jinými pořádkovými silami, nenechávají pochyb o tom, že DS zakládá svoji existenci na vzbuzování nenávisti k různým etnickým a sociálním skupinám, ličeným jako nepřátelé a na vytváření obrazu světa jako bojiště.

[655] Carl Gustav Jung napsal: *„Skutečná existence nepřítelů, na něhož je možno svést veškeré zlo, znamená pro svědomí člověka nesmírnou úlevu. Můžeme alespoň bez zábran říci, kdo je ten ďábel, a je nám pak jasné, že příčina našeho neštěstí se nachází vně, a nikoli snad v našem postoji.“* Citát trefně ukazuje, jakým způsobem je nastavena ideologie DS. Zničení nepřítelů, jeho zahubení, vede k očistě našeho světa, kaženého nikoliv námi.

[656] Dělnická strana byla podle Soudu právem označena jako strana vyznávající totalitní ideologii, jako strana hlásící se ke společenskému modelu, který byl zavržen po způsobení nevýslovného utrpení desítkám milionů lidí a který přes odstup více než půl století neztratil nic z negativního příkladu budoucím generacím. Soud však přesto opět připomíná Jungovu myšlenku – jen v obraze-

ném směru. Lze připustit, že označení Dělnické strany jako subjektu nepřátelského demokratickému právnímu státu může přinést úlevu veřejnému svědomí. Společnost si ovšem musí být vědoma toho, že příčina existence Dělnické strany leží uvnitř jí samotné. Dělnická strana není vnější nepřítel, je to jedna z tváří této společnosti. Problémy této společnosti, na které DS v některých případech legitimně poukazovala a kterých využila či zneužila, samozřejmě rozpuštěním této strany nezmizí. Soud nicméně připomíná, že navrhovaná řešení těchto problémů musí důsledně respektovat principy právního státu, zejména ochranu základních práv a svobod.

[657] Zároveň Soud podotýká a zdůrazňuje, že ideologie hlášená Dělnickou stranou, ani ti, kteří se k ní hlásí, rozpuštěním strany neopustí veřejný prostor. Tento krok nevymaže extrémní a extremistické názory z politického života a tím méně ze společnosti. Tvrdil-li v této souvislosti předseda Dělnické strany, že její členové a příznivci mohou přijít o značku, nikoliv však o své názory, měl beze zbytku pravdu. Bylo by v bytostném rozporu se základními hodnotami této společnosti určovat myšlenky, které její členové mohou zastávat. A přestože lze, na rozdíl od zastávání názorů, omezit jejich veřejné hlášení, členům DS nelze bránit a zabránit ani v založení nové politické strany v případě rozpuštění té předchozí. Český právní řád nezná sankci odnětí občanských práv a členové politické strany se mohou i v případě jejího rozpuštění nadále politicky angažovat. Rozpuštění DS proto znamená pouze její vyřazení ze soutěže politických stran, nikoliv vyřazení jejích představitelů a členů – byť lze připustit, že obtíže spojené s přechodem do jiného politického subjektu nebo se založením nové politické strany znamenají zásah (právem aprobovaný) do jejich politických práv a třebas jen krátkodobé omezení jejich možnosti usilovat o politickou moc.

[658] Za této situace je legitimní se ptát, zda má vůbec smysl činit takový krok, jakým je rozpuštění Dělnické strany. Soud dospěl k závěru, že má. Nezávisle na možné „reinkarnaci“ Dělnické strany v podobě jiného

politického subjektu totiž Soud dospěl k závěru, že je nutné jasně pojmenovat hodnoty prosazované touto stranou, jednoznačně konstatovat, že ideologie navazující na totalitní konstrukci nacionálního socialismu představuje zlo, a že existující systém právních hodnot České republiky není s takovou ideologií kompatibilní. Soud připomíná, že rozhodnutí o rozpuštění politické strany má významnou preventivní funkci. Byť by stejní členové rozpuštěné politické strany či kdokoli jiný založili nový politický subjekt, musí tak činit s vědomím předchozího rozpuštění, které nastavuje hranice jejich budoucímu jednání.

[659] V úvahách o bezprostřednosti hrozby a zejména přiměřenosti prostředků k jeho dosažení se Soud zabýval otázkou, zda byl vzestup ideologií, které se následně ukázaly vést k totalitním režimům, zadržitelný či nezadržitelný. Jak rozpoznat znamení doby, kdy se již vzestup nedá zastavit? Kdy je hrozba na jedné straně dostatečně bezprostřední, ale zásah na straně druhé ještě přiměřený?

[660] Rozhodnutí v tomto směru není jednoduchým dosazením proměnných skutkových zjištění do triviální rovnice právní úpravy – Soud vážil základní kameny tvořící pilíře současného společenského uspořádání.

[661] Na jedné straně stojí svoboda projevu, spojená s právem sdružovacím, navíc v demokratickém právním státě se zvlášť chráněným právem sdružování v politických stranách. Politické strany jsou v zásadě jedinými subjekty schopnými efektivně usilovat o institucionalizovanou moc ve státě. Rozpuštění politickou stranu znamená alespoň dočasně odepřít jejím členům možnost usilovat o tuto formu moci, tedy omezit jejich politická práva. Proto takový zásadní krok může být odůvodněn pouze ochranou práv stejně důležitých, jako svobodná politická soutěž.

[662] Těmi jsou na druhé misce vah základní lidská práva a svobody. Sociální směr moderního demokratického právního státu je charakterizován demokratickým prvkem, tedy vládou většiny, která je však omezena právem – katalogem základních lidských práv a svobod, chránících i před většinou nejužší

nedotknutelné jádro individuální svobody. V řízení bylo bez nejmenších pochyb prokázáno, že program Dělnické strany i její kroky, vedoucí k naplňování programu, směřují k rozvrácení takto popsaného fungování společnosti. Současně Dělnická strana navazuje na ideologii německého nacionálního socialismu, byť částečně v jeho „modernějším“ neonacistickém provedení. Cíle DS tak bez jakýchkoli pochybností směřují k popření základních lidských práv a svobod.

[663] Dělnická strana se zaštiťovala svobodou projevu a právem sdružování. Nikdo, ani politická strana, se však nemůže účinně dovolávat ochrany svých vlastních základních práv a svobod, uplatňovaných s cílem ohrožovat nebo porušovat základní práva a svobody jiných. Výkladovým vodítkem je v tomto směru čl. 17 Úmluvy, podle něž nic v Úmluvě nemůže být vykládáno tak, jako by dávalo státu, skupině nebo jednotlivci jakékoli právo vyvíjet činnost nebo dopouštět se činů zaměřených na zničení kteréhokoli práva a svobody přiznané Úmluvou nebo na omezování těchto práv a svobod ve větším rozsahu, než to Úmluva stanoví (srov. např. rozsudek ESLP ze dne 8. 6. 1976, *Engel a další proti Nizozemí*, stížnosti č. 5100/71 a další, Series A, č. 22, nebo rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 20. 2. 2007, *Pavel Ivanov proti Rusku*, stížnost č. 35222/04).

[664] Za této situace se nakonec i rozhodování Soudu jevílo vážením mezi dvěma konkurujícími si právy, ale za současného zneužití jednoho z nich ve smyslu čl. 17 Úmluvy, připouštějícího i omezení sdružovacího práva (vč. sdružování v politických stranách) podle čl. 11 odst. 2 Úmluvy. Soud totiž posuzoval stav, kdy se Dělnická strana zaštiťovala svobodou projevu a právem sdružovacím především proto, aby mohla směřovat k omezení základních lidských práv a svobod jí napadaných sociálních skupin. Historie přitom ukazuje, i na příkladu německého nacionálního socialismu, že vůle většiny představující zvůli vůči menšině se nakonec obrací proti všem.

[665] Závěr Soudu v předchozím odstavci podstatným způsobem snižuje možnost

Dělnické strany účinně namítat porušení práva na svobodu projevu či práva sdružovacího. Jinými slovy, strana, která hrála politikou hru násilně a s nacionálně socialistickými kartami, musí počítat s tím, že v případě návrhu na její rozpuštění jsou tyto karty Černým Petrem, s nímž nelze vyhrát. V jeho světle Soud hodnotil i přiměřenost zásahu. Byla-li by Dělnická strana moderní radikální stranou evropského střihu, bylo by nutné zkoumat, nakolik historií dosud neotestovaný mix jejích programových bodů může ohrozit základy demokracie, nakolik má taková strana potenciál realizovat svůj program nebo jeho části, a nakolik lze vyřazením některých částí jejího programu nebo postihem některých jejích projevů snížit míru její společenské nebezpečnosti na akceptovatelný standard současné demokratické společnosti.

[666] Dělnická strana však není v takovém postavení. Soud na základě provedeného dokazování dovedl její ideové navázání na nacionální socialismus a neonacismus, stejně jako podporu násilí. To se projevilo nejprve v personální rovině, když DS absorbovala osoby z neonacistické, resp. krajně

pravicové scény neštítící se násilí a následně svojí strukturou i ideově podporovala a oslavovala akce, na nichž k násilí došlo. Jedná se o podstatné skutečnosti, které potenciál DS zařadit se po bok politických stran fungujících v souladu se zákonem limitně přibližují nule. DS se těchto charakteristik navíc nezbavila ani po předchozím návrhu na její rozpuštění. Kalkulovat o zamítnutí návrhu po všech shora uvedených zjištěních soudu s poukazem na to, že se stát měl nejprve pokusit o použití mírnějších prostředků k „nápravě“ DS, by pak bylo alibistickým zavíráním očí před zjevnou skutečností. Tato strana je založena na své dlouhodobé a nepřerušené ideologii nenávisti a násilí a je natolik pevně personálně i hodnotově spojena s krajně pravicovými hnutími v České republice, že její změna prakticky není možná. Vedla by totiž k popření samotných důvodů její existence. Za této situace pak nebylo namístě učinit závěr o pouhém pozastavení činnosti DS.

[667] Soud proto neměl pochyb, že rozpuštění Dělnické strany není v rozporu ani s kritériem proporcionality tohoto zásahu.

## 2170

### Volby do zastupitelstev obcí: registrace kandidátní listiny

k § 89 soudního řádu správního, ve znění zákona č. 320/2009 Sb.

**V rámci ochrany ve věcech registrace podle § 89 s. ř. s. je soud k návrhu oprávněn zasáhnout v případě nezákonného rozhodnutí registračního úřadu nebo jeho vadného postupu; soud však v případě – ať už z jakéhokoli důvodu – marného uplynutí zákonné lhůty pro podání kandidátní listiny není (ani za použití prominutí lhůty či jiné konstrukce) oprávněn – byť by to *in concreto* shledal vhodným – nahradit rozhodnutí registračního úřadu o odmítnutí kandidátní listiny soudním rozhodnutím o povinnosti registračního úřadu registrovat kandidátní listinu ve smyslu § 89 odst. 2 věty první s. ř. s.**

(Podle usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 8. 2010, čj. 30 A 55/2010-21)

**Věc:** Sdružení nezávislých kandidátů pro obec Zhoř proti Městskému úřadu Stříbro o odmítnutí kandidátní listiny.

Rozhodnutím ze dne 13. 8. 2010 odpůrce, příslušný jako registrační úřad ve smyslu § 21 odst. 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do

zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, projednal podle § 23 odst. 1 tohoto zákona kandidátní listinu volební strany Sdru-

žení nezávislých kandidátů pro obec Zhoř (navrhovatele) pro volby do zastupitelstva obce Zhoř konané ve dnech 15. a 16. 10. 2010 a rozhodl tak, že podle § 23 odst. 3 písm. b) citovaného zákona kandidátní listinu navrhovatele odmítl s odkazem na § 21 odst. 3 téhož zákona.

Toto své rozhodnutí odůvodnil registrační úřad tím, že navrhovatel podal kandidátní listinu pro volby do zastupitelstva obce Zhoř konané ve dnech 15. a 16. 10. 2010 opožděně – až dne 12. 8. 2010. Posledním dnem lhůty pro podání kandidátní listiny byl přitom den 10. 8. 2010 do 16.00 hodin, neboť podle § 21 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí se podávají kandidátní listiny nejpozději 66 dnů přede dnem voleb do zastupitelstva obce obecnímu úřadu; a to nejpozději do 16.00 hodin. S ohledem na § 67 odst. 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, podle kterého lhůty nelze prodloužit ani promítnout jejich zmeškání, a úkon musí být poslední den lhůty do 16.00 hodin učiněn u příslušného orgánu, nezbylo než kandidátní listinu navrhovatele odmítnout.

Navrhovatel požádal návrhem podaným u Krajského soudu v Plzni o vydání rozhodnutí, že krajský soud povoluje dodatečnou registraci kandidátní listiny Sdružení nezávislých kandidátů pro obec Zhoř i přes nedodržení stanoveného termínu odevzdání.

Svůj návrh odůvodnil tím, že obec Zhoř je malá obec, která má v současnosti 150 obyvatel, z toho 115 voličů. Z tohoto počtu je ještě více jak 30 voličů, kteří mají v obci trvalý pobyt, ale v obci již delší dobu nejsou. Na straně druhé přibližně stejný počet občanů v obci žije, ale trvalý pobyt zde nemá. Z tohoto důvodu byly v obci problémy získat pro volby do zastupitelstva obce dostatečný počet kandidátů, a tím se stalo, že nebyl dodržen termín předání kandidátní listiny na registrační úřad ve Stříbře, tak jak ukládá zákon. Vzhledem k tomu, že v obci je předkládána pouze jedna kandidátní listina, navrhovatel se domníval, že by bylo neekonomické konat volby do zastupitelstva obce v náhradním termínu, a proto žádal Krajský soud v Plzni o povolení dodatečné registrace své kandidátní listiny

Sdružení nezávislých kandidátů pro obec Zhoř.

Krajský soud v Plzni návrh na vydání rozhodnutí o povinnosti odpůrce registrovat kandidátní listinu navrhovatele zamítl.

### Z odůvodnění:

Vzhledem k okolnostem případu a právní úpravě má soud za to, že se navrhovatel domáhal vydání rozhodnutí o povinnosti správního orgánu (Městského úřadu Stříbro, tj. odpůrce) registrovat kandidátní listinu volební strany Sdružení nezávislých kandidátů pro obec Zhoř (tj. navrhovatele). (...)

Soudní ochrana ve věcech registrace jako součást soudnictví ve věcech volebních v případě stanoveném v § 89 odst. 1 písm. a) a odst. 2 s. ř. s. znamená, že za stanovených podmínek je soud oprávněn (i povinen) nahradit rozhodnutí správního orgánu (registračního úřadu) o odmítnutí kandidátní listiny soudním rozhodnutím o povinnosti správního orgánu (registračního úřadu) kandidátní listinu registrovat.

Elementární podmínkou takového soudního zákroku je to, jestliže správní orgán vydá rozhodnutí, které je v rozporu s právními předpisy, jakož i to, jestliže se v řízení dopustí takových vad, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Soudní ochrana ve věcech registrace tak může nastoupit toliko tehdy, jestliže rozhodnutí správního orgánu nebo jeho postup je v rozporu s právem hmotným, procesním či organizačním.

Navrhovatel netvrdí, že by předmětné rozhodnutí registračního úřadu bylo v rozporu s právními předpisy.

Zákon o volbách do zastupitelstev obcí je tu skutečně zcela rigidní: „*Kandidátní listiny se podávají nejpozději do 16.00 hodin 66 dnů přede dnem voleb registračnímu úřadu*“ (§ 21 odst. 3 věta první). „*Registrační úřad [...] rozhodne o odmítnutí kandidátní listiny, jestliže není podána podle § 21*“ [§ 23 odst. 3 písm. b) část věty před středníkem uvedeného zákona]. „*Lhůty nelze prodloužit ani pro*

*minout jejich zmeškání*“ (§ 67 odst. 4 téhož zákona).

Jinak řečeno, není-li kandidátní listina podána ve stanovené lhůtě, registrační úřad je bez dalšího povinen ji odmítnout („*rozhodně o odmítnutí*“) a registrační úřad není za žádných okolností oprávněn prominout zmeškání lhůty („*nelze prominout*“).

Navrhovatel má ovšem za to, že konat volby do zastupitelstva obce v náhradním termínu by bylo neekonomické.

Rovněž soud je přesvědčen o tom, že – je-li zde opravdu jen jedna volební strana – bylo by vhodnější prominout ostatně nedlouhé zmeškání lhůty než konat volby do zastupitelstva obce v náhradním termínu. Soud se však nachází v naprosto analogické situaci jako správní orgán (registrační úřad); podle názoru soudu výše uvedená zákonná ustanovení nelze interpretovat tak, aby bylo možno podanému návrhu vyhovět.

Jediným orgánem soudního typu, který může do určité míry do zákonodárství zasahovat, je Ústavní soud, který podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR rozhoduje o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem.

Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR „[d]ojde-li [obecný] soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu

s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu“.

V přezkoumávané věci ovšem zdejší soud podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR nepostupoval, a to především proto, že § 67 odst. 4 [jakož i § 23 odst. 3 písm. b) část věty před středníkem] zákona o volbách do zastupitelstev obcí je sice pro daný případ nikoli vhodný, ale podle mínění soudu není v rozporu s ústavním pořádkem, a dále proto, že by tu byl problematický aspekt časový i technický: Ústavní soud by – teoreticky – mohl příslušné zákonné ustanovení zrušit, nemohl by je však nahradit např. dikcí: „*V případech zvláštního zřetele hodných lze lhůty prodloužit nebo prominout jejich zmeškání*.“

Lze tedy shrnout, že v rámci ochrany ve věcech registrace podle § 89 s. ř. s. je soud k návrhu oprávněn zasáhnout v případě nezákonného rozhodnutí registračního úřadu nebo jeho vadného postupu; soud však v případě – ať už z jakéhokoli důvodu – marného uplynutí zákonné lhůty pro podání kandidátní listiny není (ani za použití prominutí lhůty či jiné konstrukce) oprávněn – byť by to *in concreto* shledal vhodným – nahradit rozhodnutí registračního úřadu o odmítnutí kandidátní listiny soudním rozhodnutím o povinnosti registračního úřadu registrovat kandidátní listinu ve smyslu § 89 odst. 2 věty první s. ř. s.

## 2171

### **Volby do zastupitelstev obcí: odmítnutí kandidátní listiny; sdružení nezávislých kandidátů**

k § 21 až § 23 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

**I. Registrační úřad je oprávněn odmítnout kandidátní listinu sdružení nezávislých kandidátů toliko v případě nesplnění zákonných náležitostí kandidátní listiny, resp. v případě, že kandidátní listina nebyla podána v souladu se zákonem stanovenou procedurou (§ 21 až § 23 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí). V opačném případě je povinen registraci kandidátní listiny provést.**

**II. Registrační úřad není oprávněn odmítnout registraci kandidátní listiny [§ 23 odst. 3 písm. b) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí] sdružení nezávislých kandidátů (které není politickou stranou ani hnutím) z důvodu, že již byla**

**pro téže volby do zastupitelstva obce zaregistrována kandidátní listina volební strany jiného sdružení nezávislých kandidátů.**

(Podle usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 10. 9. 2010, čj. 29 A 83/2010-18)

**Prejudikatura:** č. 471/2005 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 3/1997 Sb. a č. 104/1996 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 275/96).

**Věc:** SDRUŽENÍ NEZÁVISLÝCH KANDIDÁTŮ proti Městskému úřadu Hrušovany nad Jevišovkou, za účasti Sdružení nezávislých kandidátů, o návrhu na zrušení registrace kandidátní listiny.

Dne 27. 8. 2010 doručil navrhovatel Krajskému soudu v Brně podání nazvané „*Odvolání proti rozhodnutí registračního úřadu v Hrušovanech nad Jevišovkou*“, ve kterém uváděl, že podává odvolání proti rozhodnutí registračního úřadu v Hrušovanech nad Jevišovkou z důvodu zaregistrování dvou různých volebních stran se stejným názvem (sdružení nezávislých kandidátů), což podle navrhovatele vede ke zmatení voličů. Navrhl proto, aby soud vydal rozhodnutí o nápravě podle zvláštního právního předpisu. K návrhu přiložil potvrzení o převzetí kandidátní listiny volební strany „SDRUŽENÍ NEZÁVISLÝCH KANDIDÁTŮ“ (dle § 21 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí) registračním úřadem (odpůrcem). Stejně tak přiložil seznam volebních stran v obci Hrabětice, ze kterého mj. vyplývá, že v této obci do zastupitelstva kandiduje šest volebních stran, z nichž dvě volební strany (sdružení nezávislých kandidátů) mají identický název, liší se osobou zmocněnce a vylosovaným číslem.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu zejména uvedl, že navrhovatel je veden jako „SDRUŽENÍ NEZÁVISLÝCH KANDIDÁTŮ“, druhý subjekt jako „Sdružení nezávislých kandidátů“. K druhému subjektu mj. doplnil, že i přes upozornění registračního úřadu v tom smyslu, že je třeba název volební strany uvést velkými písmeny, zapsal zmocněnec této volební strany do kandidátní listiny název „Sdružení nezávislých kandidátů“. Registrační úřad se proto domníval, že se jedná o dva jiné názvy volebních stran.

Krajský soud v Brně návrh na zrušení registrace kandidátní listiny zamítl.

### **Z odůvodnění:**

(...) Role registračního úřadu v procesu registrace kandidátních listin volebních stran sdružení nezávislých kandidátů ve volbách do obecních zastupitelstev je významně limitována kogentní právní úpravou, která restriktivně omezuje možnosti postupu registračního úřadu. Podle § 23 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí (nenastane-li situace předpokládaná v § 23 odst. 2 téhož zákona) totiž registrační úřad může po přezkoumání kandidátních listin toliko **provést registraci** kandidátní listiny splňující zákonné náležitosti, nebo **odmítnout** kandidátní listinu (pouze však v případě, že ta není podána v souladu se zákonem nebo neobsahuje zákonné náležitosti, popř. v případě, že politická strana nebo politické hnutí je součástí více volebních stran pro volby do téhož zastupitelstva obce). Krajský soud v této souvislosti poznamenává, že náležitosti kandidátní listiny, resp. proces jejího podávání, tedy důvody, pro které je možno odmítnout registraci kandidátní listiny, jsou primárně stanoveny zákonem o volbách do zastupitelstev obcí (viz § 21 až 23 zákona o volbách do zastupitelstev obcí), přičemž tento právní předpis, ostatně ani žádný jiný právní předpis, explicitně nestanoví, že by mezi označené důvody pro odmítnutí kandidátní listiny volební strany sdružení nezávislých kandidátů patřila i existence jiného „*sdružení nezávislých kandidátů*“. Jinými slovy, registrační úřad může podle krajského soudu odmítnout registraci kandidátní listiny sdružení nezávislých kandidátů pouze ze zákonem stanovených důvodů, mezi které patří nesplnění zákonných náležitostí kandidátní listiny, resp. její nepodání v souladu se zákonem sta-

novenou procedurou. Ostatně opačný postup by byl v rozporu i s imperativem obsaženým v čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle nichž mohou správní orgány postupovat pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Podrobněji k tomuto imperativu srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, Pl. ÚS 14/96, č. 3/1997 Sb., <http://nalus.usoud.cz>, ve kterém se mj. uvádí, že „[d]le čl. 2 odst. 3 Ústavy: Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Naplnění postulátu uvedeného v první části citovaného ustanovení je vymezeno požadavkem, aby se tak dělo jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. V požadavku uvedeném v této druhé části je tak zabudována nejen garance proti zneužití státní moci, ale také nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování.“ Toliko pro úplnost krajský soud dodává, že volební zákony je podle konstantní judikatury Ústavního soudu třeba vykládat ve prospěch zachování práv, tedy tak, aby byl zachován jejich primární účel, tj. volit a být volen (k tomu srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 10. 1996, sp. zn. IV. ÚS 275/96, č. 104/1996 Sb. ÚS, <http://nalus.usoud.cz>). Výše uvedené lze tedy shrnout tak, že registrační úřad je značně limitován při odmítání kandidátních listin, resp. tak, že odmítnout registraci kandidátní listiny může registrační úřad pouze v případě jednoznačného naplnění zákonných důvodů, v opačném případě je povinen provést registraci kandidátní listiny, resp. vydat rozhodnutí o registraci. Pro podporu těchto závěrů odkazuje ostatně krajský soud i na obdobně vyznívající judikaturu, např. na usnesení zdejšího soudu ze dne 19. 4. 2006, čj. 31 Ca 161/2006-43, ve kterém bylo vysloveno, že z „§ 23 odst. 3 zákona č. 491/2001 Sb., v platném znění, tedy vyplývá, že registrační úřad musí bez možnosti jakékoli diskrece registrovat kandidátní listiny, jsou-li jinak splněny zákonné podmínky. A contrario pouze pro případ, kdy jsou splněny zákonné podmínky, registrační úřad kandidátní listinu politického subjektu odmítne pro porušení § 21 nebo § 22 citovaného zákona. Regist-

rační úřad tudíž nemá žádné oprávnění v procesu projednání a registrace kandidátních listin posuzovat otázku možné zaměnitelnosti politických subjektů, resp. zneužití názvu.“ Podpůrně k limitaci registračních úřadů v procesu registrace odkazuje krajský soud i na odbornou literaturu např. na Šimíček, V. *Právní a politologické problémy voleb*. Acta Universitatis Brunensis, sv. č. 183, Masarykova univerzita : Brno, 1997, s. 23–26, či Vopálka, V.; Mikule, V.; Šimůnková, V.; Šolín, M. *Soudní řád správní – komentář*. C. H. Beck : Praha, s. 227, jakož i na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, čj. Vol 11/2004-31, č. 471/2005 Sb. NSS.

Krajský soud tedy v souladu s § 23 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí dospěl k závěru, že registrační úřad může odmítnout registraci kandidátní listiny pouze v případě nesplnění zákonných náležitostí, resp. v případě, že ta není podána v souladu se zákonem. S ohledem na povahu souzené věci (kdy návrhovatelem je „SDRUŽENÍ NEZÁVISLÝCH KANDIDÁTŮ“, které se z důvodu zaměnitelnosti, resp. matení voličů v předmetné obci domáhá vydání rozhodnutí o zrušení registrace kandidátní listiny jiné volební strany, a sice volební strany „Sdružení nezávislých kandidátů“) je dále třeba uvést, že zákonodárce činí významný rozdíl mezi stranami volebními a politickými stranami (hnutími). Volebními stranami podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí totiž mohou být vedle registrovaných politických stran či hnutí i nezávislí kandidáti, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů. Volební stranou tedy mohou být vedle politických stran či hnutí (dále též pouze „politické strany“) i jiné subjekty, např. právě sdružení nezávislých kandidátů. Pojem volební strany je tak pojmem podstatně širším než pojem strany politické. Podrobněji k tomu viz i Filip, J. *Obecní volby v roce 2006 v judikatuře ÚS – podněty pro legislativu i praxi. Právní zpravodaj*, 2007, č. 4, s. 5. Podle § 3 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „zákon o sdružování v politických stra-

nách“), jsou přitom politické strany (na rozdíl od sdružení nezávislých kandidátů, u kterých zákon takto nestanoví) právníckými osobami s podrobně upraveným režimem (k tomu srov. § 6 až § 20 téhož zákona, které detailně upravují vznik, hospodaření, resp. zánik těchto politických stran). Byť tuzemská právní úprava nepodává podle krajského soudu legální definici politické strany (jako je tomu např. v případě německé právní úpravy, k tomu srov. např. § 2 německého zákona o politických stranách – *Gesetz über die politischen Parteien*; BGBl. I 1967, 773), jakož ani nepodává definici sdružení nezávislých kandidátů, resp. nevymezuje jejich vztah. Ize z odborné literatury dovodit, že politické strany jsou privilegovaným a trvalým sdružením občanů, mají právní subjektivitu, podléhají registraci, jsou odděleny od státu, ve své organizaci a činnosti se řídí demokratickými principy a navzájem mezi sebou svobodně soutěží na základě principu rovnosti [k tomu srov. Šimíček, V. *Politické strany v právním řádu*. In: Kunc J. (ed.) *Demokracie a ústavnost*. Karolinum : Praha, 1999, s. 189]. Podrobněji k politickým stranám a jejich výsadnímu postavení viz i Filip, J. *Ústavní právo České republiky*. 4. vyd. Masarykova univerzita : Brno, 2003, s. 347 a násl. Ze shora označených důvodů podle krajského soudu zákonodárce politické strany důsledněji chrání. Jedním z projevů této důslednější ochrany je podle krajského soudu i § 6 odst. 3 zákona o sdružování v politických stranách, podle něhož se musí název politické strany a jeho

zkratka výrazně lišit od názvu a zkratky stran, které již vyvíjejí činnost na území České republiky, aby nebyly vzájemně zaměnitelné. Podrobněji k tomu viz rovněž Filip, J. *Ústavní právo České republiky*, op. cit., s. 357–358, který název politické strany dokonce připodobňuje k „firemní značce“. Dle krajského soudu však tuzemská právní úprava takto důsledně označení „sdružení nezávislých kandidátů“ nechrání. To podle krajského soudu vyplývá již ze samotné podstaty tohoto institutu, neboť „sdružení nezávislých kandidátů“ je na rozdíl od politické strany, k tomu viz výše, pouhým institutem umožňujícím účast ve volbách osobám (kandidátům), které nehodlají kandidovat za politickou stranu či hnutí, tedy pouhou konstrukcí umožňující účast kandidátů, kteří nekandidují v rámci politické strany či hnutí. Krajský soud v této souvislosti doplňuje, že název „sdružení nezávislých kandidátů“ bez jakéhokoliv přívlastku či přípony (na rozdíl od názvu „Hrabětické sdružení nezávislých kandidátů“, „Sdružení nezávislých kandidátů za lepší Hrabětice“ atp.) je názvem obecným, specifikujícím pouze druh volební strany, resp. názvem umožňujícím kandidaturu v obecních volbách. S ohledem na výše uvedené závěry je proto krajský soud názoru, že registrační úřad není oprávněn odmítnout registraci kandidátní listiny sdružení nezávislých kandidátů z důvodu, že již byla pro téže volby do zastupitelstva obce zaregistrována kandidátní listina volební strany jiného sdružení nezávislých kandidátů.

## 2172

### **Daň z přidané hodnoty: dodání zboží osvobozeného od daně do jiného členského státu Evropské unie; důkazní břemeno**

k § 64 odst. 1 a 5 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (v textu jen „zákon o DPH“)

**Důkazní břemeno o dodání zboží osvobozeného od daně z přidané hodnoty do jiného členského státu Evropské unie (§ 64 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty), tj. prokázání faktického odeslání zboží z tuzemska plátcem osobě registrované k dani z přidané hodnoty v jiném členském státě, leží na plátcích, který zdanitelné plnění uskutečňuje. Písemné prohlášení kupujícího o přepravě zboží (§ 64 odst. 5 citovaného zákona) je způsobilým důkazem jen za předpokladu, že od-**

povídá zjištěnému skutkovému stavu. V případě pochybností je prodávající povinen prokázat existenci dobré víry, že se svým jednáním neúčastnil daňového podvodu, tedy např. že v rámci svých obchodních aktivit přijal dostatečná opatření bránící riziku možného daňového podvodu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2010, čj. 8 Afs 14/2010-195)

**Prejudikatura:** č. 599/2005 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 73/2001 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 402/99); rozsudky Soudního dvora ze dne 27. 3. 1963, *Da Costa en Schaake* (28/62 až 30/62, Recueil, s. 61)\*), ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT a další* (283/81, Recueil, s. 3415)\*\*), ze dne 4. 11. 1997, *Parfums Christian Dior* (C-337/95, Recueil, s. I-6013\*\*\*), ze dne 12. 1. 2006, *Optigen a další* (C-354/03, C-355/03 a C-484/03, Sb. rozh., s. I-00483), ze dne 6. 7. 2006, *Kittel a Recolta Recycling* (C-439/04 a C-440/04, Sb. rozh., s. I-6161), ze dne 27. 9. 2007, *Teleos a další* (C-409/04, Sb. rozh., s. I-7797) a ze dne 21. 2. 2008 *Netto Supermarkt* (C-271/06, Sb. rozh., s. I-771).

**Věc:** Společnost s ručením omezeným MAKRO Cash & Carry ČR proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Správce daně v rámci kontroly daně z přidané hodnoty, provedené na základě žádosti slovenských daňových orgánů v rámci ověřování údajů o uskutečněných dodáních zboží do jiných členských států, u nichž bylo uplatněno osvobození od daně z přidané hodnoty, vzhledem k podanému daňovému přiznání žalobce, požadoval od daňového subjektu prokázání skutečnosti, že uskutečněná zdaniitelná plnění byla skutečně dodáním zboží do jiného členského státu ve smyslu § 13 odst. 2 zákona o DPH. Žalobce doložil k výzvě správce daně faktury a písemná čestná prohlášení odběratelů o dodání zboží do jiného členského státu. Správce daně tato prohlášení po dalším šetření zpochybnal a uzavřel, že neprokazují jednoznačně dodání zboží do jiného členského státu. Žalobci byla proto dodatečně vyměřena daň z přidané hodnoty za zdaňovací období červen až srpen 2004, listopad 2004 a leden až březen 2005 celkem 7 dodatečnými platebními výměry Finančního úřadu pro Prahu 5 ze dne 20. 6. 2006. Proti těmto platebním výměrům podal žalobce odvolání k žalovanému, který je rozhodnutími ze dne 7. 8. 2007 a 9. 8. 2007 zamítl.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobami u Městského soudu v Praze, který je spojil ke společnému projednání a rozsudkem ze dne 29. 5. 2008 zamítl.

Ke kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 4. 2009, čj. 8 Afs 87/2008-124, zrušil rozsudek městského soudu pro nepřezkoumatelnost a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Městský soud poté rozsudkem ze dne 30. 9. 2009 žaloby znovu zamítl. Vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu se městský soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností správních rozhodnutí v důsledku nevypořádání se se všemi odvolacími námitkami.

Městský soud shledal postup a závěry správních orgánů zákonnými. Žalobce podle něj nedostal povinnosti prokázat všechny skutečnosti, které je povinen uvádět v přiznání, hlášení a vyúčtování, nebo k jejichž průkazu byl správcem daně vyzván. Z tohoto důvodu nebylo ani možné posoudit dostatečně spolehlivě věrohodnost údajů uvedených žalobcem v daňovém přiznání. Důkazní pro-

\*) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Judikatura Evropského soudního dvora*, ASPI, č. 2/2004, s. 54.

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

\*\*\*) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Judikatura Evropského soudního dvora*, ASPI, č. 3/2004, s. 144.

středky, které žalobce předložil, podle městského soudu neobjasnily pochybnosti o údajích uvedených žalobcem v daňovém přiznání. Závěr správce daně o nevěrohodnosti tvrzení žalobce před správními orgány o důvodnosti přiznání osvobození od placení daně z přidané hodnoty má oporu ve spisu a je správný. V případě důkazů, které žalobce k prokázání svých tvrzení navrhoval, jde podle městského soudu o dokladové prokazování, které nemůže vyvrátit vzniklé pochybnosti o tom, že ke skutečnému dodání do jiného členského státu EU v rozsahu vymezeném doklady fakticky došlo.

Městský soud neshledal důvodnou ani námitku týkající se nesprávného postupu správních orgánů při hodnocení důkazů. Správce daně nepřekročil rámec hodnocení dokazování vymezený v § 2 odst. 2 a 3 daňového řádu. Žalovaný se podrobně zabýval jednotlivými důkazními prostředky, zejména výsledky mezinárodní spolupráce správců daně v oblasti daně z přidané hodnoty, provedl i podrobné hodnocení těchto důkazů a své závěry o jejich hodnotě vzhledem k dokazovaným skutečnostem odůvodnil. Městský soud připomněl, že formální správnost dokladů, předložených daňovým subjektem, nevylučuje oprávnění správce daně zjišťovat skutečný stav věci. V posuzované věci se jednalo o daňové řízení, ve kterém daňový subjekt musí prokázat svá tvrzení uvedená v daňovém přiznání. Správce daně měl pochyby, zda došlo k faktickému uskutečnění plnění deklarovaného v daňovém přiznání, u něhož v daňovém přiznání uplatnil osvobození od daně. Důvodem k dodatečnému vyměření DPH bylo, že správce daně nepovažoval za vyvrácené své pochybnosti o uskutečnění dodání zboží.

Podle § 64 odst. 5 zákona o DPH má být základním důkazním prostředkem písemné prohlášení pořizovatele zboží o přepravě zboží do jiného členského státu. Žalobce v posuzované věci čestné prohlášení tohoto obsahu předložil. Městský soud ovšem nesouhlasil s názorem žalobce, že by tento důkazní prostředek měl být důkazem absolutním a nezpochybnitelným. Došlo-li ke zpochyb-

nění pravdivosti předložených čestných prohlášení, správce daně zcela v souladu s daňovým řádem vyzval žalobce k prokázání jeho tvrzení, uvedeného v daňovém přiznání, jiným způsobem. Bylo výhradně na žalobci, aby dodání zboží do Slovenské republiky prokázal jinými důkazními prostředky.

Argumentace žalobce rozsudkem Soudního dvora ze dne 27. 9. 2007 ve věci *Teleos plc a další proti Commissioners of Customs & Excise*, C-409/04, Sb. rozh., s. I-7797 (dále jen „*Teleos*“), nebyla podle městského soudu případná a bylo nutné vycházet z předmětu daňového řízení, které bylo s žalobcem vedeno. Judikaturu týkající se daňových řetězců [rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 1. 2006 ve spojených věcech *Optigen Ltd, Fulcrum Electronics Ltd a Bond House Systems Ltd proti Commissioners of Customs & Excise*, C-354/03, C-355/03 a C-484/03, Sb. rozh., s. I-483 (dále jen „*Optigen*“)] nelze aplikovat bezvýhradně. Rozhodnutí ve věci *Teleos* řešilo obdobnou situaci jako v případě žalobce, ale bylo vydáno až po vydání žalobami napadených rozhodnutí, a navíc řeší předběžnou otázku, nikoliv věc samotnou. Soudní dvůr v něm také dospěl k závěru, že daňový subjekt, který nese v daňovém řízení břemeno tvrzení i důkazní, musí prokázat, že zboží opustilo území prodávajícího a bylo fyzicky dodáno kupujícímu do jiného členského státu.

V posuzované věci k jednoznačnému prokázání uvedených skutečností nedošlo, čímž bylo ve smyslu uvedeného rozhodnutí Soudního dvora zpochybněno postavení žalobce. Ten může být „v lepší pozici“ pouze tehdy, je-li v řízení prokázáno, že přijal všechna opatření, která po něm mohou být rozumně požadována. Dodavatel zboží má výhodnější postavení při uplatnění osvobození od daně pouze tehdy, nejde-li mu přičíst k tíži jakýkoliv podíl na daňových podvodných jednáních jiných subjektů. Tento požadavek s sebou přináší potřebu prokázat konkrétními důkazy, že se dodavatel choval při realizaci podnikatelské činnosti dostatečně rozumně a opatrně a že k deklarovanému plnění skutečně došlo.

Městský soud uzavřel, že se žalobce nedůvodně spoléhal výhradně na písemná prohlá-

šení pořizovatelů zboží, přestože i Soudní dvůr formuloval potřebu (resp. povinnost) dodavatele přijmout navíc opatření, která po něm mohou být rozumně a spravedlivě požadována. Požadavek správce daně, aby žalobce předložil další doklady nad rámec listin výslovně uvedených v zákoně o DPH k uplatnění osvobození od DPH, proto není v rozporu s judikaturou Soudního dvora. Podle městského soudu si lze představit existenci dalších dokladů, kterými by v rámci rozumného chování při podnikatelské činnosti bylo možné uvedené skutečnosti doložit (např. doklady o uskladnění zboží, doklad o provedených inventurách, doklad o přepravě či o přihlášení ke zdanění). Pravdivost čestných prohlášení lze mít za vyvrácenou s ohledem na zjištění učiněná správcem daně v rámci mezinárodní spolupráce daňových orgánů členských států EU, s nimiž byl žalobce v průběhu daňového řízení seznámen. Námitka, podle níž žalobce nebyl seznámen s výsledky zjištění správce daně a rozhodnutí žalovaného je v této části nepřezkoumatelné, proto neobstojí.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností. Uvedl, že předmětem jeho podnikatelské činnosti je provozování center zaměřených na velkoobchodní prodej. Možnost nákupu v jednotlivých velkoobchodních střediscích je podmíněna registrací zákazníka a vydáním zákaznické karty. Nepřenositelnost karet je zajištěna kontrolou totožnosti jejich držitelů, a to u vstupu do velkoobchodních středisek. Podle obchodních podmínek stěžovatele platných pro rozhodné období byl podnikatelský subjekt povinen, chtěl-li se stát zákazníkem stěžovatele, požádat o registraci. Při tom musel doložit své živnostenské oprávnění, prokázat aktivní podnikání a souhlasit s obchodními podmínkami stěžovatele. Stěžovatel tak zajišťoval, že zboží prodával pouze předem identifikovaným zákazníkům - podnikatelům.

Obchodní činnost stěžovatele je uskutečňována na principu „cash and carry“. Zboží je dodáno zákazníkovi přímo v provozovně, vlastnické právo přechází na zákazníka po zaplacení a zákazník zajišťuje transport nakoupeného zboží.

V rámci obchodní činnosti stěžovatel prodává zboží i zákazníkům z jiných zemí EU, kteří je přepraví z České republiky. S ohledem na úpravu zákona o DPH stěžovatel v takových případech nad rámec standardního procesu registrace ověřoval údaje o zákaznících i z jiných zdrojů. Tvzení zákazníka, že je osobou registrovanou k DPH v jiném členském státě, stěžovatel ověřoval v rámci systému VIES a dále od zákazníků požadoval kopii osvědčení o registraci k DPH. S ohledem na § 64 odst. 5 zákona o DPH pak stěžovatel v případě, že jeho zákazníci požadovali dodat zboží bez DPH s tím, že bude přepraveno např. na Slovensko, vyžadoval potvrzení, že zboží bylo na území Slovenska skutečně dopraveno. Pro tyto účely sloužila stěžovateli listina označená jako „*Prohlášení daňového subjektu*“.

V praxi fungoval nastíněný postup tak, že se zákazník zaregistroval, doložil svou registraci k DPH v jiném členském státě a stěžovatel jeho registraci ověřil. Při vstupu do střediska zákazník doložil zákaznickou kartu a stěžovatel ověřil jeho totožnost. Následně zákazník zakoupil zboží a stěžovatel vystavil fakturu, kde byla cena s DPH. Teprve pokud zákazník ve stanovené lhůtě prohlásil, že zakoupené zboží bylo přepraveno do jiného členského státu, vystavil stěžovatel po opětovném ověření údajů z VIES novou fakturu na cenu bez DPH. Tato faktura nahradila původní fakturu.

Stěžovatel také poznamenal, že intrakomunitární dodání podle § 64 zákona o DPH je standardním procesem respektujícím základní definiční znak daně z přidané hodnoty, tj. vybírání daně podle místa spotřeby. Z hlediska volného pohybu osob, služeb či zboží je režim intrakomunitárního dodání výrazem daňové neutrality DPH.

Dále stěžovatel namítl nesprávný výklad § 64 odst. 5 zákona o DPH městským soudem. Tvrdil, že při splnění podmínek předvidaných § 64 zákona o DPH je povinen dodat zákazníkům zboží bez DPH. Opačný postup by byl v rozporu se zákonem o DPH i se základními principy fungování evropského systému DPH.

Z popsaného procesu nákupu zboží přepravovaného do jiného členského státu (na Slovensko) bylo podle stěžovatele patrné, že dodání zboží bylo od daně osvobozeno až po potvrzení přepravy zboží na Slovensko. Prohlášení zákazníků splňovala kritéria § 64 odst. 5 zákona o DPH. Stěžovatel přitom upozornil, že tato prohlášení měla povahu deklarace o již proběhlém ději.

Závěry městského soudu o temporálních účincích rozsudku Soudního dvora ve věci *Teleos* stěžovatel považoval za rozporné s judikaturou Nejvyššího správního soudu i Soudního dvora. Domníval se, že všechny podmínky zakládající nemožnost uložit stěžovateli povinnost doplatit DPH, vyslovené v bodě 68 rozsudku ve věci *Teleos*, byly splněny i v posuzované věci.

Stěžovatel rovněž tvrdil doložení dokladů prokazujících nárok na osvobození intrakomunitárního dodání od daně. I s přihlédnutím k principu právní jistoty a proporcionality tak učinil tím, že poskytl správci daně dokument předvídaný v § 64 odst. 5 zákona o DPH.

Podmínku jednání v dobré víře stěžovatel naplnil popsaným procesem nákupu. Poskytoval zboží zákazníkům až po jejich registraci a následném ověření údajů tvrzených v rámci registračního procesu. Existenci dobré víry u stěžovatele je třeba dovodit i z toho, že po získání podezření o páchání trestného činu některými svými zákazníky informoval o věci Policii České republiky a změnil pravidla pro dodání zboží v režimu § 64 zákona o DPH. Výsledek trestního řízení není stěžovateli znám.

Dále stěžovatel namítl, že správní orgán i soud pochybily, pokud netestovaly transakce prováděné stěžovatelem výše uvedenými kritérii a nepřihlédly k preventivním opatřením, která stěžovatel zavedl. Správní orgán postupoval v rozporu s pravidly stanovenými judikaturou Soudního dvora, požadoval-li po stěžovateli prokázání skutečností nad rámec jeho zákonné povinnosti. V okamžiku předložení uvedených dokladů správci daně stěžovatel unesl své důkazní břemeno k prokázání skutečností uvedených v daňových přízná-

ních. Poté již bylo vyvrácení těchto skutečností na správci daně. Způsob, jakým správce daně mohl zpochybnit skutečnosti tvrzené stěžovatelem, je omezen právními závěry rozsudku ve věci *Teleos*. Požadavky, které správce daně kladl na stěžovatele nad rámec uvedeného rozsudku, jsou v rozporu s principem právní jistoty a proporcionality. Městský soud zjednodušeně uzavřel, že „*musí být prokázáno, že došlo k fyzickému opuštění zboží*“. To je v přímém rozporu se závěry v citovaném rozsudku.

Stěžovatel se domníval, že jím přijatá opatření jdou nad rámec jeho obecné povinnosti k obezřetnosti. Správce daně nevyvrátil dobrou víru stěžovatele nebo jeho postup mimo rámec potřebné opatrnosti. Navíc po stěžovateli požadoval prokázání něčeho, k čemu nebyl oprávněn.

V této souvislosti stěžovatel upozornil, že Soudní dvůr vymezil důkazní břemeno o intrakomunitárním dodání poněkud odlišně, než je tomu např. v řízení o nároku na odpočet DPH. Pouze v případě, kdy správce daně prokázal, že stěžovatel nebyl v dobré víře či neučinil všechna potřebná opatření, přešlo by důkazní břemeno zpět na stěžovatele.

Stěžovatel rovněž uvedl, že prostor pro aktivitu českého správce daně existoval, pouze pokud by bylo prokázáno, že zboží nebylo dopraveno na Slovensko. Správce daně měl vymáhat případnou dlužnou daň na zákazníkově stěžovatele, který porušil daňovou povinnost přepravit zboží na Slovensko. Tento závěr je nutno učinit s ohledem na bod č. 67 rozsudku ve věci *Teleos*.

Správní orgán podle stěžovatele postupoval v rozporu s výkladem principů pojících se s intrakomunitárním dodáním. Podobně tuto situaci nereflektoval ani městský soud. Důkazní prostředky, které městský soud požadoval k prokázání přepravy (doklady o uskutečnění přepravy, např. CMR), mají ve světle závěrů Soudního dvora stejnou důkazní sílu jako stěžovatelem doložená potvrzení, navíc takové dokumenty s ohledem na charakter prodeje formou „*cash and carry*“ nemohou existovat nebo být požadovány.

Ke stížní námitce nesprávného výkladu a aplikace právních předpisů s ohledem na rozhodovací praxi Soudního dvora stěžovatel dodal, že městský soud postupoval v rozporu se zásadou neutrality DPH. V případě, že by byl stěžovatel povinen hradit tuto daň na výstupu, byl by v méně výhodném postavení než osoby uskutečňující tuzemské plnění. V tomto smyslu stěžovatel odkázal mj. na bod č. 60 rozsudku ve věci *Teleos* a další rozhodnutí Soudního dvora týkající se principu neutrality DPH. Z nich měl plynout požadavek, aby veškeré transakce stejné skutkové podstaty byly posuzovány stejným způsobem. Jinak tak může být zajištěno, aby byla daň přenesena na konečného spotřebitele v souladu s principem země konečné spotřeby. V posuzovaných věcech správní orgány zatížily platbou DPH stěžovatele, nikoliv jeho zákazníci. Městský soud pak nerefletoval odpovídající žalobní námitky.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti k tvrzení stěžovatele, že zákazník činil prohlášení o přepravě zboží do jiného členského státu nejdříve dnem následujícím po koupi zboží, uvedl, že z předložených faktur takový postup obecně nevyplývá. Poukázal přitom na některé konkrétní případy. Prohlášení obsahuje text „zboží bylo přepraveno dne, do EU země“, ale země není uváděna. Prohlášení osvědčuje přepravu ve smyslu odvozu zboží od stěžovatele, ale neříká nic o tom, kam bylo zboží přepraveno. Stěžovatel demonstroval, že udělal vše, co bylo v jeho možnostech, aby dostál důkazní povinnosti. Nečinil tak ovšem důsledně, což má za následek neprůkaznost jeho tvrzení. Stěžovatel nemohl tvrdit, že místem spotřeby bylo Slovensko. Sám totiž nesledoval místo ukončení přepravy, přepravu na Slovensko nedoložil a nebyla zjištěna ani správce daně. Názor stěžovatele odporuje jeho stanovisku, podle kterého byl nesplněním přepravy na Slovensko porušitelem daňové povinnosti zákazník, který byl proto v členském státě dodání (České republice) osobou povinnou k dani. Postup správních orgánů byl v souladu s principem neutrality daně z přidané hodnoty. Stěžovatel se dovolával principu, který sám porušil. Proti dani na

vstupu, kterou nepochybně nárokoval při svém nákupu dále prodávaného zboží, totiž nebyla žádná daň na výstupu z prodeje zboží, v tuzemsku ani na Slovensku. Při uplatnění daně na výstupu u stěžovatele, nebylo-li prokázáno splnění podmínek osvobození od daně při dodání do jiného členského státu, mohli pořizovatelé ze Slovenska buď požádat o vrácení daně podle § 82 zákona o DPH, nebo pokud jim vznikla povinnost registrace za plátce daně z přidané hodnoty uskutečněním ekonomických činností na území České republiky, uplatnit nárok na odpočet daně. V obou případech by však kupující musel prokázat pořízení zboží. Tím by byl zajištěn požadavek stěžovatele, totiž že by šla pochybení zákazníků pouze k jejich tíži.

Tvrzení stěžovatele, že jím předložená prohlášení deklarují již uskutečněný děj, žalovaný nepovažoval za případné. Uvedl, že z nich ani ze souvisejících šetření nevyplývá zejména událost přepravy do jiného členského státu. Žalovaný nesouhlasil ani s konstrukcí stěžovatele, podle které je prohlášení pořizovatele speciálním důkazním prostředkem. Odmítl i stěžovatelem uvedenou modifikaci § 31 odst. 4 daňového řádu. Akceptace názoru stěžovatele, že dodání zboží je prokázáno písemným prohlášením pořizovatele zboží, by vedla ke znevýhodnění plátců, kteří uskutečňují zdanitelná plnění v tuzemsku a nepostupují podle § 64 zákona o DPH. Žalovaný nepovažoval za důvodnou ani námitku, že se městský soud nevypořádal s argumentací stěžovatele rozsudkem Soudního dvora ve věci *Teleos*. Podle žalovaného stěžovatel nesplnil všechny podmínky uvedené Soudním dvorem v tomto rozsudku. Dále žalovaný nesouhlasil s názorem, že § 64 odst. 5 zákona o DPH stanoví seznam dokumentů dokládajících uskutečnění dodání zboží. Předmětné ustanovení žádný taxativní výčet nestanoví. Vyplývá z něj, že písemné prohlášení pořizovatele je pouze jedním z možných důkazních prostředků. Uvedl-li stěžovatel, že správce daně nenamítl během řízení platnost či věrohodnost těchto dokumentů, žalovaný zdůraznil, že právě nedostatek důkazní síly předložených prohlášení vedl k neodstraně-

ní pochybností správce daně o splnění podmínek pro osvobození od daně. Pokud jde o dobrou víru stěžovatele, ten neučinil ve vztahu k zákazníkům žádné úkony k zamezení zneužívání zákaznické karty. Stěžovatel měl prokázat, že zboží opustilo Českou republiku.

Správce daně neuložil stěžovateli povinnosti nad rámec rozsudku ve věci *Teleos*. Žalovanému je známa aktuální judikatura k otázce přesunu důkazního břemene. Stěžovatel však nenamítl oprávněně nezpochybnění předložených dokladů, protože správce daně disponoval zjištěními, která nebyla v souladu s tvrzením stěžovatele, a seznámil s nimi stěžovatele. K opakujícím se námitkám týkajícím se prokázání rozhodných skutečností pro osvobození od daně žalovaný odkázal na svá předchozí vyjádření. Dále žalovaný nesouhlasil s námitkou o odlišném vymezení důkazního břemene v případě intrakomunitárního dodání zboží od řízení o nároku na odpočet daně. Jedinou odlišností je podle něj prokazování podmínek, za nichž se neuplatňuje daň na výstupu, zatímco u nároku na odpočet jde o daň na vstupu. Zákon však v obou případech stanoví podmínky, bez jejichž naplnění nelze osvobození od daně či nárok na odpočet přiznat. V obou případech je také třeba vycházet z toho, jak předmětné transakce ve skutečnosti proběhly a zda údaje v dokladech tomuto průběhu odpovídají. V obou případech platí zásada zákonnosti a zásada volného hodnocení důkazů, stejně jako povinnost správce daně zjišťovat co nejúplněji okolnosti směřující ke správnému stanovení daně. Provedené řízení neodporuje popsaným zásadám. Nesplnění podmínek osvobození bylo u stěžovatele provedeným řízením podloženo a žalovaný považoval dodatečně stanovení daně za případné.

K argumentaci stěžovatele principy fungování daně z přidané hodnoty doprovázené citací rozsudků Soudního dvora žalovaný podotkl, že názor Soudního dvora ve věci *Teleos* byl vysloven za situace, kdy dodavatel, na rozdíl od stěžovatele, poskytl důkazy prokazující jeho nárok na osvobození dodání zboží uvnitř Společenství, které se později ukázaly jako nepravdivé. Taková situace u stěžovatele

nenastala. Domněnka stěžovatele o naplnění zásady nemá opodstatnění. Neutralita nemůže být zajištěna tam, kde jsou porušována stanovená pravidla. Nebyla-li prokázána podstata plnění jako intrakomunitárního a přitom došlo k dodání, jde o plnění zatížené daní na výstupu, které bylo posouzeno jako tuzemské zdanitelné plnění.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## **Z odůvodnění:**

### **V. Posouzení věci**

#### **Nejvyšším správním soudem**

(...) Nejvyšší správní soud s ohledem na čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie vážil, zda je v posuzovaných věcech povinen položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se výkladu aplikovaného práva Evropské unie. Dospěl přitom k závěru, že se mohl ve svém rozhodování opřít o judikaturu Soudního dvora (srov. výše citované rozsudky ve věci *Teleos* a ve věci *Optigen*, a rozsudek ze dne 21. 2. 2008 ve věci *Netto Supermarkt GmbH & Co. OHG proti Finanzamt Malchit*, C-271/06, Sb. rozh., s. I-771), proto jej přes postavení soudu posledního stupně nestíhala povinnost obrátit se na Soudní dvůr (čl. 267 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie a rozsudky Soudního dvora ze dne 27. 3. 1963 ve věcech *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV proti Nederlandse administratie der belastingen*, 28/62 až 30/62, Recueil, s. 61, ze dne 6. 10. 1982 ve věci *Srl CILFIT et Lanificio di Gavardo SpA proti Ministère de la santé*, 283/81, Recueil, s. 3415, bod 14, a ze dne 4. 11. 1997 ve věci *Parfums Christian Dior SA and Parfums Christian Dior BV v Evora BV*, C-337/95, Recueil, s. I-6013, bod 29).

(...)

#### **V.2 Námitky směřující k meritu věci**

Stěžovatel namítl, že městský soud nesprávně posoudil přesun důkazního břemene na správce daně ve smyslu § 31 odst. 8 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“), neboť stěžovatel předepsaným způsobem doložil svá tvrzení o dodá-

ní zboží do jiného členského státu. Stěžovatel namítl také nesprávný výklad a aplikaci § 64 odst. 5 zákona o DPH s tím, že předložením písemného prohlášení pořizovatele zboží o přepravě zboží do jiného členského státu je jednoznačně prokázáno splnění podmínek vyžadovaných pro osvobození od daně.

Stěžovatel deklaroval prodej zboží osvobozeného od daně z přidané hodnoty ve smyslu § 64 odst. 1 zákona o DPH ve prospěch odběratelů registrovaných k dani v jiném členském státě. Ti deklarovali jeho dodání do jiného členského státu (Slovensko) v písemných prohlášeních. Vedle těchto dokladů stěžovatel prokazoval dodání zboží osvobozeného od DPH do jiného členského státu daňovými doklady (ve formě opravných faktur), písemnými rámcovými smlouvami o podmínkách nákupu v provozovnách stěžovatele (v podobě žádosti o vydání zákaznické karty ve spojení s obchodními podmínkami stěžovatele), kopiemi výpisů z obchodního rejstříku, dokumenty ověření platnosti DIČ pořizovatele zboží prostřednictvím internetové sítě a prohlášeními o registraci k DPH pořizovatelů v domovském státě. Tyto listinné důkazy však nemusí být přes svou vypovídací hodnotu vždy postačujícím důkazem o tom, že zboží bylo skutečně přepraveno do jiného členského státu.

Správce daně měl v rámci kontroly daně z přidané hodnoty, provedené u stěžovatele na základě žádosti slovenských daňových orgánů, oprávněné pochybnosti o faktickém uskutečnění přepravy podmiňující osvobození plnění. Vyzval proto stěžovatele k prokázání jím tvrzených skutečností.

Nejvyšší správní soud připomíná, že důkazní břemeno k prokázání skutečností, které daňový subjekt uvedl v daňovém přiznání pro uplatnění osvobození zboží od daně z přidané hodnoty, stíhá především daňový subjekt (§ 31 odst. 9 daňového řádu). K unesení důkazního břemene pak nemusí vždy stačit předložení formálně bezvadných daňových dokladů či jiných listin, byť se všemi zákonem vyžadovanými náležitostmi. Jak vyplývá i z nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 402/99, č. 73/2001 Sb. ÚS,

*„důkaz daňovým dokladem je pouze formálním důkazem dovršujícím hmotněprávní aspekty skutečného provedení zdanitelného plnění. Jestliže zdanitelné plnění nebylo uskutečněno, nemůže být důkazní povinnost naplněna pouhým předložením, byť formálně správného, daňového dokladu.“*

Prokazuje-li daňový subjekt nárok na osvobození od DPH formálně bezvadnými písemnými prohlášeními a daňovými doklady, ale zároveň existují pochybnosti o faktickém stavu, je součástí důkazního břemene daňového subjektu prokázat existenci podmínek, za nichž dochází k osvobození zdanitelného plnění od DPH (obdobně ve vztahu k odpočtu DPH srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2006, čj. 2 Afs 7/2006-107). Doklady o uskutečnění zdanitelného plnění, byť se všemi zákonnými náležitostmi, nemohou být proto podkladem pro uznání nároku na osvobození od DPH, není-li současně prokázáno, že k uskutečnění podmínek podmiňujících osvobození zdanitelného plnění od daně z přidané hodnoty fakticky došlo. Podle § 64 zákona o DPH je *„[d]odání zboží do jiného členského státu plátcem osobě registrované k dani z přidané hodnoty v jiném členském státě, které je odesláno nebo přepraveno z tuzemska plátcem nebo pořizovatelem nebo zmocněnou třetí osobou, osvobozeno od daně z přidané hodnoty s nárokem na odpočet daně, s výjimkou dodání zboží osobě, pro kterouřízení zboží v jiném členském státě není předmětem daně“*. Nárok na osvobození od DPH je tak dán pouze za zákonem stanovených podmínek, které byl správce daně oprávněn ověřovat a zkoumat, aby ověřil oprávněnost uplatněného osvobození.

K výkladu § 31 odst. 9 daňového řádu, tedy rozsahu důkazního břemene, které stíhá daňový subjekt, lze poukázat na bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu. Podlé ní ani doklady se všemi náležitostmi nemusí být podkladem pro uznání nároku na odpočet DPH (tyto závěry jsou plně aplikovatelné rovněž na osvobození od DPH), není-li prokázáno, že k realizaci tvrzené skutečnosti fakticky došlo. Stěžovatel se proto mylí, usuzuje-li na

unesení důkazního břemene tím, že předložil zákonem předvídané dokumenty (písemná prohlášení pořizovatelů zboží o dodání zboží do jiného členského státu Evropské unie). Pokud daňový subjekt v daňovém řízení neprokáže jím tvrzené skutečnosti, nelze s odkazem na § 31 odst. 8 daňového řádu dovodit, že byl správce daně povinen prokazovat tyto skutečnosti za daňový subjekt a neučinil-li tak, nelze dospět k závěru o vydání nezákonného rozhodnutí na základě neúplných skutkových zjištění (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2006, čj. 5 Afs 40/2005-72).

Hodnocení žalovaného a městského soudu, že důkazy předložené stěžovatelem neprokázaly splnění podmínek pro osvobození zboží od DPH ve smyslu § 64 odst. 1 zákona o DPH, nevykazuje znaky libovůle. Stěžovatel se spoléhal především na písemná prohlášení svých odběratelů, aniž by dále prověřoval jejich pravdivost. Byl by se tento přístup jevil jako obchodně výhodný, představuje riziko vzniku daňových úniků. Je proto v zájmu daňového subjektu, aby si opatřil takové podklady, které mohou relevantním způsobem prokázat, že k dodání do jiného členského státu skutečně došlo. Důkazní břemeno o uskutečnění dodání zboží osvobozeného od daně z přidané hodnoty, které daňově uplatňuje, totiž leží právě na straně daňového subjektu.

Stěžovatel podle své argumentace nemohl vědět, že se obchodními aktivitami účastní plnění, které je předmětem podvodu s daní z přidané hodnoty. Nejvyšší správní soud ovšem podotýká, že sám stěžovatel měl o důvěryhodnosti dodání zboží do jiného členského státu pochybnosti a prodal zboží odběratelům s daní z přidané hodnoty. Teprve posléze stěžovatel vystavoval opravné faktury. Učinil tak, přestože žádná ze skutečností předpokládající opravu původního daňového dokladu (faktury) nenastala (§ 46a odst. 1 zákona o DPH). Těmito skutečnostmi mohou být změna základu daně nebo změna ve výši daně při dodání do jiného členského státu. V posuzovaných věcech však základ daně i výše daně zůstaly od počátku obchodní transakce stejné. Pokud by se mělo v posuzova-

ných věcech skutečně jednat o osvobození plnění, byla výše daně od počátku rovna nule. Stěžovatel se proto nemůže dovolávat principu ochrany dobré víry subjektů formulovaného Soudním dvorem ve věci *Optigen*. Prokazování, zda stěžovatel věděl nebo měl vědět, že se svou obchodní aktivitou účastní daňového podvodu, není jistě jednoduché. Okolnosti však naznačují, že stěžovatel dobrou víru osvědčit nemůže. Neuplatní se proto základní *ratio* stěžovatelem citované judikatury Soudního dvora – totiž ochrana subjektivních práv a legitimního očekávání daňových subjektů, které si nejsou a nemohou být vědomy daňového podvodu a jednají s veškerou rozumnou opatrností, aby se nestaly součástí takového podvodu.

Daňový subjekt, který dodává do jiného členského státu Evropské unie zboží, na které se vztahuje osvobození od DPH (intrakomunitární obchod), je povinen vystavit na každé takové dodání zboží pro osobu, která je registrována k dani v jiném členském státě, daňový doklad s předepsanými náležitostmi, a to do 15 dnů od data uskutečnění dodání do jiného členského státu (§ 34 odst. 1 zákona o DPH). Pokud stěžovatel nejprve vystavil daňový doklad s daní z přidané hodnoty a teprve následně vystavil opravný doklad bez DPH, tj. prodej zboží osvobodil od daně z přidané hodnoty, byl povinen opatřit si relevantní důkazy o tom, že předmětné zboží bylo skutečně přepraveno do jiného členského státu. Této povinnosti se nemůže zbavit ani v případě dodávky zboží při dodacích podmínkách s doložkou EXW (*Ex Works* – ze závodu). Vzhledem k tomu, že v rámci intrakomunitárního obchodu Evropské unie není přímo monitorován přechod zboží přes hranice mezi jednotlivými členskými státy, není možné vyloučit riziko daňových podvodů. Daňový subjekt, jehož tíží důkazní břemeno, musí své obchodní aktivity přizpůsobit konkrétním podmínkám tohoto rizika a při obchodování (zvláště se značným finančním rozsahem) využít příslušných institutů. Námitky, podle kterých není stěžovateli zřejmé, jaké jiné než listinné podklady by mohly být v dané souvislosti předloženy, se míjí svoji

plausibilitou. Je totiž věcí daňového subjektu, jaké důkazní prostředky ve vztahu k prokázání tvrzené skutečnosti zvolí. Samotné přesné vymezení nástrojů, jimiž by bylo možno absolutně prokázat určité skutečnosti, není možné pro potřeby praxe definovat. Konkrétní vymezení či naopak přílišná obecnost by v konečném důsledku vyloučila nechtěně i případy, které by svou povahou měly spadat do určité kategorie. Nejvyšší správní soud připomíná, že dokazování v daňovém řízení je vázáno mj. zásadou volného hodnocení důkazů (§ 2 odst. 3 daňového řádu) a posouzení závažnosti jednotlivých důkazních prostředků je v pravomoci správce daně.

Obecně může být příkladem přijetí dostatečných opatření např. situace, kdy se dodavatel, předtím než vstoupí do obchodních vztahů s pořizovatelem, přesvědčí o jeho důvěryhodnosti např. prověřením jeho daňového identifikačního čísla, zápisu do obchodního rejstříku a solventnosti, a vyžádá si informace také o přepravci zboží od dodavatele k příjemci. Je-li přepravcem osoba odlišná od dodavatele a příjemce a obdrželi dodavatel např. nákladní list, vystavený v souladu s ustanovením Úmluvy o přepravní smlouvě v mezinárodní silniční dopravě (CMR), s vyznačením příjemce, že zboží převzal, pak spolupůsobily na vyhotovení tohoto dokladu tři na sobě většinou nezávislé osoby. To zpravidla postačí jako důkaz přepravy nebo odeslání ze státu dodání do jiného členského státu. Nepřímým důkazem (byť se nemůže jednat o důkaz jediný), že bylo zboží skutečně vyvezeno z členského státu dodání, může být také daňové priznání, které pořizovatel podá ve státě určení a které se týká daného zboží. Na druhé straně nelze zapomínat na povinnost dodavatele učinit vše, co je v jeho moci, aby zajistil řádné provedení dodání zboží uvnitř Společenství. Pokud smluvně přenechá přepravu zboží do jiného členského státu pořizovateli, může nést případné následky nesplnění této povinnosti ze strany pořizovatele (v této argumentaci srov. stanovisko generální advokátky Kokott ve věci *Teleos*, zejm. body 15, 66–69, 75 a 91).

Písemné prohlášení o přepravě zboží do jiného členského státu (§ 64 odst. 5 zákona o DPH) je tedy jistě relevantním důkazem, stěžovatel se však mylí, pokud jej považuje za důkaz jediný a absolutní. Takový výklad by prakticky znemožnil ověření skutečností, z nichž dané osvobození od daně z přidané hodnoty vychází. Stěžovatel navíc přijímal prohlášení o dodání zboží do jiného členského státu neopatrně a bez dalšího, resp. zcela formálně. Prohlášení totiž prokazatelně minimálně v jednom případě akceptoval i v situaci, kdy zboží dosud neopustilo jeho skladovací prostory.

Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil námitce, že rozsudek městského soudu je v rozporu s judikaturou Soudního dvora. Stěžovatel se odvolal na rozsudek ve věci *Optigen*, obsáhle citoval body 43, 45 až 51 rozsudku ve věci *Teleos* a dovolával se ochrany dobré víry, vyplývající z této judikatury. Soudní dvůr dospěl ve zmíněných rozhodnutích výkladem příslušných ustanovení šesté směrnice Rady 77/388/EHS o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně k závěru, že plátce daně má nárok na odpočet daně z přidané hodnoty z přijatých zdanitelných plnění, které splňují požadavky uvedené směrnice, i když jiná transakce, předcházející či následující v řetězci obchodních vztahů, byla uskutečněna se záměrem zkrácení daňové povinnosti. To ovšem platí pouze za podmínky, že plátce daně o takovém záměru nevěděl a nemohl vědět. Tyto závěry jsou bezpochyby aplikovatelné i na podmínky osvobození od daně z přidané hodnoty. Nejvyšší správní soud poznamenává, že argumentace stěžovatele judikaturou Soudního dvora nezpochybnuje rozhodnutí žalovaného ani rozsudek městského soudu. Naopak uvedená rozhodnutí jsou v souladu s těmito právními názory. Závěry Soudního dvora jsou respektovány také Nejvyšším správním soudem, podle jehož judikatury nemohou být nárok na odpočet daně a uznání daňového výdaje dotčeny tím, že v řetězci dodávek je jiná předchozí nebo následná transakce zatí-

žena skutečností, o kterých daňový subjekt nevěděl nebo nemohl vědět. Každá transakce musí být posuzována sama o sobě a charakter jednotlivých transakcí v řetězci nemůže být změněn předchozími nebo následnými událostmi (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, čj. 5 Afs 129/2006-142). Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku ostatně výslovně vyšel z rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Optigen* (srov. také rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2007, čj. 8 Afs 94/2006-83). Stěžovateli lze přisvědčit, že není odpovědný za obchodní a ekonomickou činnost jiných subjektů, tj. za to, jak jeho odběratelé a případné další subjekty v řetězci se zbožím naložili (srov. např. výše uvedený rozsudek čj. 5 Afs 129/2006-142 a rozsudek ze dne 25. 3. 2005, čj. 5 Afs 131/2004-45, č. 599/2005 Sb. NSS). Skutkový stav nyní posuzované věci se však míjí s východiskem výše uvedené judikatury. Správce daně neučinil závěr o neunesení důkazního břemene stěžovatelem pouze z následných transakcí jiných subjektů, na které již neměl stěžovatel vliv, ale přímo z jednání stěžovatele, který s ohledem na objektivní skutečnosti postupoval neopatrně, a nezamezil tak možným daňovým únikům.

V takovém případě přitom nelze účinně poukazovat na dotčení principu neutrality daně z přidané hodnoty. Ten se může ve své úplnosti uplatnit pouze tam, kde nedochází k porušování povinností stanovených daňovými předpisy. Za situace, kdy stěžovatel považoval prohlášení za důkazní prostředek *eo ipso* prokazující intrakomunitární podstatu dodání zboží a neunesl důkazní břemeno ohledně prokázání dodání zboží do jiného členského státu, nemůže předmětná stížná námitka obstát. Nebyla-li prokázána podstata plnění jako plnění intrakomunitárního a přitom k dodání došlo, bylo správně posouzeno jako tuzemské zdanitelné plnění zatížené daní na výstupu. Dovolal-li se stěžovatel principu neutrality, žalovaný správně připomněl,

že tak činil přes skutková zjištění správních orgánů ukazující na to, že byl uvedený princip ve skutečnosti opomenut. Jak konstatoval žalovaný, oproti dani na vstupu nestála žádná daň na výstupu z prodeje zboží zákazníkům stěžovatele, a to v tuzemsku ani na Slovensku. Žalovanému je třeba přisvědčit, že při uplatnění daně na výstupu u stěžovatele, nebylo-li prokázáno splnění podmínek osvobození od daně při dodání do jiného členského státu, mohli pořizovatelé ze Slovenska požádat o vrácení daně podle § 82 zákona o DPH, nebo uplatnit nárok na odpočet daně, pokud jim vznikla povinnost registrace za plátce daně z přidané hodnoty uskutečněním ekonomických činností na území České republiky. V obou případech by však kupující musel prokázat pořízení zboží, a bylo by tak zajištěno, aby jeho případná pochybení šla pouze k jeho tíži.

Pro úplnost je třeba konstatovat, že porušení principů efektivnosti a proporcionality stěžovatel namítl pouze v obecné rovině, která do značné míry předurčuje způsob vypořádání Nejvyšším správním soudem. Ten přitom porušení těchto principů vztahujících se k působení komunitárního práva neshledal.

Soudní dvůr uvedl v rozsudku ze dne 6. 7. 2006 ve spojených věcech *Axel Kittel proti Belgickému státu a Belgický stát proti Recolta Recycling SPRL*, C-439/04 a C-440/04, Sb. rozh., s. I-6161 (body 55–57), pokud „*osoba povinná k dani, která věděla nebo měla vědět, že se svým nákupem účastní plnění, které je součástí podvodu na DPH, musí být pro účely šesté směrnice považována za osobu účastnící se tohoto podvodu, a to bez ohledu na to, zda má z následného prodeje zboží prospěch, či nikoli. V takové situaci totiž osoba povinná k dani pomáhá pachatelům podvodu a stává se jejich spolupachatelem.*“ Jak Soudní dvůr také poznamenal, tím, že takový výklad ztěžuje podvodná plnění, jim může i zabránit (bod 58). (...)

## Regulace reklamy: rozpor s dobrými mravy; motiv strachu

k § 2 odst. 3 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, ve znění zákona č. 138/2002 Sb.

**K naplnění skutkové podstaty podle § 2 odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, je třeba, aby reklama využívala motivy strachu, a to takovým způsobem, že bude současně rozporná s dobrými mravy. Ne každý eventuální motiv strachu v reklamě proto bude automaticky protiprávní.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, čj. 1 As 47/2010-65)

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

Žalovaná rozhodnutím ze dne 3. 2. 2009 udělila žalobkyni pokutu ve výši 50 000 Kč, neboť dospěla k závěru, že žalobkyně porušila zákaz reklamy v rozporu s dobrými mravy podle § 2 odst. 3 zákona o regulaci reklamy. Žalovaná popsala reklamní spot žalobkyně na zubní pastu Parodontax, který měl premiéru dne 10. 3. 2008 na programu televize Prima a následně byl reprízován do 1. 6. 2008 na programech ČT 1, ČT 2, televize Prima a Nova, takto: *„V obraze pohled na dno umyvadla. Obraz je doprovázen zvukovou stopou znázorňující zvuky při čištění zubů. Poté následuje odplivování zbytků zubní pasty a slin do umyvadla spolu s příměsí krve. Výjev se opakuje. Do třetice je doplněn o vypadlý zub. Ve 21. sekundě spotu se objevuje nápis: ‚Kdy si konečně uvědomíte, že je to problém?‘ V obraze se objevuje vyplivnutá krev tentokrát i s vypadlým zubem. Ve 28. sekundě hlas muže oznamuje: ‚Zubní pasta Parodontax pomáhá proti krvácení dásní.‘ V obraze je současně znázorněna horizontálně zubní pasta. Spolu s nápisem: ‚PROTI KRVÁCENÍ DÁSNÍ‘. Délka spotu byla 30 sekund. K porušení zákona o regulaci reklamy mělo dojít tím, že reklamní spot využíval motivu strachu, který vyznívá jako ultimativní výhrůžka typu „buď krev a paradentóza s následnou ztrátou chrupu, nebo náš výrobek“.*

Proti rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze, ve které namítla, že ve věci nebyl řádně zjištěn stav věci,

neboť nebyl opatřen žádný důkaz o tom, že reklamní spot užívá strachu. Reklama má za cíl informovat o produktech a službách dostupných na trhu, za tím účelem musí podporovat vzdělanost svých adresátů, aby byli schopni reklamu vyhodnotit a vybrat pro sebe nejlepší produkt. Žalobkyně neměla v úmyslu používat motiv strachu. Z reklamy nijak nevyplývá příčinná souvislost mezi reklamou a pocitem strachu či ohrožení z onemocnění paradentózou. Spot uvádí, že pasta Parodontax pomáhá proti krvácení, tedy pouze proti jedinému z mnoha dalších příznaků rozvíjející se paradentózy.

Městský soud rozsudkem ze dne 22. 1. 2010 rozhodnutí žalované zrušil a vrátil jí věc k dalšímu řízení. K dané věci uvedl, že výčet provedený v § 2 odst. 3 zákona o regulaci reklamy je demonstrativní. Toto je třeba chápat tak, že přítomnost prvků využívající motiv strachu je jednou ze skutečností, které způsobují rozpor reklamy s dobrými mravy. Je na správním orgánu, aby řádně odůvodnil, na základě jaké skutečnosti a z jakých konkrétních důvodů rozpor reklamy s dobrými mravy v konkrétním případě shledává. Výklad žalované, že toto ustanovení zakazuje jednak reklamu, která je v rozporu s dobrými mravy, jednak reklamu, která obsahuje prvky využívající motivu strachu, je nesprávný. Městský soud byl toho názoru, že zvukovou část reklamy *„Zubní pasta Parodontax pomáhá proti krvácení dásní“* nelze vnímat jako ultimátum

„*bud' paradontóza nebo zubní pasta Paradontax*“, neboť zjevně nabízí možné řešení problému s dásní. Soud měl za to, že reklama spíše pouze upozorňuje na možné onemocnění, než aby vyvolávala pocit strachu.

Žalovaná (stěžovatelka) podala kasační stížnost, ve které namítala, že soud nesprávně posoudil právní otázku ohledně výkladu § 2 odst. 3 zákona o regulaci reklamy. Z důvodu demonstrativnosti výčtu stanovených možností, kdy je reklama v rozporu s dobrými mravy, je totiž na správním orgánu posoudit a odůvodnit, v čem spatřuje rozpor s dobrými mravy. Stěžovatelka se domnívala, že tomuto požadavku bylo učiněno zadost, neboť vyjádřila, v čem shledává pochybení – a to v ultimativní výhružce „*bud' krev a paradontóza s následnou ztrátou chrupu, nebo náš výrobek*“, která z reklamy číší.

Z hlediska hodnocení, zda reklama obsahuje prvky využívající motivu strachu, podle stěžovatelky soud nesprávně dospěl k názoru, že nikoli. Soud měl za to, že přestože reklama na možné onemocnění poukazuje, a činí tak způsobem, který může vyvolat rozporuplné reakce, v celkovém svém vyznění vzbuzuje spíše než strach z onemocnění uvědomění si možných následků a odpovědnost za vlastní zdraví. Vnímání strachu je individuální, každý proto nemusí strach vnímat stejně, přesto měl soud za to, že předmětná reklama nestaví na pocitu strachu z paradontózy. Taková úvaha soudu však podle stěžovatelky nemá oporu v odůvodnění a je jako taková nepřezkoumatelná.

Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti shledala rozsudek městského soudu správným a zdůraznila, že z dikce § 2 odst. 3 zákona o regulaci reklamy je zřejmé, že má-li být jednání označeno za nepřípustně užívající motiv strachu, musí být zároveň v rozporu s dobrými mravy. Žalobkyně byla přesvědčena, že důležitost informace o prevenci zánětu dásní je té intenzity, že bohatě vyvažuje i drobné zobrazení stop krve a vypadlého zubu. Spot jako takový je tedy v souladu s dobrými mravy, neboť propagovaný produkt je skutečně věcně určen k prevenci zánětu dásní. Hodnotí-li stěžovatelka spot coby ultimativní výhružku „*bud' krev a paradontóza*

*s následnou ztrátou chrupu, nebo náš výrobek*“, pak tak činí nesprávně. Něco takového vůbec neodpovídá obsahu spotu: nic takového v něm není ani řečeno, ani naznačeno, natož řečeno „*ultimativním*“ způsobem.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) [27] Stěžovatelka tvrdí, že „*pregnantně*“ vyjádřila, v čem shledává pochybení a proč reklama žalobkyně naplňuje skutkovou podstatu § 2 odst. 3 zákona o regulaci reklamy. Městský soud prý významně zasáhl do autonomie rozhodování stěžovatelky jakožto správního orgánu.

[28] K tomu nutno zdůraznit, že stěžovatelčino rozhodnutí je zčásti nepřezkoumatelné. Navíc stěžovatelka vyšla při svém hodnocení z nesprávné interpretace § 2 odst. 3 zákona o regulaci reklamy. Ve svém rozhodnutí totiž zjevně chápe skutkovou podstatu § 2 odst. 3 alternativně, tedy určité jednání je buď v rozporu s dobrými mravy, anebo obsahuje prvky využívající motiv strachu. Již z bodu 2 výroku stěžovatelky plyne, že reklama svým zpracováním vyvolává pocit strachu, aniž by bylo jakkoliv zmíněno, že reklama je v rozporu s dobrými mravy. Rovněž další části odůvodnění rozhodnutí stěžovatelky argumentují toliko motivem strachu, aniž jakkoliv zvažují, nakolik je dán rozpor s dobrými mravy.

[29] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem v závěru o nesprávnosti tohoto výkladu. Jednoduchým jazykovým výkladem § 2 odst. 3 zákona o regulaci reklamy lze snadno dospět k závěru, že norma v § 2 odst. 3 zakotvená zakazuje reklamu, která je v rozporu s dobrými mravy. Dále pak **demonstrativně** podává příklady reklamy, která je v rozporu s dobrými mravy. Těmito příklady jsou např. reklama obsahující prvky pornografie (k tomu rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2007, čj. 5 As 32/2007-83) nebo právě reklama využívající motivy strachu. K naplnění skutkové podstaty podle § 2 odst. 3 uvedeného zákona je proto třeba, aby reklama využívala motivy strachu, a to takovým způsobem,

že bude současně rozporná s dobrými mravy. Ne každý eventuální motiv strachu v reklamě proto bude automaticky protiprávní. Například upoutávka na hororový film bude nepochybně s prvkem strachu pracovat. Jen z tohoto faktu však samozřejmě nelze dovodit, že by se tím dostala také do rozporu s dobrými mravy. K porušení § 2 odst. 3 zákona o regulaci reklamy tedy samotné využití prvků strachu nestačí a eventuální rozpor s dobrými mravy je nutno řádně odůvodnit. Této povinnosti však stěžovatelka ve svém rozhodnutí nedostala.

[30] Pojem „*prvky využívající motivu strachu*“ spadá do kategorie tzv. neurčitých právních pojmů; jejich definování obecně v právních předpisech pro jejich povahu samu nemusí být vhodné, dokonce ani možné. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit. Proto se zjištění, zda v daném případě reklama obsahuje prvky využívající motivu strachu, musí odvíjet od hodnocení všech okolností konkrétního případu, z nichž správní orgán učiní závěr, zda je daný pojem naplněn či nikoli. Zákonodárce užitím neurčitých pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli. To, zda předmětná reklama obsahuje prvky využívající motivu strachu, je nepochybně otázkou právní, s níž se správní orgán i soud musí řádně vypořádat (srov. k tomu rozsudek čj. 5 As 32/2007-83, cit. v bodě [29] shora).

[31] Stěžovatelka se svým rozhodnutí poměrně obsírně zabývá samotným prvkem strachu. Strach je podle stěžovatelky vyvolán zobrazením krve a vypadlého zubu. Stěžovatelka si však nepoložila otázku, zda-li využití

motivů strachu je samo o sobě vždy bez dalšího v rozporu s dobrými mravy. Již ze shora podaného výkladu (bod [29]) je přitom patrné, že tomu tak vždy není.

[32] Vnímání strachu je bezesporu individuální záležitost. Každý člověk se „*bojí*“ za jiných okolností. Vnímání strachu proto může být v jednotlivých případech odlišné podle adresáta reklamy. Nicméně je nepochybné, že se dá říci, z čeho má většinová společnost strach. Samotné použití motivů, které mohou způsobit strach, nezpůsobuje strach v jakémkoliv myslitelné situaci. Proto je třeba každou jednotlivou situaci posoudit zvlášť vzhledem ke všem okolnostem a s ohledem na dobré mravy, o kterých § 2 odst. 3 zákona o regulaci reklamy výslovně hovoří. Zákon o regulaci reklamy má na mysli především mravnost v obecnějším významu tohoto slova. V tomto případě zřejmě půjde o takové způsoby jednání, na jejichž odsouzení se shodne naprosto převažující většina společnosti (srov. k tomu rozsudek čj. 5 As 32/2007-83, cit. v bodě [29] shora). Předpoklad skutkové podstaty zakládající rozpor reklamy s dobrými mravy tedy dále objektivizuje „*motivы strachu*“, o kterých hovoří část hypotézy právní normy obsažené v § 2 odst. 3 citovaného zákona. Stěžovatelka tedy musí ve svém rozhodnutí přesvědčivě vysvětlit, proč je daná reklama v rozporu s dobrými mravy.

[33] Městský soud má proto pravdu, pokud uvádí, že stěžovatelka porušení dobrých mravů řádně neodůvodnila, ale pouze popsal jednotlivé údajně stresující faktory. Stěžovatelka toto ostatně ani učinit nemohla, neboť nesprávně interpretovala § 2 odst. 3 zákona o regulaci reklamy. Důsledkem toho stěžovatelka naprosto opominula podmínku, aby reklama s motivy strachu byla v rozporu s dobrými mravy.

[34] Na závěr nutno dodat, že informace spotřebitele o možné nemoci (paradentóza, encefalitida, rýma, rakovina atd.) a jejím průběhu není vždy bez dalšího využitím motivu strachu. Účelem reklamy je bezesporu propagace výrobku, je tedy zcela logické, že reklama upozorňující na daný problém nabízí jako řešení svůj výrobek. Předmětná reklama sice

upozorňuje na riziko nemoci poněkud naturalistickým způsobem, nicméně v tom nelze shledávat rozpor s dobrými mravy tím, že reklama může též u některých diváků vyvolat strach. Je nutno se ztotožnit se závěrem městského soudu, že nikde v reklamě nezaznívá ultimativní výhrůžka „*bud' nemoc, nebo nás*

*výrobek*“, což by jistě porušením dobrých mravů s využitím prvků strachu bylo. Pokud stěžovatelka ve svém rozhodnutí vůbec nevyvětlila, jak k tomu jednoznačnému závěru o vyznění reklamy dospěla, je nutno považovat její rozhodnutí v této dílčí části rovněž za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

## Mezinárodní ochrana: vylučující klauzule

k § 12, § 14a, § 15 a § 15a 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)

**Jestliže v průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany bude zjištěn některý z důvodů uvedených v § 15 nebo § 15a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (důvody vylučující udělení mezinárodní ochrany), rozhodne Ministerstvo vnitra o neudělení mezinárodní ochrany; není dále povinno zjišťovat případnou existenci důvodů uvedených v § 12 (důvody udělení azylu) nebo § 14a (udělení doplňkové ochrany) uvedeného zákona.**

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2010, čj. 4 Azs 60/2007-119)

**Prejudikatura:** opačně č. 1337/2007 Sb. NSS.

**Věc:** Anatolij S. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal k žalovanému dne 19. 1. 2006 žádost o udělení mezinárodní ochrany, v níž sdělil, že v České republice žil střídavě od roku 1997 a zemi původu naposledy opustil dne 9. 6. 2003. Svou žádost odůvodnil tím, že v rámci předvolební kampaně pomáhal stoupencům kandidáta Juščenka tak, že do obce Krivoj Rog zasílal z České republiky propagační oranžové doplňky. V roce 2004 na Ukrajině několikrát navštívili manželku žalobce příslušníci „šestého oddělení policie“ s tím, aby žalobce své činnosti zanechal. Na přelomu let 2004–2005 kontaktovaly v České republice žalobce neznámé osoby, které ho napadly a vyhrožovaly mu násilím, pokud svou činnost neukončí. Také po něm požadovaly peníze a když jim žalobce nevyhověl, bylo mu telefonicky vyhrožováno, že ublíží jeho rodině na Ukrajině. Krajské státní zastupitelství v Ústí nad Labem doručilo žalovanému žádost Generální prokuratury Ukrajiny ze

dne 14. 3. 2005 o vydání žalobce k trestnímu stíhání, protože existuje důvodné podezření, že se dopustil trestného činu obchodování s lidmi, a to jako člen organizované zločinecké skupiny s mezinárodními vazbami, která prodala více než 12 žen do nočních klubů v České republice za účelem provozování prostituce.

Dne 19. 9. 2006 rozhodl žalovaný o neudělení mezinárodní ochrany žalobci pro existenci důvodů podle § 15 a § 15a zákona o azylu. Žalovaný na podkladě listinných důkazních materiálů, které měl k dispozici, neshledal, že by politický aspekt trestných činů převažoval nad jejich obecně právním charakterem. Důvodné podezření, že se žalobce dopustil uvedené trestné činnosti, podporuje také informace Bezpečnostní informační služby České republiky a Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu Služby krimi-

nální policie a vyšetřování. Jak žalovaný zjistil, žalobce se měl trestné činnosti dopustit v letech 2001 a 2002, což nenaznačuje souvislost s jeho tvrzeními politickými aktivitami v roce 2004. Žalovaný rovněž neshledal relevantní důvod pro pronásledování, když se stěžovatel angažoval ve prospěch vítězného prezidentského kandidáta Viktora Juščenka. Současně posoudil, zda žalobce splňuje důvody k udělení doplňkové ochrany a shledal důvody vylučující její udělení podle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, který ji rozhodnutím ze dne 30. 4. 2007 zamítl. Dospěl k závěru, že pokud správní orgán v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjistí skutečnosti vylučující její udělení, nemusí zjišťovat, jsou-li u cizince dány důvody pro udělení azylu, azylu za účelem sloučení rodiny, doplňkové ochrany či doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny. Jestliže se pak těmito důvody nezabývá, nelze z toho dovodit, že by jinak žadatel byl mezinárodní ochrana udělena. Lze tedy konstatovat, že správní orgán nepochybil, když se v dané věci nezabýval důvody uvedenými v § 12 až § 14b zákona o azylu. Důvody vylučující udělení mezinárodní ochrany se uplatňují již při pouhém důvodném podezření, že zde existují. Není tedy zapotřebí, aby správní orgán o nich nabyl jistotu, nýbrž postačí, když je dána určitá odůvodněná míra pravděpodobnosti, že tyto důvody existují. Taková situace nastala i u žalobce, neboť je zřejmé, že je na Ukrajině stíhán pro trestný čin obchodování s lidmi.

Proti rozsudku krajského soudu brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Vadu uvedeného rozsudku spatřoval mimo jiné v tom, že se krajský soud prakticky vůbec nezabýval otázkou, splňuje-li stěžovatel, bez ohledu na výše uvedené, podmínky pro udělení mezinárodní ochrany.

Čtvrtý pětičlenný senát při předběžném projednání dospěl k závěru, že zákon o azylu sám o sobě umožňuje přednostní aplikaci vylučující klauzule (§ 15 odst. 1 zákona o azylu) před klauzulí inkluzivní (§ 12 zákona o azylu) a následné nevypořádání se s námitkami vzta-

hujícími se k § 12 zákona o azylu, pokud se použije § 15 odst. 1 zákona o azylu. Přitom však zjistil, že tato otázka byla dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu řešena odlišně nebo ne zcela jednoznačně.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 6 Azs 215/2006-46, který se týkal obdobné věci, byl vysloven právní názor, že „[z] *textu § 15 zákona o azylu jednoznačně vyplývá, že kategorický závěr krajského soudu o nevedení řízení podle § 12 je nesprávný, neboť jinak než v řízení dle tohoto ustanovení nemohou být důvody v něm uvedené zjištěny. Výkladem lze naopak učinit jednoznačný závěr, že zákon o azylu předpokládá nejprve posouzení důvodů pro udělení azylu podle § 12 a teprve následně případné posouzení důvodů, pro něž azyl udělit nelze. V opačném případě by totiž výše zvýrazněná věta [i když budou zjištěny důvody uvedené v § 12] neměla v kontextu paragrafu žádný význam.*“ V dalším rozsudku ze dne 20. 6. 2007, čj. 6 Azs 142/2006-58, č. 1337/2007 Sb. NSS, zaujal Nejvyšší správní soud poněkud odlišný právní názor, když vyslovil, že „*v rozhodnutí stěžovatele absentuje jakákoliv úvaha o tom, zda žalobce splňoval definiční znaky azy-lanta ve smyslu ustanovení § 12 zákona o azylu, čili nic. Stěžovatel patrně nabyl při rozhodování dojmu, že je jednodušší vypořádat se s otázkou případné aplikovatelnosti exkluzivní klauzule podle § 15 zákona o azylu, než přezkoumat skutkový stav na základě výpovědi žalovaného s ohledem na azylové relevantní důvody pronásledování ve smyslu ustanovení § 12 zákona o azylu. Takové kritérium při posuzování „ekonomie“ řízení by bylo lze akceptovat, ovšem pouze za předpokladu, že nepůjde k tíži účastníka řízení. Tak tomu ovšem v posuzovaném případě není.*“ Nejvyšší správní soud tudíž připustil možnost (za určitých podmínek z důvodů procesní ekonomie, pokud toto kritérium nepůjde k tíži žadatele) nezabývat se důvody udělení azylu ve smyslu § 12 a § 13 zákona o azylu, i když to neřekl zcela jednoznačně.

Proto čtvrtý pětičlenný senát předložil rozšířenému senátu k posouzení právní otázku, zda zákon o azylu umožňuje aplikovat § 15 odst. 1 před § 12 zákona o azylu, tzn. zda v případě žadatele o udělení mezinárodní ochrany, u něhož je důvodné podezření, že se dopustil trestných činů uvedených v § 15 odst. 1 písm. a) a b) zákona o azylu či činů uvedených pod písmenem c) téhož ustanovení, je nutné zabývat se zjišťováním důvodů pro udělení azylu podle § 12 a § 13 zákona o azylu a dospěl k závěru, že nikoliv.

Podle názoru předkládajícího senátu nelze ze znění § 15 odst. 1 zákona o azylu, které stanoví, že azyl nelze udělit, i když budou zjištěny důvody uvedené v § 12 nebo § 13 téhož zákona, avšak je důvodné podezření, že cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, se dopustil skutků uvedených pod písmeny a) až c) § 15 tohoto zákona, dovodovat, že zákon o azylu předpokládá nejprve posouzení důvodů pro udělení azylu podle § 12 a teprve následně případné posouzení důvodů, které udělení azylu vylučují. Při použití čistě jazykového výkladu se sice nutnost posouzení důvodů pro udělení azylu „vnucuje“, avšak pomocí systematického výkladu nelze než dospět k závěru, že zákon o azylu odkazuje na důvody uvedené v § 12 nebo § 13 tohoto zákona především proto, aby bylo jasné, že i v případech, kdy jsou zjištěny důvody uvedené v těchto ustanoveních, nemůže být žadateli azyl udělen, nabude-li správní orgán zároveň se zjištěním těchto skutečností, nebo až po jejich zjištění, důvodné podezření, že cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, se dopustil skutků uvedených v § 15 odst. 1 písm. a) až c) zákona o azylu. Skutečnosti uvedené v § 15 odst. 1 zákona o azylu mohou být správním orgánem zjištěny kdykoli v průběhu řízení, tedy jak před, tak i po posouzení otázky, zda má být žadateli udělena mezinárodní ochrana ve formě uvedené v § 12 a § 13 zákona o azylu. Pokud by totiž věta „i když budou zjištěny důvody uvedené v § 12 nebo 13“ nebyla v § 15 odst. 1 zákona o azylu obsažena, nebylo by zřejmé, jak postupovat v případech, kdy správní orgán v průběhu řízení o udělení me-

zinárodní ochrany zjistil jak skutečnosti uvedené v § 12 a § 13 zákona o azylu, tak i skutečnosti uvedené v § 15 odst. 1 a 2 téhož zákona.

Správnosti výše uvedeného výkladu nasvědčuje podle názoru předkládajícího senátu i text Úmluvy o postavení uprchlíků z roku 1951 (č. 208/1993 Sb.; dále jen „Ženevská úmluva“) v čl. 1 písm. A (2) a písm. F.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že, jestliže v průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany bude zjištěn některý z důvodů uvedených v § 15 nebo § 15a zákona o azylu (důvody vylučující udělení mezinárodní ochrany), rozhodne Ministerstvo vnitra o neudělení mezinárodní ochrany; není dále povinno zjišťovat případnou existenci důvodů uvedených v § 12 (důvody udělení azylu) nebo § 14a (udělení doplňkové ochrany) uvedeného zákona.

### Z odůvodnění:

#### III. Posouzení věci rozšířeným senátem

[11] Ženevská úmluva, stejně jako zákon o azylu, obsahuje exkluzivní klauzuli, která vylučuje jednotlivce z požívání mezinárodní ochrany přesto, že jinak splňuje podmínky pro udělení azylu. Exkluzivní klauzule (vylučující doložka) obsažená v čl. 1 F uvedené úmluvy totiž stanoví, že Ženevská úmluva jako celek se nevztahuje na osoby v tomto článku vymezené. Na tyto osoby se tedy nevztahují ani články týkající se zásady *non-refoulement* (zákaz vyhoštění a navracení podle čl. 33 této úmluvy). Ačkoliv je v čl. 1 F Ženevské úmluvy vysloveno, že se tato nevztahuje na osoby v tomto článku vymezené, je tento princip ještě posílen zněním čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy, ve kterém je uvedeno, že výhody, tj. zákaz vyhoštění a navracení, nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází.

[12] Základní účel Ženevské úmluvy, stejně jako zákona o azylu, spočívá nepopíratelně v poskytnutí mezinárodní ochrany osobám, jimž domovský stát takovou ochranu odepřel nebo nemohl poskytnout. Jedná se o ochranu poskytovanou osobám, které byly pronásledovány nebo se takového pronásle-

dování důvodně obávají. Tato úmluva však neslouží k ochraně osob, které jsou pachateli činů vyjmenovaných v jejím čl. 1 F. Na tyto osoby se mezinárodní ochrana nevztahuje, protože jednak musí být jejich činy potrestány a jednak stát, v němž taková osoba žádá o azyl, musí být chráněn před rizikem ze strany takových osob.

[13] Čl. 1 A (2) Ženevské úmluvy obsahující inkluzivní klauzuli má svůj odraz v § 12 písm. b) zákona o azylu, zatímco čl. 1 F Ženevské úmluvy obsahující exkluzivní klauzuli má svůj odraz v § 15 odst. 1 zákona o azylu, v němž je vymezeno jednání, které tuto klauzuli naplňuje.

[14] Ačkoliv zákon o azylu je koncipován tak, že reflektuje Ženevskou úmluvu, Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Evropská úmluva“) a po novelizaci zákonem č. 165/2006 Sb. i směrnicí Rady 2004/83/ES o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“), je v některých případech ochrana žadatelů o mezinárodní ochranu obsažena pouze v jednom z těchto právních předpisů. Z toho pro rozhodovací praxi vyplývá, že Ženevská úmluva, Evropská úmluva, kvalifikační směrnice a zákon o azylu představují rozdílné vrstvy ochrany garantované žadatelům o mezinárodní ochranu. Výsledná úroveň ochrany poskytované žadatelům o mezinárodní ochranu v České republice odpovídá „*nejvyššímu společnému jmenovateli*“ ochrany práv garantovaných v těchto čtyřech „*vrstvách*“. Jednu „*vrstvu*“ ochrany tudíž nelze bez dalšího vykládat jako důvod pro snížení úrovně jiné vrstvy. I kdyby tedy byl přijat názor, že ani Ženevská úmluva ani kvalifikační směrnice, natož pak Evropská úmluva, nevyžadují posuzování inkluzivní klauzule [čl. 1 A (2) Ženevské úmluvy a § 12 písm. b) zákona o azylu] před klauzulemi vylučujícími (čl. 1 F Ženevské úmluvy a § 15 odst. 1 zákona o azylu), není možné automaticky konstatovat,

že zákon o azylu rovněž nestanoví povinnost posuzovat přednostně inkluzivní klauzuli, protože tuto povinnost nestanoví ani Ženevská úmluva ani kvalifikační směrnice.

[15] Při hledání odpovědi na otázku, zda má být při aplikaci vnitrostátního práva přednostně posuzována exkluzivní klauzule před klauzulí inkluzivní, je nutné zdůraznit, že Ženevská úmluva ani unijní právo takovému postupu nebrání.

[16] Zákon o azylu upravuje důvody pro udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu (§ 12), azylu za účelem sloučení rodiny (§ 13), humanitárního azylu (§ 14), doplňkové ochrany (§ 14a), doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny (§ 14b) a důvody vylučující udělení mezinárodní ochrany (§ 15 a § 15a). Žádost o udělení mezinárodní ochrany je oprávněn podat každý cizinec, jenž učinil prohlášení o mezinárodní ochraně, tzn. učinil projev vůle, z něhož je zřejmé, že hledá v České republice ochranu před pronásledováním nebo před hrožící vážnou újmu. Podaná žádost je vždy primárně posuzovaná z hlediska možnosti udělení azylu, a nejsou-li shledány důvody pro jeho udělení, poté také z hlediska možnosti udělení doplňkové ochrany. Podáním žádosti vzniká cizinci právo setrvat na území České republiky do doby ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Je-li žádost zamítnuta, může cizinec postupně využít dva prostředky k ochraně (žalobu a kasační stížnost). Řízení o udělení mezinárodní ochrany je v českém právním řádu hlavním nástrojem ochrany cizince před *refoulement*.

[17] Ve správním řízení o udělení mezinárodní ochrany, které je zahájeno podle § 10 odst. 1 zákona o azylu podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany, správní orgán primárně zkoumá, zda žadatel splňuje důvody taxativně stanovené v § 12 zákona o azylu. Ale i v případě, že jsou tyto důvody zjištěny, nelze azyl udělit, jsou-li zde skutečnosti taxativně vymezené v § 15 zákona o azylu. Tyto skutečnosti naplňující exkluzivní klauzuli se mohou objevit v různém stadiu řízení o udělení mezinárodní ochrany. I když ale správní orgán v průběhu správního řízení zjistí okol-

nosti nasvědčující důvodnosti aplikace § 15 zákona o azylu, nemůže to automaticky, bez dalšího, vést k vyloučení žadatele o udělení mezinárodní ochrany z azylové procedury. V žádném případě totiž nelze důvody vymezené v § 12 a § 15 zákona o azylu zkoumat izolovaně, protože skutkové okolnosti ve smyslu citovaných ustanovení se mohou prolínat.

[18] Protože pro řízení o udělení mezinárodní ochrany se podle § 9 zákona o azylu použije správní řád z roku 2004, s výjimkou taxativně stanovených ustanovení, je správní orgán povinen postupovat v souladu s § 50 správního řádu. Kromě správního řádu jsou procesní ustanovení obsažena i v zákoně o azylu, kde je mimo jiné v § 23 odst. 1 upraven speciální procesní institut, jímž je pohovor se žadatelem o azyl, který provádí pověřený pracovník ministerstva za účelem zjištění všech skutečností rozhodných pro vydání rozhodnutí o udělení azylu s výjimkou případu, kdy lze řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavit z důvodu nepřijatelnosti žádosti. Výpověď žadatele o udělení mezinárodní ochrany je v každém případě významným podkladem pro rozhodnutí o žádosti. Specifikum řízení o udělení mezinárodní ochrany vyžaduje získávání značného množství údajů, např. o situaci ve státě, kde žadatel o udělení azylu před příchodem na území České republiky pobýval, údaje o jeho politické orientaci, o rodinných vztazích, vazbách k jiným osobám atd. Žadateli tak musí být vždy dána možnost vyjádřit se ke všem rozhodným skutečnostem, a to ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, tzn. i možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

[19] Dospěje-li ale v průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany správní orgán na základě provedeného dokazování k závěru, že byly prokázány ve smyslu § 15 zákona o azylu okolnosti vylučující udělení azylu, není zde racionálního důvodu, aby se poté dále zabýval důvody podle § 12 zákona o azylu. I kdyby totiž byla jejich existence prokázána, nelze žadateli azyl udělit. Jakmile zjistí správní orgán okolnosti nasvědčující možné aplikaci § 15 zákona o azylu, je nutné, aby při pohovoru žadateli kladl otázky mající vztah jak k § 15, tak i k § 12 zákona o azylu, což umož-

ní komplexní posouzení žádosti a zabrání situacím, aby po případném zrušení rozhodnutí správního orgánu aplikujícího § 15 zákona o azylu bylo nutné začít řízení v podstatě od samého začátku. Při aplikaci § 15 zákona o azylu je ale nezbytné postupovat restriktivně, neboť § 12 a § 15 zákona o azylu se velmi úzce prolínají, a to jednak proto, že důvodné podezření o existenci skutečností ve smyslu § 15 zákona o azylu se může objevit v kterékoli fázi správního řízení, a jednak proto, že skutečnosti uváděné žadatelem o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 12 zákona o azylu mohou být současně skutečnostmi relevantními pro posouzení z hlediska § 15 zákona o azylu. Důvodem vylučujícím udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 15 zákona o azylu by tedy např. nemohlo být obvinění žadatele ze sice nepolitického trestného činu, které by se ovšem nezakládalo na reálných důkazech a bylo by proti žadateli vzneseno státními orgány v zemi jeho původu účelově jako součást jeho pronásledování z azylově relevantních důvodů uvedených v § 12 zákona o azylu (např. pro zastávání určitých politických názorů). Správní orgán musí tedy vždy pečlivě posuzovat, zda je tu skutečně důvodné podezření, že byl spáchán některý z činů uvedených v § 15 zákona o azylu a zda se nejedná o vykonstruované obvinění. Rovněž musí postavit najisto, že ve skutečnosti nejde o politický trestný čin, který by podle právního řádu České republiky a jiných demokratických zemí trestný nebyl, a byl by naopak projevem uplatňování základních práv a svobod jednotlivce, za něž nesmí být nikdo postižen. Proto je třeba na § 15 zákona o azylu pohlížet optikou § 12 zákona o azylu. Rozhodne-li ale správní orgán o neudělení azylu z některého důvodu uvedeného v § 15 zákona o azylu, není třeba se již v rozhodnutí zabývat důvody podle § 12 zákona o azylu, pokud nemají vztah k § 15 zákona o azylu.

[20] Tento závěr je v souladu i s čl. 1 F Ženevské úmluvy, z něhož nelze dovodit, že by mělo smysl v každém případě trvat na zjišťování a posuzování inkluзивní klauzule. Takový postup (vždy nejprve posuzovat splnění in-

kluzivní klauzule) totiž za situace, kdy lze mimo jakoukoliv pochybnost učinit závěr, že jsou splněny podmínky pro aplikaci vylučující klauzule, nemá žádný praktický význam a je také v rozporu se zásadou procesní ekonomie. Správní orgán by tak vlastně zbytečně zjišťoval skutečnosti rozhodné pro udělení azylu za situace, kdy přes naplnění inkluzivní klauzule, nebude možno žadateli o udělení mezinárodní ochrany udělit azyl. Použití exkluzivní klauzule nelze v žádném případě podmiňovat předcházejícím zjišťováním splnění podmínek naplňujících inkluzivní klauzuli v případě, že okolnosti ve smyslu § 12 a § 15 zákona o azylu jsou zcela rozdílné a naprosto oddělitelné. Nic samozřejmě nebrání tomu, aby žadateli o udělení mezinárodní ochrany byl podle vnitrostátního práva poskytnut vyšší standard, než mu poskytuje Ženevská úmluva, avšak v případě otázky přednosti aplikace inkluzivní klauzule před exkluzivní, by takový „*nadstandard*“ stejně neměl na konečné rozhodnutí správního orgánu žádný vliv a pouze by zbytečně zatěžoval a prodlžoval správní řízení.

[21] Je ovšem nezbytné zdůraznit, že v žádném případě nemůže být rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany překvapivé. Skutečnosti, které správní orgán považuje ve smyslu § 15 zákona o azylu za relevantní, musí být žadateli o udělení mezinárodní ochrany předestřeny, aby se k nim mohl vyjádřit a případně navrhnout doplnění dokazování.

[22] I v případě, že nebude žadateli udělena mezinárodní ochrana, nezůstane bez ochrany, protože mu může být ochrana poskytnuta podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), který upravuje primární prostředky úpravy oprávnění cizího státního příslušníka dlouhodobě pobývat na území České republiky z jiných než azylově relevantních důvodů. Režim povolování pobytu cizinců na území České republiky je třeba považovat za základní a obecný nástroj úpravy pobytu cizích státních příslušníků v případech, kdy nejsou dány podmínky stanovené

zvláštními předpisy, typicky v zákoně o azylu. Citovaný zákon respektuje zásadu *non-refoulement*, neboť stanoví, že rozhodnutí o správním vyhoštění cizince lze vydat pouze na základě závazného stanoviska Ministerstva vnitra, které posuzuje, zda je takové vycestování možné, tj. zda se na takového cizince nevztahují důvody znemožňující vycestování (§ 120a ve spojení s § 179 zákona o pobytu cizinců). Není-li takové vycestování možné, policie tuto skutečnost uvede v rozhodnutí o správním vyhoštění a cizinci udělí vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území České republiky. Ustanovení § 179 zákona o pobytu cizinců, které upravuje důvody znemožňující vycestování cizince, obdobně jako důvody pro udělení doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu, sice obsahuje v odstavcích 3 a 4 také obdobné výluky, jaké jsou obsaženy v § 15a zákona o azylu, ovšem ani cizinec, na kterého by se tyto výluky vztahovaly, by nebyl navrácen do státu, kde by mu hrozila vážná újma. V takovém případě policie umožní cizinci vyhledat si nejdéle do 60 dnů přijetí v jiném státě. Pokud cizinec doloží, že přijetí v jiném státě nezískal, umožní mu policie podat žádost o udělení víza za účelem strpění pobytu na území České republiky (§ 179 odst. 5 zákona o pobytu cizinců).

[23] Vzhledem k tomu, že smyslem zákona o azylu je poskytnout ochranu osobám jiných států, které jsou vystaveny pronásledování z azylově relevantních důvodů nebo jež mají z takového pronásledování důvodnou obavu, je i účelem doplňkové ochrany poskytnout žadateli o udělení mezinárodní ochrany, jenž byl v řízení podle zákona o azylu z různých důvodů neúspěšný, ochranu před návratem do státu, v němž by byl vystaven negativnímu jednání pocházejícímu nebo připisatelnému tomuto státu. Proto závěry vyslovené v tomto usnesení platí i pro § 14a a § 15a zákona o azylu.

[24] Rozšířený senát proto uzavřel, že bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany naplněn některý z důvodů dle § 15 nebo § 15a, rozhodne Ministerstvo vnitra o neudělení mezinárodní ochrany a není povinno zjišťovat případnou existenci důvodů dle § 12 a § 14a zákona o azylu.

## Mezinárodní ochrana: doplňková ochrana; zjevně nedůvodná žádost Pobytu cizinců: důvody znemožňující vycestování

k § 14a, § 16 a § 28 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění zákonů č. 2/2002 Sb., č. 539/2004 Sb., č. 57/2005 Sb., č. 350/2005 Sb., č. 165/2006 Sb. a č. 379/2007 Sb.

k § 120a a § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 428/2005 Sb. a č. 165/2006 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k čl. 3 odst. 3 směrnice Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (v textu jen „procedurální směrnice“)

k čl. 18 směrnice Rady 2004/83/ES o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (v textu jen „kvalifikační směrnice“)

**Posouzení důvodů znemožňujících vycestování v závazném stanovisku v řízení o správním vyhoštění (§ 120a a § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky) nezbavuje Ministerstvo vnitra povinnosti zabývat se udělením doplňkové ochrany podle § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v řízení o mezinárodní ochraně. Závěr, že v řízení o zjevně nedůvodných žádostech o mezinárodní ochranu podle § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, se nemá posuzovat doplňková ochrana, neboť totéž bylo zkoumáno v řízení o správním vyhoštění ve stanovisku, zda vycestování cizince je možné, by byl v rozporu s jednotným řízením o azylu a doplňkové ochraně, které Česká republika zavedla ve věcech mezinárodní ochrany (čl. 3 odst. 3 směrnice 2005/85/ES a § 28 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2010, čj. 6 Azs 15/2010-82)*

**Prejudikatura:** č. 933/2006 Sb. NSS, č. 1336/2007 Sb. NSS, č. 1724/2008 Sb. NSS a č. 1749/2009 Sb. NSS.

**Věc:** Roman R. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra, odboru azylové a migrační politiky, o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce vstoupil na území České republiky dne 10. 12. 2007 na základě turistického víza. Z rozhodnutí o uložení správního vyhoštění vyplývá, že po vypršení platnosti víza a platnosti výjezdního příkazu, který mu byl udělen následně, setrval na území bez oprávnění k pobytu od 22. 1. 2008 až do 4. 3. 2008, kdy jej zadrželi pracovníci Inspektorátu cizinecké Policie Ostrava. Den poté uložil Inspektorát cizinecké policie žalobci správní vyhoštění, v němž stanovil dobu, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území, na jeden rok.

Dne 16. 3. 2008 podal žalobce žádost o udělení mezinárodní ochrany. V pohovoru

vedl, že v předvolební kampani podporoval Julii Tymošenkovou, rozdával letáky na její podporu a snažil se přesvědčit co největší počet osob, aby jí daly své hlasy. V jeho městě ovšem funguje sportovní klub, jehož členové jsou zastánci strany Janukovyče; ti mu vyhrožovali zlámáním rukou a nohou, pokud nepřestane Julii Tymošenkovou podporovat. Žalobce rovněž uvedl, že majitel klubu má dobré vztahy s policií, takže by nemělo smysl obracet se na ni s žádostí o pomoc. Na otázku, proč nepodal žádost o mezinárodní ochranu ihned po příjezdu do České republiky, žalobce odpověděl, že mu bylo slíbeno pracovní vízum, takže o azylu neuvažoval. I nyní, v případě

návratu do vlasti, se žalobce obává, že by se musel skrývat, neboť by ho mohli „zmrzáčit“.

Dne 25. 3. 2008 žalovaný žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany zamítl jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona o azylu.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ostravě. Krajský soud rozsudkem ze dne 25. 1. 2010 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Odkázal především na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, čj. 5 Azs 24/2008-48, č. 1724/2008 Sb. NSS, z něhož vyplývá, že podle § 16 odst. 2 zákona o azylu lze žádost zamítnout jako zjevně nedůvodnou, pokud je z postupu žadatele patrné, že žádost o mezinárodní ochranu podal „pouze“ s cílem vyhnout se hrožícímu vyhoštění. Této povinnosti žalovaný nedostál, když se nezabýval tvrzeními žalobce podle § 12 a § 14a zákona o azylu. Krajský soud proto shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

Žalovaný (stěžovatel) napadl zákonnost rozsudku krajského soudu kasační stížností, v níž brojil proti povinnosti uložené krajským soudem, aby v rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona o azylu zkoumal naplnění důvodů pro udělení doplňkové ochrany. Stěžovatel byl přesvědčen, že taková povinnost je v rozporu se zákonným ustanovením, ba dokonce v rozporu se smyslem a účelem institutu zjevně nedůvodných žádostí. Povinnost zkoumat existenci vážné újmy podle stěžovatele zákon o azylu ukládá správnímu orgánu jen v případě postupu dle § 16 odst. 1 písm. e) a f) zákona o azylu. Nadbytečnost posuzování doplňkové ochrany v případě uvedeného žadatele o mezinárodní ochranu vyplývá podle stěžovatele i z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, čj. 3 Azs 32/2009-44. K naplnění závazku „non-refoulement“ (tedy nenavracení cizinců do země, kde jim hrozí pronásledování nebo vážná újma) slouží u cizinců, jejichž žádost je zamítnuta podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, posuzování důvodů znemožňujících vycestování podle § 179 zákona o pobytu cizinců. Uvedené ustanovení

je totožného znění jako ustanovení o doplňkové ochraně v § 14a zákona o azylu a závazné stanovisko k posouzení důvodů znemožňujících vycestování vydává v řízení o správním vyhoštění odbor azylové a migrační politiky, tedy stejný správní orgán, který rozhoduje i o udělování mezinárodní ochrany. Policie je v řízení o správním vyhoštění tímto závazným stanoviskem vázána. Pokud by tedy stěžovatel měl posuzovat důvody pro udělení doplňkové ochrany, jednalo by se o rozhodování o téže věci dvakrát (*res administrata*). Stěžovatel takový postup označil za nepřipustný formalismus s tím, že je vázán svým závazným stanoviskem, a pokud nedojde k jeho změně v rámci odvolacího řízení, nemůže se od závěrů v něm obsažených odchýlit.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III. Přípustnost a přijatelnost kasační stížnosti

(...) Nejvyšší správní soud neshledal test přijatelnosti (srov. usnesení ze dne 26. 4. 2006 čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS) úplně přílehlavým pro nyní řešenou situaci. V dané věci je třeba jednoznačně vyřešit otázku opakovaně namítanou stěžovatelem, že Ministerstvo vnitra se zabývá otázkou hrožící vážné újmy v závazném stanovisku vydávaném v řízení o správním vyhoštění (§ 120a a § 179 zákona o pobytu cizinců), a tudíž je nadbytečné se jí zabývat znovu v řízení o mezinárodní ochraně (§ 14a zákona o azylu), když zamítá žádost jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Zdejší soud doposud vždy tuto námitku stěžovatele odmítl s kusou argumentací (srov. usnesení ze dne 31. 3. 2010, čj. 8 Azs 30/2009-50, ze dne 29. 4. 2010, čj. 5 Azs 7/2010-131, nebo rozsudek ze dne 15. 7. 2010, čj. 9 Azs 14/2010-73). Vzhledem k tomu, že Ministerstvo vnitra svůj právní názor i nadále zastává a používá jej ve všech obdobných situacích, řádně odůvodněné meritorní rozhodnutí s vyjádřením právního názoru Nejvyššího správního soudu je v zájmu velké skupiny žadatelů o mezinárodní ochranu, kteří se na

cházejí v obdobné situaci jako žalobce. Proto shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost přijatelnou, byť z důvodu, který nelze podřadit pod výše uvedený test přijatelnosti.

#### IV. Vypořádání se s námitkami

(...)

##### IV. b) Vztah § 179 zákona o pobytu cizinců a § 14a zákona o azylu

Další námitkou stěžovatele bylo, že doposud nebyl judikaturou plně řešen vztah mezi § 179 zákona o pobytu cizinců (v němž se posuzují v řízení o správním vyhoštění důvody znemožňující vycestování) a § 14a zákona o azylu (v němž se posuzuje doplňková ochrana).

V obou ustanoveních se zkoumá hrozba vážné újmy v případě návratu do země původu. V § 14a zákona o azylu se posuzuje hrozba vážné újmy v řízení o mezinárodní ochraně a zkoumá se, zda lze udělit doplňkovou ochranu. V § 179 zákona o pobytu cizinců se hrozící vážná újma posuzuje v řízení o správním vyhoštění, a zkoumá se, zda neexistují důvody znemožňující vycestování cizince. Stěžovatel se domnívá, že když posoudil v řízení o správním vyhoštění hrozící vážnou újmu podle § 179 zákona o pobytu cizinců, nové posuzování téhož v řízení o mezinárodní ochraně je nadbytečné. Proto podle něj není důvodné posuzovat doplňkovou ochranu v případech spadajících pod zjevnou nedůvodnost podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Touto námitkou se Nejvyšší správní soud zabýval v usneseních ze dne 31. 3. 2010, čj. 8 Azs 30/2009-50, a ze dne 29. 4. 2010, čj. 5 Azs 7/2010-131, nebo v rozsudku ze dne 15. 7. 2010, čj. 9 Azs 14/2010-73, a konstatoval, že stěžovatel má povinnost se k doplňkové ochraně vyjádřit v rozhodnutí o mezinárodní ochraně bez ohledu na to, zda obdobné posouzení již provedl v řízení o správním vyhoštění, neboť se jedná o samostatná řízení zakončená samostatnými rozhodnutími, jež jsou samostatně přezkoumatelná. V těchto usneseních stěžovatele také upozornil, že duplicita zákonných ustanovení může být účelná v případě delšího časového úseku mezi posouzením doplňkové ochrany a důvodů znemožňujících vycestování, neboť hrozba

vážné újmy se posuzuje k okamžiku, kdy je závažné stanovisko nebo rozhodnutí o mezinárodní ochraně vydáváno.

Vzhledem k tomu, že tato námitka byla důvodem pro přijatelnost kasační stížnosti, vypořádá se s ní Nejvyšší správní soud nyní podrobněji.

Zdejší soud nejprve připomíná již citovaný rozsudek ze dne 15. 8. 2008, čj. 5 Azs 24/2008-48, v němž vložil aplikaci § 16 odst. 2 zákona o azylu ve světle kvalifikační a procedurální směrnice. Již v tomto rozsudku uvedl, že závěry v rozhodnutí se v plné míře vztáhnou i na doplňkovou ochranu, a to z toho důvodu, že Česká republika zavedla jednotné řízení o azylu a doplňkové ochraně, jak vyplývá z § 28 odst. 2 zákona o azylu: „*Neshledá-li ministerstvo důvody k udělení ani jedné z forem mezinárodní ochrany, odůvodní své rozhodnutí ve vztahu k oběma formám mezinárodní ochrany.*“ Podle čl. 3 odst. 3 procedurální směrnice se v případě, že státy zavedou jednotné řízení o obou formách mezinárodní ochrany, vztahují ustanovení této směrnice jak na posuzování důvodů pro udělení azylu, tak na posuzování hrozby vážné újmy (tedy důvodů pro udělení doplňkové ochrany). Podle názorů doktríny se procedurální směrnice vztahuje na posuzování doplňkové ochrany i tehdy, když ustanovení této směrnice odkazují pouze na posouzení „*předpokladů pro přiznání postavení uprchlíka*“. Procedurální směrnice se na posuzování předpokladů pro přiznání doplňkové ochrany neodvolává právě proto, že členským státům neplyne ze směrnice povinnost zavést jednotné řízení o azylu a doplňkové ochraně. Pokud se však státy rozhodnou pro jednotné řízení, v souladu čl. 3 odst. 3 procedurální směrnice musí směrnici použít „*během celého řízení*“, tedy i na posouzení důvodů pro udělení doplňkové ochrany (srov. Battjes, H. *European Asylum Law and International Law*. Martinus Nijhoff Publishers : Leiden/Boston, s. 290; Barnes, J. *A Manual for Refugee Law Judges relating to European Council Qualification Directive 2004/83/EC and European Council Procedures Directive 2005/85/EC*. IARLJ : Haarlem, kapitola IV, s. 1 a 69).

Stěžovatel uvádí správně, že čl. 28 odst. 2 procedurální směrnice umožňuje považovat i žádosti podle čl. 23 odst. 4 písm. j) procedurální směrnice (žádosti podané pouze proto, aby byl pozdržen nebo zmařen výkon dřívějšího nebo bližšího se rozhodnutí, které by vedlo k vyhoštění) za zjevně nedůvodné, je-li to stanoveno vnitrostátními právními předpisy. Vnitrostátním ustanovením je v tomto případě právě § 16 odst. 2 zákona o azylu. Článek 28 procedurální směrnice je ale nutno číst v celém jeho kontextu. Zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné umožňuje jen u „*nedůvodných žádostí*“. Podle tohoto ustanovení „[v] *případech uvedených v čl. 23 odst. 4 písm. b) a v případech nedůvodných žádostí o azyl, na které se vztahuje některá z okolností uvedených v čl. 23 odst. 4 písm. a) a c) až o), mohou členské státy považovat žádost za zjevně nedůvodnou, je-li to stanoveno vnitrostátními právními předpisy*“. Nedůvodnou je podle čl. 28 odst. 1 procedurální směrnice „*žádost o azyl [...], pouze pokud rozhodující orgán zjistil, že žadatel nespĺňuje předpoklady pro přiznání postavení uprchlíka podle směrnice 2004/83/ES*“. Toto ustanovení je potřebné vykládat ve světle výše citovaného čl. 3 odst. 3 procedurální směrnice tak, že v případě, že stát zavede jednotné řízení, zahrnuje posouzení předpokladů pro „*přiznání postavení uprchlíka*“ také posouzení důvodů pro udělení doplňkové ochrany. Jinými slovy, při posouzení zjevné nedůvodnosti podle § 16 odst. 2 zákona o azylu je ve světle kvalifikační a procedurální směrnice potřebné posoudit také nedůvodnost žádosti ve vztahu k možnému udělení azylu nebo doplňkové ochrany (srov. citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, čj. 5 Azs 24/2008-48). Tento závěr byl ostatně také potvrzen judikaturou zdejšího soudu, na níž odkázal ve zrušujícím rozsudku také krajský soud (srov. rozsudek ze dne 11. 2. 2009, čj. 1 Azs 107/2008-78).

Stěžovatel naopak argumentuje, že v případě, že je žádost o mezinárodní ochranu zamítnuta jako zjevně nedůvodná z jiných důvodů než podle § 16 odst. 1 písm. e) a f) zákona o azylu, měla by se otázka možného

udělení doplňkové ochrany přezkoumávat samostatně v řízení o správním vyhoštění podle zákona o pobytu cizinců. Podle názoru zdejšího soudu však nelze změnit koncepci jednotného řízení o azylu a doplňkové ochrany pouze pro případy, kdy je žádost shledána zjevně nedůvodnou.

Pokud státy zavedou jednotné řízení, vyplývá jim z toho povinnost zavést pro celé řízení záruky týkající se řízení o mezinárodní ochraně podle procedurální směrnice, například záruku osobního pohovoru. Zákon o azylu nezprošťuje ani pro řízení podle § 16 odst. 2 zákona o azylu správní orgán povinnosti provést se žadatelem osobní pohovor (§ 23 zákona o azylu). Česká republika totiž nevyužila možnost, kterou jí poskytoval čl. 12 odst. 2 písm. c) ve spojení s čl. 23 odst. 4 písm. j) procedurální směrnice, zavést ve vnitrostátní úpravě výjimku z povinnosti provádět osobní pohovor mj. pro případy žádostí podaných pouze proto, aby žadatel pozdržel nebo zmařil výkon rozhodnutí o vyhoštění. Požadavky na obsah a formu osobního pohovoru stanoví čl. 13 procedurální směrnice. Účelem osobního pohovoru je především zjištění všech skutečností relevantních z hlediska posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Žadateli musí být při pohovoru dána možnost věrohodným způsobem uvést skutečnosti, o něž opírá svou žádost, aby měl možnost unést důkazní břemeno, které je na něj v rámci řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany kladeno (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, čj. 5 Azs 66/2008-70, č. 1749/2009 Sb. NSS). Na rozdíl od zákona o azylu však zákon o pobytu cizinců nestanoví, aby byl v řízení o správním vyhoštění nebo při vydávání závazného stanoviska obligatorně veden osobní pohovor, při němž by mohla osoba, již hrozí vyhoštění, podrobně rozvést veškeré skutečnosti svědčící o tom, že jí v případě návratu do země původu hrozí nebezpečí vážné újmy. Tím jí je ovšem ztížena možnost uvést konkrétní důvody, které jí znemožňují vycestování. Rovněž z tohoto důvodu nelze vydání závazného stanoviska podle § 120a zákona o pobytu cizinců o případných důvodech znemožňují-

cích vycestování cizince ztotožňovat s rozhodnutím ve věci doplňkové ochrany, ať již podle § 14a či § 16 zákona o azylu.

Co je však zcela zásadní, důvody znemožňující vycestování podle § 179 zákona o pobytu cizinců a důvody pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 zákona o azylu jsou sice vymezeny shodně, odlišný je však obsah ochrany cizince a jeho právní postavení v České republice podle obou institutů. Článek 24 odst. 2 kvalifikační směrnice stanoví, že členský stát vydá osobám požívajícím podpůrné (tj. doplňkové) ochrany povolení k pobytu, které má dobu platnosti alespoň 1 rok, čemuž odpovídá § 53a odst. 1 zákona o azylu, podle něhož se osobě požívající doplňkové ochrany udělí oprávnění k pobytu na území na dobu, po kterou mu hrozí vážná újma, nejméně však na 1 rok. Podle § 120a odst. 4 zákona o pobytu cizinců platí, že není-li vycestování cizince možné, policie cizinci udělí vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu, jehož platnost stanoví na 6 měsíců (§ 33 odst. 5 zákona o pobytu cizinců). Pouhé udělení víza za účelem strpění pobytu na dobu 6 měsíců by tedy v případě žadatele o udělení mezinárodní ochrany, kterému hrozí vážná újma, bylo v rozporu s čl. 24 odst. 2 kvalifikační směrnice.

Zásadním způsobem se liší též práva a povinnosti osob požívajících doplňkové ochrany a osob, jimž bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu. Kvalifikační směrnice vyžaduje, aby byla osobám požívajícím doplňkové ochrany přiznána, byť pouze po přechodnou dobu, obdobná práva jako azylantům v oblastech přístupu ke vzdělání (čl. 27), péče o nezletilé osoby bez doprovodu (čl. 30), přístupu k bydlení (čl. 31) a svobody pohybu (čl. 32) a alespoň v omezené míře též práva v oblastech přístupu k zaměstnání (čl. 26), sociální péče (čl. 28) a zdravotní péče (čl. 29). Vnitrostátní právní předpisy České republiky tak zaručují některá z práv v těchto oblastech osobám požívajícím doplňkové ochrany, aniž by je současně zaručovaly také osobám s vízem za účelem strpění pobytu, případně je těmto osobám přiznávají v menším rozsahu či v závislosti na splnění dalších

podmínek, které se na osoby požívající doplňkové ochrany nevztahují. Tak tomu je například v oblasti zaměstnávání, neboť osoba, již bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu, může na území České republiky pracovat pouze tehdy, má-li platné povolení k zaměstnání cizince, zatímco u osoby požívající doplňkové ochrany se povolení k zaměstnání cizince nevyžaduje (§ 89, § 97 a § 98 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti). Pokud jde o dávky pomoci v hmotné nouzi, nemůže mít osoba, již bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu podle § 33 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, na rozdíl od osoby požívající doplňkové ochrany nárok na příspěvek na živobytí a na doplatek na bydlení (*a contrario* § 5 odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi). Jako osobě pobývající na území České republiky jí lze poskytnout pouze mimořádnou okamžitou pomoc za podmínek stanovených v § 5 odst. 2 až 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Podle § 3 odst. 2 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, náleží osobě, již bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu, dávky státní sociální podpory až ode dne, kterým uplynulo 365 dnů ode dne hlášení k pobytu na území České republiky, zatímco podle § 3 odst. 2 písm. g) zákona o státní sociální podpoře náleží osobě požívající doplňkové ochrany dávky státní sociální podpory bez tohoto omezení. Pokud jde o účast na systému veřejného zdravotního pojištění, poukazuje Nejvyšší správní soud na § 53c zákona o azylu, podle něhož se osoba požívající doplňkové ochrany považuje pro účely poskytování zdravotní péče za osobu s trvalým pobytem na území. Podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, jsou tedy osoby požívající doplňkové ochrany účastníky veřejného zdravotního pojištění. Pokud jde o osobu, již bylo vydáno vízum za účelem strpění pobytu, stanoví § 48 písm. a) zákona o pobytu cizinců, že se taková osoba považuje pro účely úhrady poskytování zdravotní péče za osobu požívající dočasné ochrany, pokud nelze zajistit úhradu jiným způsobem. S ohledem na § 32 odst. 2 zákona č. 221/2003 Sb.,

o dočasné ochraně cizinců, podle něhož se cizinec požívající dočasné ochrany považuje pro účely poskytování zdravotní péče za cizince s povoleným trvalým pobytem, se tedy účastníkem systému veřejného zdravotního pojištění může stát i osoba, již bylo vydáno vízum za účelem strpění pobytu. Jak ovšem plyne ze znění § 48 zákona o pobytu cizinců, pojištěncem by se stala pouze v případě, že by nebylo možno zajistit úhradu za poskytnutí zdravotní péče jiným způsobem. Osoba, již bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu, nemá na rozdíl od osoby požívající doplňkové ochrany přístup ani ke státnímu integračnímu programu (§ 68 až § 70 zákona o azylu, čl. 32 odst. 2 kvalifikační směrnice), konkrétně k jazykovým kursům češtiny.

Stěžovateli nelze přisvědčit, ani pokud jde o námitku, že by se v případě, že by posuzoval doplňkovou ochranu v řízení o zjevně nedůvodných žádostech, jednalo o rozhodování o téže věci dvakrát (*res administrata*). Kromě již zmíněného argumentu, že hrozba vážné újmy se vždy posoudí k aktuálnímu okamžiku, také § 120a zákona o pobytu cizinců opakovaně posuzování téhož podle zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu akceptuje. Umožňuje totiž cizincům, u nichž ministerstvo vnitra shledalo v závazném stanovisku nemožnost vycestování z důvodu hrozící vážné újmy (§ 179 zákona o pobytu cizinců), požádat o udělení mezinárodní ochrany podle zákona o azylu (§ 120a odst. 6 zákona o pobytu cizinců), přičemž následně je posuzována i možnost udělení doplňkové ochrany (§ 14a zákona o azylu). Toto ustanovení by se v případě, že by zdejší soud akceptoval výklad stěžovatele, stalo obsoletním. Při pohledu na důvodovou zprávu k původnímu znění § 179 zákona o pobytu cizinců (k zákonu č. 326/1999 Sb.), jakož i na důvodovou zprávu k zákonu č. 165/2006 Sb., jímž se znění § 179 zákona o pobytu cizinců sjednotilo se zněním nového § 14a zákona

o azylu a jímž byl zaveden institut závazného stanoviska Ministerstva vnitra k důvodům znemožňujícím vycestování, je patrný úmysl zákonodárce naplnit prostřednictvím § 120a a § 179 zákona o pobytu cizinců závazek *non-refoulement* pro všechny případy vyhošťovaných cizinců, nikoli zavést zde samostatné posouzení toho, zda udělit doplňkovou ochranu. Na tom nic nemění skutečnost, že důvody znemožňující vycestování jsou formulovány stejně jako důvody pro udělení doplňkové ochrany. Důvodová zpráva k původnímu znění § 179 uváděla: *„Jedná se o ustanovení, které zabrání nucenému vycestování cizince do země, která je pro něj určitým způsobem nebezpečná“*, důvodová zpráva k zákonu č. 165/2006 Sb.: *„Institut překážek vycestování podle § 91 zákona o azylu se zrušuje a pro futuro se navrhuje nahradit právě doplňkovou ochranou ve smyslu navrhovaného § 14a zákona o azylu, který je naformulován ve stejné šíři, jako byly překážky vycestování. V této souvislosti se mění i § 179 zákona o pobytu cizinců na území České republiky, upravující překážky vycestování podle tohoto zákona, a to tak, aby odpovídaly důvodům pro udělení doplňkové ochrany podle zákona o azylu.“*

Mezinárodní závazek *non-refoulement* má Česká republika také vůči osobám, které se rozhodnou o mezinárodní ochranu z nejrůznějších pohnutek nepožádat, ale pocházejí ze zemí, kde by jim potenciálně hrozila vážná újma (pro vysvětlení závazku *non-refoulement* srov. například rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 3. 2006, čj. 2 Azs 75/2005-75, nebo ze dne 14. 6. 2007, čj. 9 Azs 23/2007-64, č. 1336/2007 Sb. NSS). Těmto cizincům uvedená konstrukce umožňuje pobývat na území České republiky v režimu „*strpění*“ na základě víza uděleného podle § 33 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, respektive si o mezinárodní ochranu požádat dodatečně. (...)

## Pobyt cizinců: zánik manželství v průběhu řízení o vydání povolení k trvalému pobytu

### Správní řízení: zjevná bezpředmětnost

k § 87h a § 87k odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 217/2002 Sb., č. 428/2005 Sb. a č. 161/2006 Sb.

k § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**Zánikem manželství cizince s občanem EU v průběhu řízení o žádosti tohoto cizince o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 87h zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, se tato žádost nestává zjevně bezpředmětnou, a není tudíž dán důvod k zastavení tohoto řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu z roku 2004. Pokud cizinec nedoloží správnímu orgánu doklad, z něhož by vyplývalo, že zůstává rodinným příslušníkem občana EU i po zániku jeho manželství, je dán důvod pro zamítnutí jeho žádosti podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců na území České republiky, neboť žadatel v takovém případě nepředložil náležitosti stanovené zákonem.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010, čj. 5 As 62/2009-68)*

**Prejudikatura:** č. 1633/2008 Sb. NSS.

**Věc:** Ngoc Thanh T. proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, o povolení k trvalému pobytu, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 28. 3. 2007 podal žalobce v souladu s § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců žádost o povolení k trvalému pobytu pro občany Evropské unie a jejich rodinné příslušníky. Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Brno, Oddělení cizinecké policie Brno-město, rozhodnutím ze dne 26. 6. 2007 žádost zamítla podle § 87k odst. 1 písm. a), b) a c) uvedeného zákona.

K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně rozhodnutím ze dne 18. 10. 2007 zrušil a řízení zastavil. V odůvodnění uvedl, že dne 27. 8. 2007 (tj. poté, co byl spis předán k rozhodnutí žalovanému jakožto odvolacímu orgánu) se ke správnímu orgánu I. stupně dostavila Magdaléna E., manželka žalobce, a předložila rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 13. 6. 2007, kterým bylo jejich manželství rozvedeno. Rozsudek nabyl právní moci dne 20. 7. 2007. Vzhledem k tomu, že žalobce podal žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 87h odst. 1 písm. b)

zákona o pobytu cizinců a jako účel pobytu uvedl, že je rodinným příslušníkem občana EU, přičemž z žádosti vyplývá, že tímto občanem EU měla být jeho manželka Magdaléna E., státní občanka ČR, dospěl žalovaný k závěru, že v odvolacím řízení nastal důvod pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, neboť žádost žalobce se stala zjevně bezpředmětnou. Z tohoto důvodu žalovaný postupoval podle § 90 odst. 4 správního řádu, tj. odvoláním napadené rozhodnutí zrušil a řízení zastavil.

Žalobce se následně domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, v níž namítal, že skutkový stav, který nastal po rozvodu jeho manželství, neumožňoval posoudit jeho žádost o povolení k trvalému pobytu jako zjevně bezpředmětnou. Předmětem jeho žádosti byl trvalý pobyt na území ČR, kterého se žalobce domáhá i nadále, tento předmět tedy nemohl bez jeho přičinění zaniknout. Žalobce tedy považoval rozhodnutí žalovaného za nezákonné, při-

čemž nezákonnost spatřoval v nesprávném právním posouzení věci.

Městský soud v Praze žalobu rozsudkem ze dne 28. 5. 2009 zamítl. Vyšel z toho, že dnem 20. 7. 2007, kdy nabyl právní moci rozsudek Městského soudu v Brně, jímž bylo manželství žalobce a paní Magdalény E. rozvedeno, žalobce přestal splňovat základní podmínku podání takové žádosti. Žalovaný zjistil tuto nespornou skutečnost v rámci odvolacího řízení na základě informace bývalé manželky žalobce, a byl tudíž podle městského soudu oprávněn postupovat podle § 90 odst. 4 správního řádu a bez dalšího zrušit napadené rozhodnutí a řízení zastavit. Předmětem žádosti žalobce nebylo podle městského soudu povolení k trvalému pobytu na území České republiky, jak tvrdil žalobce v žalobě, nýbrž povolení k trvalému pobytu pro občany EU a jejich rodinné příslušníky. Podle městského soudu je nesporné, že v době odvolacího řízení již žalobce nebyl rodinným příslušníkem občana EU a již na první pohled tedy bylo zřejmé, že této žalobcově žádosti nelze vyhovět, bezpředmětnost byla patrna již ze samotné žádosti.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku Městského soudu v Praze kasační stížnost, v níž vyjádřil svůj nesouhlas s právním názorem městského soudu i žalovaného. Měl za to, že předmětem správního řízení byla žádost o povolení k trvalému pobytu. Skutečnost, že se stěžovatel během odvolacího řízení rozvedl, podle něj „explicitně neznamená“, že nelze jeho žádosti vyhovět. Stěžovatel požádal sice o povolení k trvalému pobytu podle hlavy IVa zákona o pobytu cizinců jako rodinný příslušník občana EU, to ovšem neznamená, že rozvodem nastal stav, kdy toto postavení nemá. V průběhu řízení před odvolacím orgánem bylo pouze zjištěno, že stěžovatelem doložený doklad – oddací list, pozbyl platnosti. Tento skutkový stav měl za následek pouze to, že žádost stěžovatele o povolení k trvalému pobytu podle hlavy IVa zákona o pobytu cizinců neměla náležitosti presumované zákonem.

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

## Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud se shoduje se stěžovatelem v tom ohledu, že rozvodem jeho manželství se jeho žádost o povolení k trvalému pobytu pro rodinného příslušníka občana EU nestala zjevně bezpředmětnou ve smyslu § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, a tudíž nebyl dán ani důvod k postupu v odvolacím řízení podle § 90 odst. 4 správního řádu.

K zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu se již Městský soud v Praze vyjádřil v jiném svém rozhodnutí, a to v rozsudku ze dne 30. 3. 2010, čj. 10 Ca 15/2009-49, v němž rovněž v souvislosti s žádostí o povolení k pobytu (byť přechodnému) rodinného příslušníka občana EU městský soud konstatoval: „*Soud dále přisvědčuje žalobkyni v tom, že správní orgány aplikovaly ustanovení § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, aniž pro to byl v daném případě důvod. Výraz 'žádost se stala zjevně bezpředmětnou' znamená, že toto ustanovení dopadá pouze na případy, kdy v průběhu řízení o žádosti dojde k takové změně skutkových nebo právních okolností, že žádost, která v době jejího podání nebyla bezpředmětná, se bezpředmětnou stane. 'Bespředmětnost' je nutno vnímat jako stav, kdy jakýmkoli rozhodnutím o žádosti, ať už kladným nebo záporným, nedojde k žádné změně v právním postavení žalobkyně. V tomto případě by se mohlo jednat např. o situaci, kdy by se žalobkyně stala státní občankou České republiky, protože v takovém případě by mohla již na základě tohoto faktu na území ČR pobývat, ať už by správní orgány o její žádosti o povolení k přechodnému pobytu rozhodly jakkoli. [...] [I] kdyby skutečně bylo v průběhu řízení zjištěno, že dcera žalobkyně pozbyla oprávnění pobývat na území ČR (např. proto, že přestala být občanem EU), nestala by se tím žádost žalobkyně o povolení k přechodnému pobytu zjevně bezpředmětnou. I za této situace by totiž byly správní orgány povinny žádost žalobkyně věcně projednat a výsledkem řízení by nejspíše bylo zamítnutí této žádosti pro nesplnění podmínek pro udělení povolení k přechodnému pobytu. Bespředmětnost žádosti totiž nelze*

*zaměňovat s její právní nepřipustností [§ 66 odst. 1 písm. b) správního řádu], ani s nesplněním podmínek pro vyhovění žádosti.“*

S touto argumentací se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a doplňuje, že názor vyslovený městským soudem v citovaném rozhodnutí koresponduje s judikaturou Nejvyššího správního soudu k dalšímu možnému důvodu pro zastavení řízení o žádosti, kterým je městským soudem zmiňovaná zjevná právní nepřipustnost žádosti podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. V tomto ohledu je možné poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, čj. 2 As 74/2007-55, č. 1633/2008 Sb. NSS: „*Nejvyšší správní soud uvádí, že „zjevná právní nepřipustnost“ představuje neurčitý právní pojem, který je však nutno vykládat restriktivním způsobem. Podle ustanovení § 45 odst. 3 správního řádu totiž takovou žádost správní orgán neprojednává a řízení zastaví. Z důvodu ochrany práv účastníků řízení je proto možno k tomuto způsobu rozhodnutí přikročit jen tehdy, jestliže je skutečně již na první pohled zřejmé, že žádosti nelze vyhovět. To znamená, že tato nepřipustnost musí být patrna již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování. Komentář ke správnímu řádu (J. Vedral: Správní řád – komentář, Polygon, 2006, str. 315 a násl.) jako příklady zjevné právní nepřipustnosti uvádí např. situaci, kdy o přiznání oprávnění vázaného na dosažení určitého věku žádá osoba, která této hranice nedosáhla, příp. žádost o přiznání určitého oprávnění, které může získat toliko právnická osoba, podá osoba fyzická. „Smyslem tohoto ustanovení je to, aby se takovou žádostí, u které je zcela zjevné, že jí nemůže být vyhověno, neboť to právní úprava neumožňuje, správní orgán nemusel po věcné stránce zabývat, neboť by to bylo zjevně bezpředmětné a výsledek řízení by byl naprosto stejný. [...] Žádost může být kvalifikována jako zjevně nepřipustná, pokud při jejím posuzování nebude správní orgán muset uplatňovat správní uvážení, resp. vykládat neurčité právní pojmy. V takovém případě by podle ustanovení § 45 odst. 3 postupovat*

nešlo a správní orgán by musel žádost posuzovat meritorně a teprve na základě proběhlého správního řízení ji případně zamítnout rozhodnutím podle § 67 odst. 1.“

Obdobně restriktivně je třeba posuzovat i důvod uvedený v § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, tedy situaci, kdy se žádost stane zjevně bezpředmětnou, neboť i v tomto případě správní orgán zastaví řízení, aniž by o žádosti účastníka řízení meritorně rozhodl. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s právním názorem vyjádřeným městským soudem v citovaném rozhodnutí sp. zn. 10 Ca 15/2009, že důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu je dán tehdy, pokud v průběhu řízení o žádosti dojde k takové změně okolností, že rozhodnutí správního orgánu o žádosti již nebude mít pro žadatele význam, např. v situaci, kdy žadatel o některé z povolení k pobytu na území ČR posléze získá státní občanství ČR. Obdobně odvolací orgán podle § 90 odst. 4 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu odvoláním napadené rozhodnutí zruší a řízení zastaví jen tehdy, zjistí-li poté, co mu byl předán spis k rozhodnutí o odvolání, takovou okolnost způsobující zjevnou bezpředmětnost žádosti a nedospěje-li zároveň k závěru, že jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků.

V nyní posuzované věci tedy zákonné podmínky pro rozhodnutí podle § 90 odst. 4 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu dány nebyly, neboť nelze říci, že by po rozvodu manželství stěžovatele rozhodnutí ve věci jeho žádosti o udělení trvalého pobytu pro něho ztratilo na významu, že by se tedy jeho žádost stala zjevně bezpředmětnou. V daném případě nelze hovořit ani o tom, že by se na základě rozvodu manželství stěžovatele stala jeho žádost zjevně právně nepřipustnou ve smyslu § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť právě skutečnost, že došlo k rozvodu manželství stěžovatele, musela být správními orgány v řízení zjišťována, ze samotné žádosti před rozvodem manželství ani po něm bez dalšího nevyplývalo, že ji nelze vyhovět (viz citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 74/2007-55).

V daném případě nebyl dán ani důvod pro postup dle speciálního ustanovení § 169 odst. 9 zákona o pobytu cizinců, neboť se nejednalo o žádost podanou na zastupitelském úřadu.

V každém případě i po rozvodu manželství stěžovatele trval nadále důvod pro zamítnutí jeho žádosti dle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy proto, že stěžovatel nepředložil náležitosti stanovené zákonem, zejména doklad o tom, že splňuje podmínky § 87h odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Žalovaný tedy měl poté, co marně uplynula lhůta, v níž se stěžovatel mohl vyjádřit k doplnění podkladů pro rozhodnutí, o odvolání stěžo-

vatele meritorně rozhodnout. Vzhledem k tomu, že správní orgán I. stupně zamítl žádost stěžovatele nejen z důvodu podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ale též z důvodů podle písmen b) a c) tohoto ustanovení, a k tomu též směřovaly odvolací námitky, měl žalovaný povinnost i v tomto ohledu odvoláním napadené rozhodnutí přezkoumat, a pokud by ho neshledal v rozporu s právními předpisy, odvolání zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit, v opačném případě pak změnit napadené rozhodnutí tak, že se žádost stěžovatele zamítá pouze z důvodu podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

## 2177

### **Veřejné zdravotní pojištění: nevybírání regulačních poplatků**

k § 16a zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 261/2007 Sb., č. 129/2008 Sb., č. 270/2008 Sb. a č. 59/2009 Sb.

k § 39 občanského zákoníku ve znění zákona č. 509/1991 Sb.

**I. Zdravotnické zařízení je ve smyslu § 16a odst. 6 a odst. 9 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, povinno vybrat regulační poplatek podle § 16a odst. 1 písm. a) až e) téhož zákona v okamžiku poskytnutí zdravotní péče, nikoliv později.**

**II. Jestliže zdravotnické zařízení vědomě a setrvale vybírá regulační poplatky podle § 16a odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, od osoby odlišné od pojištěnce (či jeho zákonného zástupce), dopouští se tím správního deliktu podle § 16a odst. 9 tohoto zákona, a to bez ohledu na skutečnost, že je tato úhrada prohlašována za dar pojištěnci.**

**III. Darování peněžních částek na úhradu regulačních poplatků předepsaných § 16a odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, plošně všem pojištěncům, kteří čerpají zdravotní péči v určitém zdravotnickém zařízení nebo ve všech zdravotnických zařízeních na určitém území, je právním úkonem, který svým účelem přímo odporuje § 16a citovaného zákona, a je tedy absolutně neplatným podle § 39 občanského zákoníku.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2010, čj. 44 Af 16/2010-32)*

**Prejudikatura:** náleží Ústavního soudu č. 251/2008 Sb.

**Věc:** Akciová společnost Oblastní nemocnice proti Rozhodčímu orgánu Zaměstnanecké pojišťovny Škoda o uložení pokuty.

Zaměstnanecká pojišťovna Škoda (dále jen „pojišťovna“) jako správní orgán I. stupně uložila rozhodnutím ze dne 12. 2. 2010 žalob-

kyni platebním výměrem pokutu 7 500 Kč za opakované a soustavné nevybírání regulačních poplatků v ústavní lékárně v období od

1. 1. 2009 do 2. 4. 2009, čímž měla žalobkyně porušit povinnost uloženou jí v § 16a odst. 9 zákona o veřejném zdravotním pojištění.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 3. 2010 zamítl a rozhodnutí potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, ve které uvedla, že z § 16a odst. 1 a 9 zákona o veřejném zdravotním pojištění vyplývá, že zdravotnické zařízení je povinno vybírat regulační poplatky a tomu koresponduje povinnost pojištěnce tyto poplatky uhradit. Z toho lze dovodit, že nečinnost pojištěnce ve smyslu úhrady regulačního poplatku není možná, neboť v případě neuhrazení poplatku zdravotnické zařízení nevydává např. léky apod. Pojištěnci tedy učinili vždy několik postupných úkonů – přijetí nabídky Středočeského kraje, uzavření ústní darovací smlouvy zprostředkované žalobkyní a nakonec úhradu regulačního poplatku lékárně žalobkyně, tedy došlo ke splnění zákonné povinnosti jak pojištěncem, tak zdravotnickým zařízením. V § 16a zákona o veřejném zdravotním pojištění není stanoveno, kdy má dojít k úhradě regulačního poplatku, proto je okamžik darování regulačního poplatku nepodstatný.

Žalobkyně dále uvedla, že mnohá konstatování v odůvodnění rozhodnutí žalovaného jsou zcela spekulativní a nepodložená. Formulace „*racionalní čerpání lékařské péče*“ apod. uváděné pojišťovnou v odůvodnění výměru, jsou nepřipustným odůvodněním postupu pojišťovny v rozporu se zákonem, uložením pokuty a stanovení její výše. Všichni pojištěnci, kteří přijali dar Středočeského kraje, uzavřeli platnou darovací smlouvu. Žalovaným tvrzená nutnost úhrady regulačních poplatků z vlastních prostředků pojištěnce je nepřipustným extensivním výkladem zákonného ustanovení. Pokud pak žalovaný akceptuje úhradu třetí osobou v jednotlivém případě ale hromadně již nikoliv, porušuje tím zásadu rovného zacházení dle § 2 odst. 4 správního řádu z roku 2004.

Žalovaný podle názoru žalobkyně dále neprokázal soustavnost protiprávního jednání

žalobkyně. Vyvěšení nebo umístění informací o možnosti přijmout dar od Středočeského kraje prostřednictvím žalobkyně v lékárně, není důkazem soustavného protiprávního jednání. Pokud žalovaný informace o těchto skutečnostech získal na místě samém, tedy v lékárně, jsou tato zjištění důkazem, který nebyl proveden ve správním řízení řádně ve smyslu § 34 správního řádu. Z provedeného dokazování nevyplývá důvodnost uložené sankce ani její výše, nebyla prokázána opakovanost ani soustavnost.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že nebylo úkolem správního orgánu posuzovat platnost darovacích smluv, neboť správní orgán I. stupně i žalovaný nemají za úkol zkoumat naplňování § 16a odst. 1 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění, ale zkoumají ve vztahu k uložení pokuty, zda zdravotnické zařízení splnilo povinnost vybrat od pojištěnce regulační poplatek, tj. mají za úkol hodnotit, jak zdravotnické zařízení naplnilo § 16a odst. 9 zákona o veřejném zdravotním pojištění.

### Z odůvodnění:

(...) Důvodová zpráva k zákonu č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, kterým byl institut regulačních poplatků do zákona o veřejném zdravotním pojištění zakomponován, ve své zvláštní a zejména pak v obecné části uvádí, že účelem zaváděných regulačních poplatků je omezení nadbytečného čerpání zdravotní péče, mají motivovat pojištěnce k její účelné spotřebě a jejich výsledkem má být mj. např. snížení frekvence návštěv lékaře. Pokud jde o spornou otázku okamžiku, kdy má být poplatek dle poněkud nejednoznačné formulace v zákoně vybírán „*v souvislosti s poskytováním zdravotní péče*“, důvodová zpráva ve zvláštní části užívá i slovní spojení „*při poskytnutí péče*“ a v obecné části pak při zdůvodnění potřeby jejich zavedení výslovně upozorňuje na to, že „*ČR je téměř jedinou zemí EU, kde se neplatí regulační poplatky v okamžiku spotřeby zdravotní péče*“.

Podle soudu z výše uvedeného vyplývá, že jednoznačným záměrem zákonodárce bylo, aby se poplatky vybíraly nikoliv později,

nýbrž přímo při návštěvě lékaře a při výdeji léků. Lze také argumentovat poukazem na skutečnost, že u poplatku za ústavní péči, který se vybírá *ex post*, je jasně stanovena lhůta, v níž má být zaplacen. Pokud by zákonodárce připouštěl variantu úhrady ostatních regulačních poplatků později než v okamžiku spotřeby, nepochybně by zde též nějakou lhůtu uvedl, aby bylo jasné, kdy jsou nejpozději splatnými. V opačném případě by bylo komplikováno jejich případné vymáhání, neboť pokud by byl akceptován výklad zastávaný žalobkyní, musela by z důvodu údajné nekonkrétnosti tohoto ustanovení vždy předtím dlužného pojištěnce o uhrazení poplatku žádat (§ 563 občanského zákoníku), aby tím jasně fixovala datum splatnosti. Nedodržení poplatkové povinnosti pojištěnce zákon nijak neumožňuje sankcionovat, a to v případě výkladu zastávaného žalobkyní ani automatickým vznikem práva na úroky z prodlení. Vzhledem k tomu, že však za nevybrání regulačního poplatku výslovně sankcionuje druhou stranu – zdravotnické zařízení – je logicky dovoditelné, že zákonodárce předpokládá faktické zajištění splnění této povinnosti – tj. poskytnutím zdravotní péče pouze oproti zaplacení regulačního poplatku (pochopitelně s výjimkou nejnaléhavější pomoci, kde je sankční odpovědnost zdravotního zařízení kryta institutem krajní nouze coby okolností vylučující odpovědnost).

Dalším zásadním argumentem pro výklad, že regulační poplatky mají být vybírány již v okamžiku spotřeby zdravotní péče (vydání léků), je jejich důvodovou zprávou jasně vymezený účel. Hrazení poplatků později (a zejména pak jinou osobou, než je vyžadováno zákonem) podřívá jejich regulační funkci akceptovanou i Ústavním soudem v nález ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/2008, č. 251/2008 Sb. Z hlediska zákonodárcem jasně deklarovaného účelu tohoto institutu je okamžik výběru a zejména pak jeho výběr přímo od pojištěnce klíčový. Nevybráním regulačních poplatků se zdravotnické zařízení dopouští správního deliktu, jehož objektem je ochrana fungování systému zdravotnictví před následky v podobě snižování

kvality poskytované péče či deformace rovného přístupu ke zdravotnickým zařízením (viz citovaný náleze sp. zn. Pl. ÚS 1/2008, bod 131).

Pokud jde o otázku zdrojů hrazení regulačních poplatků je povinen poplatek uhradit dle § 16a odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění pojištěnec (popř. jeho zákonný zástupce). Je však pochopitelné jeho věci, jaké peněžní prostředky k tomu použije. Může použít i prostředky darované, když zdravotnické zařízení není nijak oprávněno zjišťovat původ prostředků, z nichž byl poplatek v okamžiku čerpání zdravotní péče uhrazen. Na druhou stranu ale zdravotnické zařízení nemůže poplatek vědomě a setrvale vybírat od někoho jiného než pojištěnce, třebaže by byl prohlašován za dar pojištěnci; spolupodílelo by se tím na zřetelném obcházení zákona.

Podle § 39 občanského zákoníku je právní úkon, který svým účelem odporuje zákonu nebo jej obchází absolutně neplatný. Je přitom zřejmé, že darování peněžních částek na úhradu regulačního poplatku nikoliv ojedinele v souvislosti s tím, že pojištěnec u sebe zrovna nemá potřebnou částku nebo ze sociálních důvodů ji objektivně není schopen uhradit (aniž by byl schopen svou situaci pro účely uplatnění zákonné výjimky doložit), nýbrž plošně všem pojištěncům bez rozdílu, navíc s veřejně deklarovaným cílem nahradit tím neúspěch při snaze o zrušení tohoto institutu v rámci zákonodárného procesu, je takovým právním úkonem, který svým účelem přímo odporuje zákonu, a je tedy neplatný. Jestliže zdravotnickému zařízení jsou známy veškeré právě uvedené okolnosti, z nichž vyplývá neplatnost darovací smlouvy, nemůže tak k darování vůbec přihlížet. Pokud takový postup akceptuje, pak vědomě vybírá v rozporu s § 16a odst. 9 zákona o veřejném zdravotním pojištění poplatek od jiné osoby než od pojištěnce, a tím přímo a v plné míře zasahuje objekt zde zakotveného správního deliktu.

Skutečnost, že žalovaný a i soud je ochoten akceptovat úhradu poplatku jinou osobou v jednotlivých případech za shora uvedených situací, přitom není porušením zásady uvedené v § 2 odst. 4 správního řádu – shod-

né právní hodnocení přichází do úvahy pouze tam, kde jsou shodné i výchozí podmínky pro právní kvalifikaci. Mezi uvedenými případy je ale zásadní odlišnost, a to účel placení poplatku odlišnou osobou. Zatímco ve shora zmíněných situacích je formou (zpravidla) tzv. výprosy řešena okamžitá a nepředvídaná situace jednotlivce, která vylučuje osobní uhrazení poplatku, a vyloučení regulačních účinků § 16a zákona o veřejném zdravotním pojištění je z pohledu aktérů nepodstatným vedlejším efektem, v situaci řešené napadeným rozhodnutím je odstranění účinků zákonného ustanovení, a to plošně, hlavním cílem. Jde tedy o nesrovnatelné situace, a tudíž ani jejich právní hodnocení nemůže být shodné. Bylo by právě porušením § 2 odst. 4 správního řádu, kdyby žalovaný rozhodoval stejně o nesporných případech.

Kromě již zmíněného důvodu neplatnosti je ústní darovací smlouva neplatná také podle § 628 odst. 2, § 40 odst. 1 a § 40a občanského zákoníku *a contrario* (na rozdíl od právního názoru žalobkyně) pro nedostatek písemné formy, protože plnění daru není poskytováno v okamžiku uzavření smlouvy, nýbrž až později – zde pak, plní-li (údajně) dárce ve prospěch obdarovaného přímo na účet třetí osoby, je plnění poskytnuto teprve okamžikem připsání na účet zdravotnického zařízení, tj. později než v okamžiku přijetí nabídky darování. I o těchto okolnostech měla žalobkyně, jak vyplývá již ze samotného textu žaloby, dostatečné povědomí.

Aplikují-li se výše uvedené právní závěry na případ žalobkyně, je zřejmé, že bylo-li prokázáno, že v sankcionovaném období v naprosté většině přijímala platby regulačních poplatků za pojištěnce od Středočeského kra-

je, a to navíc dodatečně až po vydání léčiv, porušila tím zcela flagrantně § 16a odst. 9 zákona o veřejném zdravotním pojištění, který po ní žádá, aby poplatky vybírala přímo od pojištěnců oproti vydání léčiv. Jestliže bylo ve správním řízení zjištěno, že takto postupovala v uvedeném období ve více než 90 % z 300 zkoumaných případů, je plně namístě to označit za opakované a soustavné jednání. V tomto směru soud vycházel ze zjištění učiněných při namátkových šetřeních, jejichž výsledky jsou obsaženy ve správním spise, a z nichž vyplývá, že ve třech náhodně vybraných dávkách po 100 kusech receptů přijatých v sankcionovaném období, které byly fakturovány pojišťovně, bylo od 91 do 97 receptů označeno razítkem „Přijal dar od Středočeského kraje na úhradu regulačních poplatků“. Pro závěr o úmyslu akceptovat platby poplatků od osoby odlišné od pojištěnců soustavně přitom zřetelně svědčí již i jen ta skutečnost, že si žalovaná za tím účelem nechala vyrobit razítka, resp. upravit programové vybavení pokladny. Délka páchání deliktu je také prokazována veřejnou deklarací žalobkyně, resp. osoby ji ovládající (Středočeského kraje), u vstupu do lékárny, kde výslovně uváděla, že regulační poplatky hradí Středočeský kraj již od 1. 1. 2009 (viz fotografie ve spisu). Konec sankcionovaného období je pak dán datem přijetí poslední dávky namátkově zkoumaných receptů. Námitka žalobkyně, že nebyla prokázána soustavnost, natožpak opakovanost jednání je tedy zjevně lichá. Pokud pak žalobkyně namítá, že nebyla prokázána protiprávnost jednání, je třeba ji upozornit, že protiprávnost jednání není a nemůže být předmětem dokazování, neboť tím je jednání samotné; závěr o protiprávnosti jednání je pak již závěrem právním. (...)

## Ochrana přírody a krajiny: výjimky ze zákazu ve zvláště chráněných územích

### Správní řízení: náležitosti rozhodnutí vydaného vládou

k čl. 76 Ústavy České republiky

k § 43 a § 90 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákonů č. 3/1997 Sb., č. 168/2004 Sb., č. 218/2004 Sb. a č. 186/2006 Sb.

**Řízení podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (výjimky ze zákazu ve zvláště chráněných územích), nespadá pod ty druhy taxativně vyjmenovaných řízení v § 90 odst. 1 tohoto zákona, na které se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Jinak řečeno, s ohledem na fakt, že § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, není vyjmenován v § 90 odst. 1 téhož zákona v rámci taxativně uvedeného okruhu řízení, která nepodléhají obecným předpisům o správním řízení, je nutné, aby rozhodnutí vydané vládou na základě čl. 76 Ústavy ve spojení s § 43 citovaného zákona splňovalo náležitosti požadované obecnými předpisy o správním řízení. Až od 1. 12. 2009 pak platí právní úprava, kdy výjimku uděluje, a tedy rozhodnutí vydává, Ministerstvo životního prostředí (srov. § 43 uvedeného zákona) v návaznosti na usnesení vlády.**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2010, čj. 7 Ca 19/2008-33)

**Věc:** Martin H. proti vládě České republiky o udělení výjimky ze zákazu ve zvláště chráněných územích.

Podáním ze dne 16. 10. 2007 žalobce požádal o udělení výjimky ve smyslu § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny, ze zákazů uvedených v § 16 odst. 1 písm. c) a § 26 odst. 1 písm. b) tohoto zákona, přičemž žádost odůvodnil tím, že jako milovník přírody se pohybuje po dobu více dnů po území národních parků a chráněných krajinných oblastí v České republice a volně přespává (bivak) v přírodě je často jedinou možností, jak tento pobyt plnohodnotně a smysluplně vykonat, avšak bez udělené výjimky je takové jednání porušením zákazu daného zákonem. Místa vyhrazená k táboření se zpravidla ve výše uvedených územích nevyskytují nebo o nich správy dostatečně neinformují. Z těchto důvodů tedy žalobce žádal o udělení výjimky pro svou osobu na dobu deseti let, po kterou mu bude dovoleno tábořit na území všech národních parků a chráněných krajinných oblastí v České republice. Zároveň navrhl podmínky svého táboření (nebude rozděláván oheň, omezení tábořením zabrané plochy na 5 m<sup>2</sup> apod.). Dodal, že má za to, že za těchto podmínek nedojde k žádnému narušení

funkcí těchto chráněných oblastí a není důvod výjimku nepovolit.

Žalovaná usnesením ze dne 12. 12. 2007 žalobci výjimku ze zákazu podle § 16 odst. 1 písm. c) a § 36 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny neudělila.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. Namítal, že shora uvedené rozhodnutí žalované bylo žalobci sděleno toliko přípisem Ministerstva životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 17. 12. 2007 označeném jako oznámení o přijetí usnesení vlády, kterým ministerstvo žalobci jako žadateli o povolení výjimky sdělilo, že vláda dne 12. 12. 2007 projednala výše uvedenou žádost a výjimka nebyla usnesením vlády povolena. Ministerstvo žalobci dále sdělilo, že důvodem nepovolení výjimky je, že žádný veřejný zájem nepřevažuje nad zájmem ochrany přírody.

Dále žalobce namítal, že procesní postup žalované byl nezákonný a tato porušila procesní práva žalobce, když nepostupovala

v souladu se správním řádem z roku 2004 a porušila celou řadu jeho ustanovení [mj. § 27 odst. 1 písm. a), 36 odst. 3, § 47 odst. 1, § 49 odst. 1, § 68 a § 72 odst. 1, jakož i § 3 a § 4 odst. 3 a 4]. Žalobce zejména zdůraznil, že rozhodnutí vlády při nepovolování výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny nepochybně naplňuje definici rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu a na postup vlády se při rozhodování dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny vztahují obecné předpisy o správním řízení, jak plyne z § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Napadené rozhodnutí je dle žalobce nepřezkoumatelné a nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci, když obsahuje toliko výrokovou část, ovšem odůvodnění a poučení účastníků v něm absentuje. Naprostá absence odůvodnění napadeného usnesení pak způsobuje jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že dle platného Organizačního řádu ministerstva připravuje odbor zvláště chráněných částí přírody věcné podklady pro vydávání usnesení vlády ČR na úseku ochrany přírody mj. ve zvláště chráněných územích a vyjadřuje se k materiálům pro zasedání vlády. Návrhy usnesení vlády ČR o výjimkách dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou zařazovány do části C programu schůze vlády, přičemž k materiálům zařazeným do části C programu zpravidla předkladatel nepřednáší úvodní slovo a nekoná se k nim rozprava a vláda k nim přijímá usnesení v podobě, v jaké bylo navrženo s tím, že o všech materiálech zařazených do části C programu vláda rozhoduje jedním hlasováním a přijatá usnesení jsou zveřejňována způsobem umožňujícím dálkový přístup na webových stránkách Úřadu vlády. Ministerstvu je pak postupován toliko konečný návrh usnesení před jeho zveřejněním, a to za účelem kontroly jeho formulační správnosti, přičemž ministerstvo po obdržení návrhu informuje žadatele o tom, že jeho žádost byla vyřízena a zasílá mu návrh usnesení včetně podmínek pro výkon jeho činnosti. Předkládací zpráva, která je součástí materiálu pro vládu a obsahuje zdůvodnění

návrhu, není pravidelnou součástí oznámení o přijetí usnesení vládou ČR a ze strany ministerstva je poskytována pouze na vyžádání.

Městský soud v Praze rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

Z § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném do 30. 11. 2009 se podává, že mj. výjimky ze zákazu ve zvláště chráněných územích podle § 16 a 26 v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, povoluje v každém jednotlivém případě svým rozhodnutím vláda. Tato kompetence přešla na vládu ČR novelou zákona o ochraně přírody a krajiny, když předtím povolování těchto výjimek spadalo do kompetence Ministerstva životního prostředí.

Soud musí přisvědčit žalobci, že výkladem § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny *a contrario* lze jednoznačně dovodit, že řízení podle § 43 citovaného zákona nespadá pod ty druhy taxativně vyjmenovaných řízení v § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, na které se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Jinak řečeno, s ohledem na fakt, že § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny není vyjmenován v § 90 odst. 1 v rámci tohoto taxativně uvedeného okruhu řízení, která nepodléhají obecným předpisům o správním řízení, je nutné, aby rozhodnutí vydané vládou na základě čl. 76 Ústavy ve spojení s § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny splňovalo náležitosti požadované obecnými předpisy o správním řízení. Takovým předpisem byl v době rozhodování žalované zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, jako obecný předpis o správním řízení účinný od 1. 1. 2006. Pokud tedy zákon vládě ukládal povinnost o výjimce rozhodnout podle obecných předpisů o správním řízení, nutně muselo být takové rozhodnutí vydáno v souladu s § 67 a násl. správního řádu. Rozhodnutí tedy muselo být vyhotoveno v písemné formě s uvedením výroků rozhodnutí, odůvodnění rozhodnutí a poučení o opravných prostředcích. Rozhodnutí muselo být podepsáno. Tuto povinnost přitom měla při-

mo vláda vystupující v tomto ohledu jako správní orgán, nemohla být splněna sdělením jiného správního orgánu o vydání usnesení (rozhodnutí), kterým bylo žádosti o udělení výjimky rozhodnuto. Až od 1. 12. 2009 pak platila právní úprava, kdy výjimku uděluje, a tedy rozhodnutí vydává, Ministerstvo životního prostředí (srov. § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny) v návaznosti na usnesení vlády. Takový procesní postup však v době rozhodování žalované zákon neupravoval, povinnost vydat rozhodnutí se všemi náležitostmi vyžadovanými procesním předpisem, stíhala výlučně žalovanou.

Z obsahu správního spisu lze sice dovozovat důvody proč žalovaná nepovolila výjimku ze zákazů uvedených v § 16 odst. 1 písm. c) a § 26 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny za situace, kdy ze spisového materiálu (především ze samotné žádosti žalobce o udělení výjimky) jednoznačně vyplývá, že se nejednalo o veřejný zájem, tím spíše o takový, který by převažoval nad zájmem ochrany přírody, ale o ryze soukromý zájem jednotlivce, který požadoval výjimku toliko pro svou osobu ze zákazu táboření na území všech národních parků a chráněných krajinných oblastí v České republice mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody, a to za účelem volného přespávání v přírodě (bivakování) při vícedenních pobytech žalobce ve velkoplošných chráněných úze-

mích České republiky, avšak takové důvody musí být alespoň v zásadních rysech patrné z odůvodnění rozhodnutí. Pouze tak lze posoudit jeho zákonnost. Absence odůvodnění rozhodnutí způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Procesní vadou, která může způsobit nezákonnost rozhodnutí je pak také absence poučení o opravných prostředcích a absence podpisu oprávněné osoby.

S ohledem na výše uvedené závěry pak absenci odůvodnění napadeného rozhodnutí, jakož i úvah, které vedly žalovanou k nepovolení výjimky, nemohla zhojit ani skutečnost, že ministerstvo jako předkladatel tohoto bodu programu k projednání na zasedání vlády následně zaslalo žalobci oznámení o přijetí usnesení vlády s odůvodněním, že jeho žádost o povolení výjimky nebyla povolena, neboť „*žádný veřejný zájem nepřevažuje nad zájmem ochrany přírody*“. Kromě toho soud musí nad rámec výše uvedeného konstatovat, že takové odůvodnění ani nemůže obstát, neboť pak by bylo *de facto* vyloučeno povolit jakoukoliv výjimku ve smyslu 43 zákona o ochraně přírody a krajiny, kde hlediskem pro povolení výjimky je existence veřejného zájmu, který výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, přičemž povolení výjimky by nebylo možné, pokud by žádný veřejný zájem nemohl převážet nad veřejným zájmem spočívajícím v ochraně přírody. (...)