

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

6^{2011 / IX. ročník / 30. 6. 2011}

OBSAH

I. JUDIKÁTY

2288. Řízení před soudem: přihlížení k vadám řízení z úřední povinnosti
Mezinárodní ochrana: zjevně nedůvodná žádost; neodůvodnění neudělení doplňkové ochrany . . . 471
2289. Mezinárodní ochrana: zjevně nedůvodná žádost; humanitární azyl 476
2290. Mezinárodní ochrana: pronásledování na kumulativním základě; nucený sňatek; polygamní manželství 482
2291. Správní trestání: výše sankce za přestupek; zahlázení odsouzení . . 494
2292. Správní trestání: omezení plateb v hotovosti
Omezení plateb v hotovosti: pojem „závazek“; smlouva o půjčce 497
2293. Autorský zákon: forma vyjádření počítačového programu; kolektivní správa majetkových práv autorských 501
2294. Veřejné zakázky: zadávání veřejné zakázky veřejným zadavatelem na základě rámcové smlouvy 514
2295. Hospodářská soutěž: přechod deliktů odpovědnosti na nástupce zaniklého subjektu; zneužití práva
Právo Evropské unie: výkladové vodítko; užití na období před vstupem do Evropské unie . . 520
2296. Právo Evropské unie: povinnost stanovená nařízením
Odpady: přeshraniční přeprava odpadu 532
2297. Důchodové pojištění: přepočty v zahraničí získaných dob pojištění 537

2298. Důchodové pojištění: lhůta pro zahájení srážek na úhradu přeplatku na starobním důchodu 550
2299. Kompetenční spory: půjčka sjednaná ve smlouvě o vzniku závazku veřejné služby 555
2300. Kompetenční spory: peněžité plnění ze smlouvy o užívání mobilní telekomunikační služby 557
2301. Kompetenční spory: úhrada za poskytnutí informace 558

II. PRÁVNÍ VĚTY

2302. Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí ve správním soudnictví 562
2303. Daňové řízení: ručení společníka veřejné obchodní společnosti; daňový nedoplatek 562
2304. Daňové řízení: předběžná otázka 562
2305. Řízení před soudem: žalobní legitimace 563
2306. Kompetenční spory: pojem sporu 563
2307. Veřejné zdravotní pojištění: rozhodnutí o odstranění tvrdosti zákona 563
2308. Provoz na pozemních komunikacích: povinnost řidiče podrobit se lékařskému vyšetření k zjištění ovlivnění alkoholem 564
2309. Rozpočty: porušení rozpočtové kázně 564
2310. Evidence obyvatel: zrušení údaje o místě trvalého pobytu 564

I. JUDIKÁTY

2288

**Rízení před soudem: přihlížení k vadám řízení z úřední povinnosti
Mezinárodní ochrana: zjevně nedůvodná žádost; neodůvodnění
neudělení doplňkové ochrany**

k § 75 odst. 2 a § 76 soudního řádu správního

Krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84)

Prejudikatura: č. 845/2006 Sb. NSS, č. 1546/2008 Sb. NSS, č. 2162/2011 Sb. NSS, č. 2174/2011 Sb. NSS a č. 2175/2011 Sb. NSS; náleznost Ústavního soudu č. 117/2008 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 1420/07).

Věc: Khalat A. (Sýrie) proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 2. 2009 zamítl podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky (zákon o azylu), žalobcovu žádost o udělení mezinárodní ochrany. Rozhodnutí odůvodnil tím, že výpovědi žadatele o mezinárodní ochranu jsou nekonzistentní, vzájemně si protirečí a v zásadních skutečnostech odporují informacím shromážděným správním orgánem. Žalovaný v rozhodnutí výslovně uvedl, že vzhledem k posouzení žádosti jako zjevně nedůvodné, se již nezabýval splněním podmínek pro udělení mezinárodní ochrany podle § 13 a § 14 zákona o azylu, neboť aplikace těchto ustanovení se váže pouze k § 12 téhož zákona.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Praze, v níž brojil pouze proti nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu věci a tvrdil, že byl určitým způsobem pronásledován, což mělo být posouzeno jako důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12 zákona o azylu.

Krajský soud rozsudkem ze dne 30. 6. 2009 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Přisvědčil závěru žalo-

vaného o splnění podmínek § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, neboť žalobce nebyl v zemi původu pronásledován ve smyslu § 12 zákona a jeho údaje o pronásledování i způsobu opuštění země původu jsou nevěrohodné. Rozhodnutí žalovaného ovšem označil za nepřezkoumatelné (nesrozumitelné) proto, že se nevyporádalo se splněním podmínek pro udělení mezinárodní ochrany podle § 14a a § 14b zákona o azylu, což je podle názoru Nejvyššího správního soudu obsaženého v rozsudku čj. 1 Azs 96/2006-80 nezbytné i v případě zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné.

Proti rozhodnutí krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Rozsudek krajského soudu v ní označil za nezákonný, neboť soud se na jedné straně ztotožnil s jeho závěrem o zjevně nedůvodnosti žádosti, a na druhé straně označil rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Požadavek soudu na posuzování doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu při zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné odporuje zákonu, který ukládá zkoumání existence vážné újmy podle § 14a odst. 2 pouze v případě postupu podle § 16 odst. 1 písm. e) a f) zákona o azylu. Pokud by

bylo úmyslem zákonodárce zkoumat tyto podmínky i v případě postupu podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, nepochybně by to do něho vtělil. V daném případě se přitom nejedná o naplnění zásady *non-refoulement*, neboť zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné nemá za následek povinnost cizince okamžitě opustit území České republiky a tyto důvody byly zkoumány v rámci řízení o vyhoštění [§ 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“)]. Definice § 14a zákona o azylu je shodná s vymezením v § 179 zákona o pobytu cizinců, včetně chápání pojmu „závažná újma“ (pozn. NSS: zákonný termín je „vážná újma“). Žalovaný v řízení o vyhoštění vydává závazné stanovisko podle § 120a zákona o pobytu cizinců a rozhodující správní orgán je jím vázán. Žalovaný by se tak měl otázkou překážek vycestování zabývat duplicitně, přičemž v případě řízení o mezinárodní ochraně by tak činil bez opory v zákoně.

Sedmý pětičlenný 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, a to v rozsudku ze dne 11. 2. 2009, čj. 1 Asz 107/2008-78. První pětičlenný senát se v něm zabýval mj. vadami, ke kterým musí soud přihlížet *ex officio* podle § 109 odst. 3 s. ř. s. S poukazem na usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, dospěl k závěru, že krajský soud je povinen přihlížet k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů z moci úřední. Vyslovil, že správní orgán je povinen i v případě zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné posoudit možnost udělení doplňkové ochrany ve všech jejích možných formách předpokládaných v § 14a odst. 2 zákona o azylu, a to i v případě, že to nebylo žadatelem namítáno. Krajský soud proto měl správní rozhodnutí zrušit jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a pokud tak neučinil, zatížil své rozhodnutí vadou podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Sedmý pětičlenný senát s tímto závěrem nesouhlasí, neboť podle jeho názoru z označeného rozhodnutí rozšířeného senátu nevyplyvá. Pokud rozšířený senát uvedl, že „[z] povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek“, znamená to, že krajský soud může ke zrušení správního rozhodnutí z takových důvodů přistoupit jen tehdy, pokud tato nepřezkoumatelnost brání věcnému přezkumu. Protože z rozsudku prvního pětičlenného senátu není zřejmé, že by žalobce namítal nesouhlas s neudělením doplňkové ochrany, lze mít s ohledem na další důvody tohoto rozsudku za to, že podle názoru prvního pětičlenného senátu má krajský soud vždy *ex officio* konstatovat nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, pokud se s otázkou udělení doplňkové ochrany nevyřadilo. Předkládající senát nemůže rozhodnout sám odlišně, proto věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupil rozšířenému senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů.

Z odůvodnění:

III.

Předložená právní otázka

[7] Předmětem posuzování rozšířeného senátu v této věci je obecná otázka, zda je krajský soud povinen vyslovit nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, která spočívá v nedostatku důvodů, vždy *ex officio*, nebo jenom v případě, kdy tato nepřezkoumatelnost brání věcnému přezkumu správního rozhodnutí v rozsahu žalobních důvodů, a konkrétní otázka, zda tak musí krajský soud učinit v případě, že se ministerstvo při rozhodnutí podle § 16 odst. 1 a 2 zákona o azylu [s výjimkou odst. 1 písm. e) a f)] nezabývalo splněním podmínek podle § 14a zákona o azylu. (...)

IV.

Právní posouzení věci rozšířeným senátem

IV.1 Žaloba jako základ soudního přezkumu

[9] Správní soudnictví poskytuje ochranu subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem a za podmínek stanovených zejména soudním řádem správním. V případě ochrany před nezákonným rozhodnutím je na žalobci, aby v zákonné lhůtě soustředil důvody, v jejichž mezích má být rozhodnutí soudem zkoumáno. Soudní přezkum není a nemůže být všeobecnou kontrolou zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů. Je vždy na osobě rozhodnutím dotčené, zda toto rozhodnutí akceptuje, či zda se proti němu bude bránit u soudu; je rovněž na její vůli, jaká pochybení označí za podstatná. Dispoziční zásada je vyjádřena v § 75 odst. 2 s. ř. s., přičemž žalobní body jsou podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. náležitostí žaloby a musí z nich být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky za nezákonné nebo nicotné. K požadavku na kvalitu žalobních bodů se vyslovil rozšířený senát v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS: „*Uvedení žalobních bodů 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.*“

[10] Určující pro rozsah soudního přezkumu je tedy, až na výjimky, řádná žaloba. V jejích mezích soud zkoumá napadené rozhodnutí, a pokud namítanou nezákonnost či vady řízení zjistí, zruší napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a podle odstavce 4 téhož ustanovení věc vrátí k dalšímu řízení žalovanému.

IV.2 Možnosti výjimky z dispoziční zásady

[11] Pro posouzení dané věci je rozhodující, zda a kdy je soud oprávněn meze vytýčené žalobou překročit. Výslovnou výjimku obsahuje soudní řád správní pouze v § 76 odst. 2, podle něhož soud vysloví i bez návrhu nicotnost rozhodnutí.

[12] V dané věci je otázkou, zda takovou výjimku z dispoziční zásady zakládá i § 76 odst. 1 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení „[s]oud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem:

a) *pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí,*

b) *proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebø v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění,*

c) *pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[13] Podle své rubriky pojednává § 76 s. ř. s. o rozhodování bez nařízení jednání. Ostatně také v jeho odstavci 3 věť první je stanoveno, že „[n]ejsou-li zde dány důvody pro postup podle ustanovení odstavců 1 a 2 nebo podle § 51 s. ř. s., nařídí předseda senátu jednání“.

[14] Projednání žaloby soudem je zásadou vycházející z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle níž má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně v jeho přítomnosti. Bez nařízení jednání je soud oprávněn rozhodovat, je-li dán souhlas účastníků ve smyslu § 51 s. ř. s. Účastníci tedy mohou projevit vůli, že na dodržení zásady přímosti a ústnosti netrvají. Není-li takového souhlasu, soud může rozhodovat bez jednání, pokud tak zákon stanoví, a soudní řád správní tak výslovně činí právě v § 76. Srovnáním rubriky a znění odstavce prvního a druhého tohoto ustanovení je zřejmé, že v odstavci prvním je výslovně upravena pouze výjimka

z povinnosti nařídit jednání, kdežto v odstavci druhém jsou upraveny výjimky dvě: jednak z povinnosti nařídit jednání, jednak z vázanosti žalobním návrhem.

[15] Ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. stanoví podmínky, za nichž soud není povinen nařídit jednání, a to proto, že by to bylo nadbytečné a neekonomické, neboť soudy je ze spisu či z rozhodnutí dostatečně. Zřejmě, že procesní postup či rozhodnutí jsou natolik vadné, že rozhodnutí musí být zrušeno. Neznamená to ovšem, že soud je k této úvaze oprávněn bez ohledu na žalobní námitky. Ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. totiž není výjimkou z dispoziční zásady. Rozšířený senát k tomu již uvedl v usnesení ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, část VI: „*Ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání – z toho lze dovodit jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí. Výslovně předpokládá postup z moci úřední – tj. bez návrhu – pouze v případě nicotnosti rozhodnutí, kterou lze vyslovit podle odst. 2 citovaného ustanovení. Z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek.*“ Výklad v tomto usnesení provedený není oporou názoru, že k vadám podle § 76 odst. 1 s. ř. s. přihlíží soud vždy z moci úřední, jak dovodil první senát. Soud tak sice může učinit, ale jen za určitých podmínek. Těmi jsou právě případy, kdy rozhodnutí vůbec není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek. Tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu (či z jeho absence), nebo z rozhodnutí samého, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry.

[16] Směřují-li tedy žalobní námitky proti vadám podřaditelným pod § 76 odst. 1 s. ř. s.,

soud podle tohoto ustanovení rozhodnutí zruší bez jednání. V takovém případě není projednání třeba a je nadbytečné zjišťovat souhlas účastníků s rozhodnutím bez jednání. Nesměřují-li však žalobní námitky proti takovým objektivně existujícím vadám, může tak soud učinit, pouze pokud vady brání přezkumu v mezích žalobních bodů, jinak by dispoziční zásada ztrácela smysl. Pokud soud nařídí jednání, v zásadě se zabývá důvodností žaloby a tomu odpovídají i možnosti rozhodnutí stanovené v § 78 odst. 1 a 7 s. ř. s. Ustanovení § 76 odst. 3 věty druhé s. ř. s. umožňující zrušení rozhodnutí (případně vyslovení nicotnosti) z důvodů uvedených v odstavcích 1 a 2 v případě, že tyto vady vyjdou najevo až při jednání, umožňuje soudu využití postupu podle § 76 i tam, kde vady nebyly zjevné v rámci přípravy jednání, ale vyšly najevo až při něm; vady ovšem musí být rovněž natolik závažné, že znemožňují, aby soud posoudil věc v mezích žalobních námitek. Zrušení rozhodnutí bez ohledu na žalobní námitky je ve všech těchto případech pouhým důsledkem toho, že vady jsou takového charakteru, že vylučují jiný postup a rozhodnutí soudu.

[17] Ustanovení § 76 odst. 1 i 2 s. ř. s. zajišťuje jednodušší postup tam, kde nelze zkoumat věcnou správnost rozhodnutí. Obdobně je třeba postupovat i v případech, kde, z důvodů v soudním řádu správním neobsažených, soud musí při zjištění určitých skutečností rozhodnutí zrušit, aniž by taková skutečnost musela být namítána, tj. *ex offio*. Judikatura za takový případ uznala např. prekluzi odpovědnosti za přestupek (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 57/2004-39, č. 845/2006 Sb. NSS). Soudy dále např. akceptovaly konstantní judikaturu Ústavního soudu o nutnosti zkoumat daňovou prekluzi z moci úřední (k tomu srov. např. náleze Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 1420/07, č. 117/2008 Sb. ÚS).

IV. 3 Dispoziční zásada v žalobách týkajících se mezinárodní ochrany

IV.3.a) Specifika řízení o mezinárodní ochraně

[18] Řízení o mezinárodní ochraně se vůči obecnému správnímu řízení vyznačuje ur-

čítými specifiky. Je proto třeba posoudit, zda mají vliv na předloženou otázku. Zákon o azylu v § 1 písm. b) upravuje řízení o udělení mezinárodní ochrany formou azylu nebo doplňkové ochrany. Doplňková ochrana podle § 14a a § 14b přichází v úvahu, jen pokud cizinec nesplňuje podmínky pro udělení azylu podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu. Žadatel o mezinárodní ochranu podává žádost o její udělení, aniž by byl povinen konkretizovat, kterou z jejích forem požaduje; je povinen uvést důvody, které pak v úplnosti ve vztahu k jednotlivým ustanovením posuzuje správní orgán. Ten je také povinen podle § 19 odst. 1 zákona o azylu zjišťovat veškeré údaje pro vydání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, tj. všech jejích forem.

[19] Rozšířený senát již v usnesení ze dne 25. 1. 2011, čj. 5 Azs 6/2010-107, vyslovil, že zamítnout žádost podle § 16 zákona o azylu může správní orgán jen tehdy, nepřichází-li v úvahu žádná z forem mezinárodní ochrany a že tento závěr musí v rozhodnutí odůvodnit.

[20] To znamená, že se otázkou podmíněk pro udělení doplňkové ochrany musí správní orgán zabývat v důvodech zamítavého rozhodnutí i v případě zamítnutí žádosti podle jiných ustanovení než podle § 16 odst. 1 písm. e) a f) zákona o azylu, která to výslovně předpokládají. Vypořádání s neexistencí důvodů pro udělení doplňkové ochrany je proto třeba považovat za součást odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné; odůvodnění svým obsahem musí odpovídat požadavkům vyplývajícím z § 68 odst. 2 správního řádu. V daném případě to znamená, že v odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu musí být uvedeny důvody, pro které je žádost zamítána, a dále, a to i v jiných případech než předpokládaných v § 16 odst. 1 písm. e) a f) zákona o azylu, musí být uvedena i úvaha o tom, proč nebyly shledány naplněnými podmínky pro udělení doplňkové ochrany (totéž ostatně platí i pro humanitární azyl podle § 14 zákona o azylu).

IV.3.b) Žaloba ve věcech mezinárodní ochrany

[21] Žaloba ve věcech mezinárodní ochrany podléhá stejným pravidlům jako ža-

loby jiné. Judikatura zde ovšem akceptovala určitý nižší standard požadavků na přesnost vyjádření žalobního bodu. To plyne z usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 2. 2010, čj. 2 Azs 10/2009-61, přihlížejícího i k tomu, že žalobci jsou cizinci handicapovaní jazykovou bariérou. I v těchto případech ovšem žaloba musí alespoň v hrubých rysech obsahovat vyjádření, co žalobce rozhodnutí či postupu žalovaného vytýká.

[22] Rozšířený senát se dále zabýval otázkou, zda v případě žalob ve věcech mezinárodní ochrany nejsou dány specifické důvody k překročení žalobních bodů přesahující vymezení v soudním řádu správním. Ve věcech mezinárodní ochrany totiž existují mezinárodní závazky, které je třeba respektovat; ostatně mezinárodní smlouvou je soud rovněž vázán a je oprávněn také posuzovat soulad jiného předpisu s takovou smlouvou (čl. 10, čl. 95 Ústavy ČR). Soud tedy musí nad rámec žalobních bodů respektovat princip *non-refoulement* vyplývající z Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.) a rovněž z čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.). Podobně se vyslovil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 21. 3. 2006, čj. 2 Azs 75/2005-75: „*Soud je i při aplikaci kogentních norem procesního práva vázán článkem 10 Ústavy ČR. Nesmí proto použít vnitrostátní procesní normu (zde ustanovení § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. obsahující zákaz rozšiřovat žalobu o další žalobní body po lhůtě pro její podání), pokud by její aplikace nutně a nevyhnutelně vedla k porušení zásady non-refoulement obsažené v čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků či k porušení zákazu vyhostit cizince do země, kde by byl vystaven hrozbě mučení či nelidského a ponižujícího zacházení či trestu, jenž vyplývá z čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a z judikatury Evropského soudu pro lidská práva tento článek vykládající.*“

[23] Pro daný případ to znamená, že by soud nemohl přehlédnout (bez ohledu na obsah žaloby), pokud by byly dány důvody k ochraně žalobce před hrozcí vážnou

újmou v zemi původu, které žalovaný nezohlednil za situace, kdy již nepřichází v úvahu žádné další řízení, v němž by mohla být ochrana poskytnuta. Poznátka k tomu zpravidla vyplývá z vyjádření žadatele v žádosti nebo při pohovoru a ze skutečností zjištěných o zemi původu v řízení či známých z jiných řízení či známých obecně. Pokud tedy soud má k dispozici poznatky o tom, že žadateli o mezinárodní ochranu je nezbytné poskytnout doplňkovou ochranu podle § 14a zákona o azylu, neboť její neposkytnutí by bylo narušením zásady *non-refoulement* a ochranu již nelze poskytnout v jiném řízení, rozhodnutí žalovaného zruší, aniž by taková skutečnost musela být žalobou výslovně namítána. Ochranou, jíž lze poskytnout mimo řízení o udělení mezinárodní ochrany, se rozšířený senát zabýval v usnesení ze dne 7. 9. 2010, čj. 4 Azs 60/2007-119, č. 2174/2011 Sb. NSS. Tam vyslovil, že v případě nesplnění podmínek pro udělení mezinárodní ochrany je dostačující

zárukou ochrany cizince před vážnou újmou hrozící mu v zemi původu řízení podle zákona o pobytu cizinců zaručující plné respektování zásady *non-refoulement* (srov. zejména odst. 22 citovaného usnesení). Ve vztahu ke stěžovatelem, namítanému posuzování podmínek vyhoštění předcházejícímu řízení o mezinárodní ochraně lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2010, čj. 6 Azs 15/2010-82, č. 2175/2011 Sb. NSS. Pokud tedy soud nemá poznatky podporující závěr, že v řízení o udělení mezinárodní ochrany bylo nezbytné poskytnout cizinci doplňkovou ochranu, neboť k tomu byly důvody plynoucí ze zásady *non-refoulement*, která již nemůže být zajištěna v jiném řízení, pak možnost překročení žalobních bodů je vázána jen na výjimky upravené soudním řádem správním (tedy musela by být zjištěna buď nicotnost rozhodnutí, nebo jeho nepřezkoumatelnost znemožňující přezkoumání v mezích žalobních bodů).

2289

Mezinárodní ochrana: zjevně nedůvodná žádost; humanitární azyl

k § 16 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)

Žádost o poskytnutí mezinárodní ochrany posuzuje správní orgán na základě skutečností, které žadatel uvede či které ve správním řízení jinak vyjdou najevo, a to z hlediska všech zákonných forem této ochrany, které se k těmto skutečnostem vztahují. Zamítnout žádost podle § 16 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, může správní orgán jen tehdy, nepřichází-li v úvahu žádná z takovýchto forem mezinárodní ochrany; tento závěr musí v rozhodnutí odůvodnit.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2011, čj. 5 Azs 6/2010-107)

Prejudikatura: č. 244/2004 Sb. NSS a č. 1724/2008 Sb. NSS.

Věc: Anzhelika O. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 17. 9. 2001 podala žalobkyně žádost o udělení mezinárodní ochrany. Bylo rozhodnuto negativně, nicméně žalobkyně se nadále nelegálně zdržovala na území České republiky. Dne 12. 7. 2008 obdržela žalobkyně rozhodnutí o správním vyhoštění na dobu tří let a následně dne 8. 8. 2008 podruhé požádala

o udělení mezinárodní ochrany. Řízení o této žádosti bylo dne 1. 9. 2008 zastaveno. Poté žalobkyně potřetí podala žádost o udělení mezinárodní ochrany.

Rozhodnutím ze dne 25. 9. 2008 žalovaný tuto třetí žádost žalobkyně o udělení meziná-

rodní ochrany zamítl jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. V odůvodnění uvedl, že z obsahu správního spisu a z výpovědi žalobkyně je zřejmé, že do řízení o udělení mezinárodní ochrany vstoupila v době platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, a to s cílem legalizovat své další setrvávání v České republice, a vyhnout se tak důsledkům správního vyhoštění.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ostravě. Žalovaný měl dle názoru žalobkyně zvážit udělení humanitárního azylu z důvodu jejího velmi špatného psychického stavu. Případné vyhoštění by pro ni představovalo velmi stresovou situaci, kterou by vzhledem k trvajícím psychickým onemocněním pravděpodobně neunesla. Žalobkyně se obávala, že v případě svého vyhoštění by podlehl sebevražedným myšlenkám, kterými již v minulosti trpěla a které ji dvakrát dohnaly k pokusu o sebevraždu.

Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 30. 7. 2009 zamítl. Ve shodě s žalovaným dospěl k závěru, že z postupu žalobkyně je patrné, že žádost o udělení mezinárodní ochrany podala pouze s cílem vyhnout se správnímu vyhoštění. S poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 15. 8. 2008, čj. 5 Azs 24/2008-48, č. 1724/2008 Sb. NSS) uvedl, že došlo ke kumulativnímu naplnění všech podmínek pro zamítnutí žádosti podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Ve vztahu k posouzení žádosti podle § 14 zákona o azylu konstatoval, že udělení azylu z humanitárních důvodů je věcí správního uvážení, které bylo v případě žalobkyně učiněno, ale v rámci něho nebyl zjištěn žádný důvod hodný zvláštního zřetele. Žalobkyně neuvedla žádné důvody relevantní pro případné udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu.

Rozsudek krajského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností. Namítala, že krajský soud v rozporu se skutkovým stavem konstatoval, že stěžovatelka žádá o udělení mezinárodní ochrany, aby se vyhnula hrozícímu vyhoštění, a nevzal v úvahu okolnost, že by při návratu na Ukrajinu byla nucena spáchat sebevraždu. Protože azyl se

poskytuje jako mezinárodní ochrana tehdy, kdy vlastní stát není schopen poskytnout odpovídající ochranu, měl krajský soud rozhodnout v souladu s tímto pravidlem a situaci stěžovatelky posoudit jako azylově významnou ve smyslu humanitární ochrany. Stěžovatelka znovu zopakovala, že trpí depresemi, které jsou vyvolány pobytem v zemi původu a v případě návratu hrozí prohloubení jejích depresivních stavů, které mohou reálně vést k sebevraždě.

Pátý pětičlenný senát Nejvyššího správního soudu se při předběžném projednání neztotožnil se závěrem krajského soudu, že „*udělení azylu z humanitárních důvodů je věcí správního uvážení, které bylo v případě žalobkyně učiněno, ovšem v rámci něho nebyl zjištěn žádný důvod hodný zvláštního zřetele*“. Žalovaný totiž v odůvodnění svého rozhodnutí neuvedl žádné úvahy či závěry, jež by se týkaly případných důvodů pro udělení humanitárního azylu. Nelze proto dovodit, že by provedl správní uvážení podle § 14 zákona o azylu. Krajský soud navíc, dle názoru pátého senátu, překročil rámec soudního přezkumu správního rozhodnutí, neboť zcela nahradil správní uvážení žalovaného vlastní úvahou o tom, že stěžovatelkou uplatněné důvody žádosti o mezinárodní ochranu nelze považovat za relevantní z hlediska § 14 zákona o azylu.

Při předběžném posouzení věci se pátý senát zabýval tím, zda měl žalovaný povinnost posuzovat i v řízení podle § 16 odst. 2 zákona o azylu tvrzené důvody pro udělení humanitárního azylu dle § 14 zákona o azylu a své závěry k této otázce řádně odůvodnit a zda tyto závěry následně podléhají soudnímu přezkoumání ve správním soudnictví.

Podle názoru pátého senátu může být jako zjevně nedůvodná zamítnuta podle § 16 odst. 1 a 2 zákona o azylu pouze taková žádost o udělení mezinárodní ochrany, která je zjevně nedůvodná z hlediska všech forem mezinárodní ochrany, tj. z hlediska § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu. Správní orgán je proto povinen i v rozhodnutí podle § 16 zákona o azylu uvést, proč je žádost zjevně nedůvodná z hlediska všech zákonem vymeze-

ných forem mezinárodní ochrany. Tyto závěry správního orgánu následně podléhají kognici správních soudů. Pokud žadatel uvede či ve správním řízení vyjdou najevo skutečnosti, pro něž nelze považovat žádost z hlediska být jen jedné z forem mezinárodní ochrany za zjevně nedůvodnou a které vyžadují hlubší posouzení či doplnění podkladů pro rozhodnutí, posoudí správní orgán tuto žádost v rámci řízení, jež zpravidla končí rozhodnutím o udělení, resp. neudělení, jednotlivých forem mezinárodní ochrany.

Pátý senát se tak hodlá ve svých závěrech odchýlit od právního názoru, který vyslovil dříve Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 10. 2. 2004, čj. 4 Azs 35/2003-71, a v dalších na tyto judikáty navazujících rozhodnutích.

Institutem zamítnutí žádosti pro zjevnou nedůvodnost podle § 16 zákona o azylu se Nejvyšší správní soud poprvé detailněji zabýval v rozsudku čj. 2 Azs 47/2003-130, v němž uvedl, že: „Zákon o azylu v § 16 obsahuje jednak případy, kdy k naplnění podmínky zamítnutí žádosti jsou rozhodné důvody, pro které se žadatel o azyl azylové ochrany dovolává a kdy je třeba tvrzení žadatele a doložení tvrzených skutečností vážít (např. ekonomické důvody, tvrzení všeobecné nouze, jiné než azylové relevantní důvody, nevěrohodná tvrzení atp.), jednak případy objektivních skutečností, u nichž jsou důvody žádosti o azyl zcela nerozhodné (např. neexistence či padělání cestovního dokladu, hrozba vyhoštění či vydání k trestnímu stíhání). Přes rozdílnost obou kategorií zjevné nedůvodnosti (z hlediska nezbytnosti hodnocení žadatelem uváděných důvodů) při naplnění podmínek kteréhokoliv důvodu a dodržení zákonné lhůty pro rozhodnutí správní orgán rozhodne o zamítnutí žádosti, a tím je vyloučeno rozhodnutí podle § 12 zákona o azylu. Je tak zcela nerozhodné, jaké důvody stěžovatel tvrdil a jaké důkazy předkládal k doložení svého tvrzení o politickém pronásledování. Podstatné ovšem je, zda byly v jeho případě podmínky § 16 odst. 1 písm. k) zákona o azylu naplněny.“

Na tento judikát pak navázal rozsudek čj. 4 Azs 35/2003-71, v němž byly vysloveny tyto právní závěry: „[V] posuzované věci správní orgán vycházel v rozhodnutí z § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu [...] Uvedené posouzení ve svých důsledcích znamená, že neprobíhal proces dokazování o tom, zda byly splněny podmínky § 12 zákona o azylu. Jestliže se správní orgán nezabýval meritorně posouzením toho, zda byla či nebyla naplněna skutková podstata § 12 zákona o azylu, pak se nemusel zabývat ani splněním podmínek § 14 zákona o azylu, tj. podmínkami udělení azylu z humanitárních důvodů. Neprovádí-li tedy správní orgán dokazování o přítomnosti důvodů azylu ve smyslu § 12 zákona o azylu, neboť vychází z toho, že stěžovatel neuvedl skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 [§ 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu], pak je jeho výrok ve vztahu k § 14 zákona o azylu v posuzované věci výrokem, který nemá oporu v platné právní úpravě. [...] Jak již však bylo výše uvedeno, v posuzované věci bylo provedeno tzv. zkrácené řízení, a to z důvodů zjevně nedůvodné žádosti, aniž by v tomto řízení důvody uvedené v § 12 byly zjišťovány. Jestliže důvody pro udělení azylu podle § 12 nebyly zjišťovány (nemohly být tudíž ani zjištěny), nepřichází z úvahy výrok o udělení azylu z humanitárních důvodů podle § 14 zákona o azylu. [...] [Z]e žaloby [je] možno dovodit, že se žalobce dovolává udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu, což ovšem předpokládá rozhodnutí správního orgánu podle § 12 zákona o azylu, nikoliv postup podle § 16 odst. 1 písm. g) tohoto zákona.“

K této otázce se Nejvyšší správní soud vyjádřil také v rozsudku ze dne 2. 3. 2005, čj. 3 Azs 77/2004-86, tak, že žadatel se zjevně nedůvodnou žádostí o udělení azylu může dovolat humanitárních důvodů, popř. správní orgán je může shledat sám v rámci zkráceného řízení. Nejvyšší správní soud zde, obdobně jako ve věci sp. zn. 4 Azs 35/2003, konstatoval, že v takovém případě není místo pro zamítnutí žádosti pro zjevnou nedůvodnost

podle § 16 zákona o azylu s tím, že správní orgán má v takovém případě vydat pouze kladný výrok o udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu.

Tento právní názor zastával ve svých rozhodnutích Nejvyšší správní soud i v následujících letech, tj. po datu 31. 8. 2005, kdy došlo ke změně zákona o azylu. Teprve v rozsudcích ze dne 15. 8. 2008, čj. 5 Azs 24/2008-48, a ze dne 11. 2. 2009, čj. 1 Azs 107/2008-78, doznal změny, ale pouze ve vztahu k § 12 a § 14a zákona o azylu. V prvním z citovaných rozsudků, v němž bylo také zdůvodněno, proč bylo v daném případě možné odklonit se od stávající judikatury bez toho, aby věc musela být předložena rozšířenému senátu, Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že „[u]stanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu je nutné vykládat tak, že „jako zjevně nedůvodná se zamítne i žádost o udělení mezinárodní ochrany, je-li z postupu žadatele patrné, že ji podal [POUZE] s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, a pokud žadatel neprokáže opak“ [...] Nicméně pokud žadatel přesvědčivě prokáže, že mu hrozí v zemi původu pronásledování z azylově relevantních důvodů nebo skutečné nebezpečí vážné újmy, je žalovaný povinen se zabývat i jeho turzeními podle § 12 a § 14a zákona o azylu, a případně azyl či doplňkovou ochranu udělit. Z výše uvedeného vyplývá, že v případě podání žádosti o mezinárodní ochranu až ve chvíli, kdy žadateli hrozí vyhoštění, existuje vyvratitelná domněnka, že tato žádost byla účelová. Žadatel však může prokázat nejen, že žádost nemohl podat dříve, ale (nezávisle na tom, že ji mohl podat dříve) rovněž, že ji nepodal pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění. Použití § 16 odst. 2 zákona o azylu tudíž vyžaduje třístupňový test: (1) zda hrozí stěžovateli vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny [...]; (2) zda mohl žadatel požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve; a (3) zda je z postupu žadatele patrné, že žádost o mezinárodní ochranu podal „pouze“ s cílem vyhnout se tomuto hrozícímu vy-

hoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny. Tyto tři podmínky musí být splněny kumulativně; v případě nesplnění byť jedné z nich nelze § 16 odst. 2 zákona o azylu aplikovat.“

Původní výklad § 16 zákona o azylu však nebyl dosud překonán, pokud jde o otázku, zda je nutné posuzovat zjevnou nedůvodnost žádosti o mezinárodní ochranu i z hlediska možného udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu.

Podstatné je, že judikatura navazující na citované rozsudky Nejvyššího správního soudu ve věcech sp. zn. 2 Azs 47/2003, sp. zn. 4 Azs 35/2003 a sp. zn. 3 Azs 77/2004 z nich vyvodila důsledky, které patrně ani nebyly původně zamýšleny. Podle této judikatury je správní orgán zbaven povinnosti odůvodnit v rozhodnutích vydaných podle § 16 odst. 1 či 2 zákona o azylu, proč je žádost o udělení mezinárodní ochrany zjevně nedůvodná z hlediska všech forem mezinárodní ochrany, a staví tak tuto otázku rovněž mimo dosah přezkumu správních soudů. Např. v rozsudku ze dne 27. 9. 2006, čj. 2 Azs 293/2005-60; Nejvyšší správní soud konstatoval: „Z dosavadní judikatury zdejšího soudu rovněž vyplývá, že zamítnutí žádosti o udělení azylu podle § 16 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb. pojmově vylučuje možnost rozhodovat o přiznání humanitárního azylu podle § 14 stejného zákona [...] tak, jak požaduje stěžovatelka“ (dále srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2006, čj. 4 Azs 182/2005-60, a usnesení ze dne 30. 5. 2008, čj. 7 Azs 29/2008-49, ze dne 18. 6. 2008, čj. 2 Azs 85/2007-57, ze dne 26. 3. 2009, čj. 8 Azs 51/2008-46, ze dne 18. 11. 2009, čj. 3 Azs 42/2009-75, a ze dne 10. 12. 2009, čj. 6 Azs 71/2009-90).

Protože pátý senát není oprávněn učinit judikatorní odklon, aniž by se obrátil na rozšířený senát, neboť předmětná věc se týká humanitárního azylu, který není upraven unijním právem, a navíc se právní názor, od něhož se pátý senát hodlá odchýlit, objevuje i v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu vydaných po uplynutí lhůt pro transpozici azylových směrnic Evropské unie, postoupil věc rozšířenému senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že žádost o poskytnutí mezinárodní ochrany posuzuje správní orgán na základě skutečností, které žadatel uvede či které ve správním řízení jinak vyjdou najevo, a to z hlediska všech zákonných forem této ochrany, které se k těmto skutečnostem vztahují. Zamítnout žádost podle § 16 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, může správní orgán jen tehdy, nepřichází-li v úvahu žádná z takových forem mezinárodní ochrany; tento závěr musí v rozhodnutí odůvodnit.

Z odůvodnění:

[19] Rozšířený senát se ztotožňuje se závěrem obsaženým v citovaném rozsudku čj. 4 Azs 35/2003-71, že jsou-li zde relevantní důvody pro případné udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu, nelze žádost zamítnout jako zjevně nedůvodnou podle § 16 zákona o azylu. Odlišně však chápe samotnou podstatu institutu zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné podle § 16 zákona o azylu. Podle citovaného rozsudku a na něj navazující judikatury jde vlastně o procesní rozhodnutí, jímž se řízení o žádosti končí, aniž by byla žádost z hlediska možných důvodů pro udělení jednotlivých forem mezinárodní ochrany meritorně posouzena. Ve shodě s argumentací vyjádřenou v citovaném rozsudku čj. 5 Azs 24/2008-48 je podle názoru rozšířeného senátu rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany podle § 16 zákona o azylu rozhodnutím hmotněprávním, což je dáno právě tím, že je tímto rozhodnutím žádost z hlediska hmotněprávních ustanovení § 12 až § 14b zákona o azylu, tj. z hlediska všech zákonných forem mezinárodní ochrany, posouzena jako zjevně nedůvodná, a že tedy zjevně nejsou splněny podmínky pro udělení azylu ani doplňkové ochrany ze žádného ze zákonem vymezených důvodů.

[20] Rozhodnutí podle § 16 zákona o azylu tedy nelze chápat jako odmítnutí správního orgánu zabývat se žádostí meritorně. Tomuto účelu slouží institut zastavení řízení podle § 25 zákona o azylu, a to mimo jiné pro nepřípustnost žádosti upravené nyní v § 10a

zákona o azylu. Cílem § 16 zákona o azylu je pouze urychlení řízení o žádostech těch žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, kteří nesplňují žádný z důvodů pro udělení mezinárodní ochrany. Tuto skutečnost ostatně odráží i důvodová zpráva k návrhu zákona o azylu, která v pasáži vztahující se k § 16 uvádí, že „[n]ávrh tím sleduje evropský trend eliminovat náklady spojené s pobytem např. žadatelů, kteří o udělení azylu žádají toliko z ekonomických důvodů zrychlením azylového řízení“. Účelem je tudíž uplatnění principu procesní ekonomie a snížení celkových nákladů souvisejících s řízením o žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Jedná se však pouze o procesní odchylku od standardního řízení ve věci mezinárodní ochrany, která nic nemění na tom, že i toto zrychlené řízení končí meritorním rozhodnutím. Byť je § 16 zákona o azylu poněkud nesystematicky uveden společně s § 15 a § 15a zákona o azylu v části nadepsané rubrikou „*Důvody vylučující udělení mezinárodní ochrany*“, nelze toto ustanovení chápat jako výluku z mezinárodní ochrany, které brání věcnému posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Ustanovení § 16 zákona o azylu upravuje pouze podmínky, za nichž může správní orgán rozhodnout o žádosti v tzv. „*zrychleném*“ řízení, tedy v souladu s § 16 odst. 3 zákona o azylu ve lhůtě 30 dnů, přičemž není povinen provádět obsáhlé dokazování k důvodům uváděným v žádosti o udělení mezinárodní ochrany. To platí ale pouze tehdy, jedná-li se skutečně o zjevně nedůvodnou žádost z hlediska všech forem mezinárodní ochrany. Pokud tedy např. žadatel o udělení mezinárodní ochrany neuvádí relevantní důvody pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu ani doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu [§ 16 odst. 1 písm. f) zákona o azylu] a navíc podal žádost o udělení mezinárodní ochrany teprve poté, co mu bylo uděleno správní vyhoštění [§ 16 odst. 2 zákona o azylu], nelze bez dalšího vyslovit závěr, že na jeho straně nemohou být, např. vzhledem k jeho zdravotnímu stavu, dány důvody pro udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu a že se jedná i z pohledu tohoto ustanovení o zjevně nedůvodnou žádost.

[21] V dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu je zastáván názor, že v případě zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné podle § 16 zákona o azylu nelze posuzovat žádost z hlediska humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu. Tento závěr se opírá především o znění § 14 zákona o azylu, podle kterého lze v případě hodném zvláštního zřetele udělit azyl z humanitárního důvodu, *„jestliže v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12“*. Obdobný závěr lze z judikatury dovodit i ve vztahu k § 13 a § 14b zákona o azylu (rozsudek ze dne 15. 9. 2005, čj. 7 Azs 138/2005-68). K § 14b zákona o azylu sice judikatura prozatím chybí, nicméně vzhledem k obdobné dikci tohoto ustanovení a § 13 zákona o azylu lze i zde dospět k závěru, že by podle současného výkladu § 16 zákona o azylu nebylo při zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné možné posuzovat tuto žádost z hlediska naplnění podmínek k udělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny.

[22] Stávající judikatura je tak v podstatě postavena na nevyvratitelné domněnce, že v případě uplatnění jakéhokoli důvodu pro postup dle § 16 odst. 1 písm. a) až h) či § 16 odst. 2 zákona o azylu žadatel nenaplní podmínky ani pro udělení mezinárodní ochrany podle § 13, § 14 a § 14b zákona o azylu. Takový závěr však v řadě případů nemusí být správný, neboť důvody pro udělení azylu z humanitárních důvodů, zejména důvody zdravotní, jakož i důvody pro udělení azylu či doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny, jsou velmi často zcela nezávislé na případných důvodech pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12 zákona o azylu a doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu. I žádost zjevně nedůvodná z hlediska těchto forem mezinárodní ochrany může zakládat důvody pro udělení humanitárního azylu nebo azylu či doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny. Paradoxně tak může nastat situace, kdy žadateli, který splňuje podmínky podle § 14, § 13 či § 14b zákona o azylu, nemusí být mezinárodní ochrana udělena, a navíc není jeho žádost z těchto hledisek správ-

ním orgánem vůbec posuzována, a nepodléhá tudíž ani následnému přezkoumání soudem.

[23] Zjevnou nedůvodnost žádosti o udělení mezinárodní ochrany je však nutno posuzovat z hlediska všech forem mezinárodní ochrany upravených zákonem o azylu. Žádost o udělení mezinárodní ochrany lze tedy zamítnout podle § 16 zákona o azylu pouze tehdy, je-li skutečně zjevně nedůvodná nejen z hlediska § 12 a § 14a zákona o azylu, ale i z hlediska § 13, § 14 a § 14b zákona o azylu. Tomu nebrání ani dikce § 14 zákona o azylu. I v případě rozhodnutí podle § 16 zákona o azylu totiž, jak již bylo řečeno, musely být v předchozím řízení nutně zvažovány případné důvody pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu. Pokud nebyly shledány, tedy žádost byla vyhodnocena z hlediska tohoto ustanovení jako zjevně nedůvodná, je třeba se dále zabývat tím, zda zde nejsou relevantní důvody podle § 14 zákona o azylu. Obdobné závěry platí i pro azyl a doplňkovou ochranu za účelem sloučení rodiny podle § 13 a § 14b zákona o azylu.

[24] S těmito závěry koresponduje i názor doktríny. Komentář k zákonu o azylu hodnotí dosavadní vývoj rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu k § 16 zákona o azylu obdobně. *„Výše uvedená judikatura NSS však stojí na bezmezném víře ve správnou aplikaci § 13 AZ (azylu za účelem sloučení rodiny), § 14 AZ (humanitárního azylu) a § 14b AZ (doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny) ze strany MV. Judikatura NSS totiž na jedné straně (nepochybně správně) říká, že žádost žadatele, který splňuje podmínky pro udělení jedné z forem ochrany zakotvené v § 14 AZ (resp. § 13 a § 14b AZ), nesmí být zamítnuta jako zjevně nedůvodná. Na druhé straně tato judikatura konstatuje, že pokud je žádost žadatele o udělení mezinárodní ochrany zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 AZ, nelze zkoumat, zdali žadatel splnil důvody pro udělení humanitárního azylu podle § 14 AZ (resp. azylu podle § 13 AZ a doplňkové ochrany podle § 14b AZ). [...] Ačkoli totiž žadatel namítá, že splňuje podmínky pro udělení humanitárního azylu podle § 14 AZ [...], při aplikaci*

§ 16 AZ tyto námitky uplatnit nemůže, a tudíž jeho žádost o udělení mezinárodní ochrany končí nezdarem bez ohledu na to, zda podmínky pro udělení humanitárního azylu podle § 14 AZ splňoval či nikoliv (analogicky by se podle stávající judikatury postupovalo i u § 13 a § 14b AZ). Řešení tohoto problému je dvojí. Buď bude, žádost o udělení mezinárodní ochrany pro účely § 16 AZ vykládána úzce, tj. výhradně jako žádost o udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu podle § 12 AZ a ve formě doplňkové ochrany podle § 14a AZ. V takovém případě bude rozhodnutí při zamítnutí takto vnímané žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné podle § 16 AZ vedle tohoto výroku o zjevné nedůvodnosti muset obsahovat rovněž samostatné výroky o neudělení azylu za účelem sloučení rodiny podle § 13 AZ, o neudělení humanitárního azylu podle § 14 AZ a o neudělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny podle § 14b AZ. Takové řešení je však krajně problematické z hlediska systematiky AZ. Druhá možnost spočívá v tom, že NSS připustí námitky proti neudělení azylu za účelem sloučení rodiny podle § 13 AZ, o neudělení

humanitárního azylu podle § 14 AZ a o neudělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny podle § 14b AZ i v žalobě (resp. v kasační stížnosti) proti rozhodnutí MV, kterým byla žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 AZ. Jinak řečeno, žádost o udělení mezinárodní ochrany bude v souladu se systematikou AZ vykládána jako žádost o udělení všech forem mezinárodní ochrany zakotvených v § 12 až 14b AZ a taková žádost bude moci být zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 AZ pouze tehdy, pokud je zjevně nedůvodná ohledně všech forem mezinárodní ochrany zakotvených v § 12 až 14b AZ. Takový výklad je podle nás jediný správný, byť humanitární azyl nemá oporu ani v ŽU1951 [v Úmluvě o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.) – pozn. NSS] (a zatím) ani v komunitárním právu. U azylu za účelem sloučení rodiny a u doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny navíc komunitární právo vyžaduje udělení jistých práv (být ne nezbytně udělení azylu)“ (Kosař, D.; Molek, P.; Honusková, V.; Jurman, M.; Lupačová, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 260–261).

2290

Mezinárodní ochrana: pronásledování na kumulativním základě; nucený sňatek; polygamní manželství

k § 2 odst. 7 a § 12 písm. b) 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 zákona č. 165/2006 Sb.

k čl. 9 písm. b), čl. 6 a čl. 7 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“)

I. Skutečnost, že žadatelka o mezinárodní ochranu byla nucena uzavřít sňatek nebo setrvat v manželství proti své vůli, lze v souběhu s dalším porušováním lidských práv (například domácím násilím) a podle situace v zemi původu považovat za pronásledování [čl. 9 písm. b) kvalifikační směrnice (2004/83/ES)].

II. U žadatelky v postavení druhé, zákonem neuznávané, manželky v polygamním manželství, která byla proti své vůli nucena setrvat ve sňatku, v němž byla navíc vystavena domácímu násilí, je při posuzování ochrany v zemi původu potřeba vzít v úvahu, zda je v zemi původu ochrana před domácím násilím dostupná a účinná

pro ženy v obdobném postavení [čl. 6 a čl. 7 kvalifikační směrnice (2004/83/ES) a § 2 odst. 7 zákona č. 325/1999, o azylu].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2011, čj. 6 Azs 36/2010-274)

Prejudikatura: č. 1749/2009 Sb. NSS a č. 1913/2009 Sb. NSS.

Věc: Rano S. (Kyrgyzstán) proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně je státní příslušnicí Kyrgyzstánu uzbecké národnosti. Na území České republiky přijela poprvé v únoru 2007 na základě uděleného víza a o mezinárodní ochranu požádala v dubnu 2007. Jako důvody, pro které žádala o mezinárodní ochranu, uvedla, že žila proti svému přesvědčení v bigamickém sňatku a byla vystavena domácímu násilí.

Žalobkyně byla neoficiální druhou manželkou. Na muslimském sňatku se domluvili její rodiče s rodiči manžela, žalobkyně se nikdo neptal, zda se sňatkem souhlasí. Přibližně v letech 1997–98 se žalobkyně rozhodla změnit vyznání, neboť nesouhlasila s diskriminací žen v islámském pojetí a s polygamií, k níž byla donucena. Když se manžel žalobkyně dozvěděl o jejím rozhodnutí změnit vyznání, začal žalobkyni bít. Žalobkyně si na manžela stěhovala u policie, ale ztratila v ni důvěru poté, co se její stížnost dostala do rukou jejího manžela. Žalobkyně zvažovala podání stížnosti na prokuratuře, nicméně když se dozvěděla, že její stížnost bude zaslána na oddělení policie, kde podávala původní stížnost, stížnost na prokuratuře nepodala. Na jiné státní či nestátní orgány se žalobkyně neobrátila a uvedla, že v zemi byl v té době převrat.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 4. 2007 žalobkyni azyl ani doplňkovou ochranu neudělil. V odůvodnění uvedl, že státní orgány nekladly žádné překážky náboženskému přesvědčení žalobkyně a své náboženské problémy žalobkyně situovala do osobní či rodinné roviny. Rovněž shledal, že se žalobkyně dostatečně nedomáhala ochrany ze strany státních a nestátních orgánů, neboť se neinformovala na policii, jak probíhá vyšetřování její stížnosti, a neobrátila se ani na jiné instituce ochraňující práva žen.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Ostravě.

V žalobě vytýkala žalovanému především nedostatečně zjištěný skutkový stav věci; v doplnění žaloby uvedla, že žalovaný nevzal v potaz reálnou situaci v Kyrgyzstánu, zejména skutečnost, že právní úprava (zákaz polygamie) není v praxi vymáhána, že její rodina a manžel jsou „náboženští fanatici“ a že v zemi se stupňuje islamizace, v důsledku čehož narůstá pronásledování osob, které se rozhodly změnit náboženství. Na jednání krajského soudu dne 31. 3. 2009 žalobkyně doplnila, že ačkoliv její rodiče věděli, že by chtěla změnit víru, neřekli jim, že víru již změnila, neboť by jí zakázali styk s její dcerou. Těsně před odjezdem ze země začal žalobkyni manžel ohrožovat nožem, zakázal jí vycházet ven či odvést dceru do školky. Když se znovu obrátila na místní policii, pracovník policie žalobkyni pouze řekl, že manžel ji nepořezal ani nezabil. Její situaci by nevyřešilo ani přestěhování do jiného města, neboť by ji její manžel všude našel.

Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 31. 3. 2009 zamítl. Ve vztahu k azylu krajský soud uvedl, že neshody žalobkyně s příbuznými z náboženských důvodů za situace, kdy stát připouští změnu náboženství a nespojuje ji se sankcemi, nelze považovat za pronásledování ve smyslu § 2 zákona o azylu.

Ke kasační stížnosti žalobkyně Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil rozsudkem ze dne 1. 10. 2009, čj. 6 Azs 54/2009-181. Zásadním důvodem pro zrušení rozsudku bylo opomenutí žalobkyní navrženého důkazu – znaleckého posudku z oboru religiozity, jímž mělo být osvětleno, jaké nebezpečí hrozí z hlediska muslimských tradic ženě, která konvertovala ke křesťanskému náboženství a má opačný názor než její manžel.

Krajský soud následně žalobu po provedení a zhodnocení dodatečně vyžádaných

zpráv o zemi původu rozsudkem ze dne 8. 6. 2010 opět zamítl. Kromě odůvodnění, proč žalobkyni nehrozí v zemi původu pronásledování nebo vážná újma, krajský soud také uvedl, že důkaz znaleckým posudkem z oboru religiozity považuje za nadbytečný za situace, kdy v řízení byly provedeny další důkazy, jimiž byla dostatečně prokázána situace v zemi původu žalobkyně. Ve vztahu k azylu a doplňkové ochraně se krajský soud opřel zejména o skutečnost, že stát je schopen a ochoten zabránit pronásledování či vážné újme, která by případně žalobkyni hrozila, a to včetně domácího násilí. Stěžovatelka navíc dostupnou ochranu nevyužila.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž krajskému soudu mimo jiné vytkla (a) nedostatečné právní posouzení otázky, zda stěžovatelce hrozí nuceně soužití v bigamickém vztahu, a tudíž i omezování svobody vyznání za situace, kdy i její rodina dodržuje a vynucuje dodržování náboženských předpisů, a (b) nedostatečné dokazování k těmto skutečnostem jak v řízení před žalovaným, tak před krajským soudem.

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

Z odůvodnění:

(...)

VI.

Posouzení důvodů relevantních z pohledu azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu

Ve svém rozsudku ze dne 28. 5. 2009, čj. 5 Azs 36/2008-119, zdejší soud vymezil kritéria, jež musí být splněna pro udělení azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu, takto: „Pro udělení azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu musí žadatel kumulativně splnit následující kritéria: (1) musí se nacházet mimo zemi svého původu (tato podmínka není explicitně v zákoně o azylu stanovena, neboť se presumuje z povahy věci); (2) musí mít odůvodněný strach [viz § 12 písm. b) zákona o azylu]; (3) jemu hrozící újma musí

dosahovat intenzity pronásledování [viz § 12 písm. b) zákona o azylu ve spojení s definicí pronásledování nyní zakotvenou v § 2 odst. 8 zákona o azylu]; (4) ochrana v zemi původu selhala (viz definice pronásledování nyní zakotvená v § 2 odst. 8 zákona o azylu); (5) musí být pronásledován z azylově relevantních důvodů [viz § 12 písm. b) zákona o azylu]; a (6) nesmí se na něj vztahovat vylučující klauzule (viz § 15 zákona o azylu)“ (pro nyní posuzovanou věc je relevantní § 2 odst. 7, nikoli odst. 8 zákona o azylu).

Z rozsudku krajského soudu je patrné, že v nyní posuzované věci bylo sporné, zda hrozící újma dosahuje intenzity pronásledování [část VI.1], zda je hrozící újma založena na některém z azylově relevantních důvodů [část VI.2] a zda selhala ochrana v zemi původu [část VI.3]. Kasační námitky stěžovatelky v tomto ohledu se týkaly zejména toho, že se soud nevypořádal s problematikou jejího nuceného sňatku, z něhož vyplývá její ohrožení v případě návratu do země původu. Tato otázka podle stěžovatelky souvisí s dodržováním a vynucováním náboženských předpisů její komunitou, což měl ujasnit navrhovaný znalecký posudek.

VI.1 Bigamie a nucený sňatek

Stěžovatelka namítá, že krajský soud posoudil nesprávně právní otázku, zda v jejím případě došlo k pronásledování ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu nebo k vážné újme ve smyslu § 14a zákona o azylu. Hrozící nebezpečí mělo spočívat v návratu do soužití v nuceném bigamickém sňatku.

Jak zjistil zdejší soud ze správního spisu, v průběhu pohovoru stěžovatelka uváděla převážně to, že manžel jí bránil změnit náboženství a že byla z jeho strany vystavena domácímu násilí, přičemž těmito otázkami se žalovaný ve svém rozhodnutí zabýval. Zároveň však stěžovatelka uvedla, že jejím důvodem pro změnu vyznání bylo to, že jí začaly vadit některé aspekty islámu, kupříkladu mnohoženství a skutečnost, že muži používají náboženství jako zástěrku ke špatnému zacházení se ženami. Navíc uvedla, že byla druhou manželkou, měla pouze tradiční sňatek

a že si nemohla podat žádost o rozvod, neboť nebyla oficiálně vdaná. K žádosti a pohovoru přiložila stěžovatelka jako důkaz článek v ruském jazyce týkající se mnohoženství, který nebyl přeložen, a na nějž žalovaný v rozhodnutí reagoval tak, že není v případě stěžovatelky relevantní, neboť sama uvedla, že se jí přímo netýká.

Okolnosti stěžovatelčina smloučeného sňatku byly vyjasňovány teprve při druhém jednání krajského soudu dne 31. 3. 2009. Stěžovatelka v žalobě a při jednání krajského soudu uvedla, že při pohovoru pochopila, že ne všechno bylo tlumočeno do českého jazyka v tom smyslu, jak to řekla, a že ačkoliv tlumočnice ovládala skvěle ruský jazyk, ne vždy vystihla smysl toho, co stěžovatelka řekla; pro nedostatek času pak nebylo možné opravit všechny chyby překladu, na které upozorňovala. Zdejší soud sice nemůže presumovat nesprávnost či neúplnost tlumočení v pohovoru, nicméně ze samotného pohovoru vyplývá Nejvyššímu správnímu soudu, že stěžovatelce nebyly kladeny otázky, na základě nichž by z odpovědí stěžovatelky mohlo vyplynout, že žila ve smloučeném sňatku.

V řízení o mezinárodní ochraně má osobní pohovor vedený s žadatelem o mezinárodní ochranu mnohdy zásadní význam pro posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Z § 23 zákona o azylu je zřejmý účel pohovoru, a to zjištění podkladů pro rozhodnutí. V rámci pohovoru se vychází z obsahu žádosti a pohovor by měl na skutečnosti uvedené v žádosti navazovat, upřesňovat je a rozvíjet. Samotný průběh pohovoru není nijak striktně určen a jeho kvalita a celková vypovídací hodnota závisí i na přípravě a postupu tazatele, jehož otázky by měly směřovat především k příběhu žadatele a jeho důvodům, pro které se rozhodl požádat o udělení mezinárodní ochrany (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 6. 2010, čj. 9 Azs 16/2010-229). Pokud je z žádosti či pohovoru zřejmé, že stěžovatel tvrdí skutečnosti relevantní z pohledu azylu či doplňkové ochrany a že jeho vyjádření nejsou ve vzájemném rozporu, měl by tazatel směřovat dotazy tak, aby byl na základě odpovědí schopen posoudit splnění či nesplnění

všech relevantních kritérií pro posouzení azylu či doplňkové ochrany.

Některé ze zásad pro vedení pohovorů upravují kvalifikační směrnice a směrnice 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen „procedurální směrnice“). V posuzované věci zdejší soud vyzdvihuje nutnost zohlednit konkrétní postavení a osobní situaci žadatele, aby na základě osobní situace žadatele bylo možno posoudit, zda žadatel byl nebo mohl být vystaven pronásledování nebo vážné újmě [čl. 4 odst. 3 písm. c) kvalifikační směrnice]. Podle čl. 13 odst. 2 procedurální směrnice pak členské státy zajistí, aby osoba, která pohovor vede, byla dostatečně způsobilá k zohlednění osobní nebo obecné okolnosti žádosti, včetně kulturního původu žadatele nebo jeho zranitelnosti.

Některé odpovědi stěžovatelky při pohovoru v posuzované věci (opakované vyhrazení se vůči mnohoženství, opakované vysvětlení, že je pouze druhou manželkou, že žila v tradičním úřady neuznávaném sňatku, předložení článku o mnohoženství a tvrzení, že absentuje reálná ochrana vůči bigamickým sňatkům, které mělo být tímto článkem potvrzeno) vyžadovaly, aby žalovaný zjistil podrobněji okolnosti týkající se manželství stěžovatelky, což bylo důležité pro posouzení její osobní situace a zranitelnosti. Tyto okolnosti byly důležité i pro dostatečné posouzení toho, zda byla dostupná účinná ochrana vůči domácímu násilí. Tvrzení stěžovatelky o nuceném sňatku ani žalovaný nezpochybnil a dle názoru Nejvyššího správního soudu byla výpověď stěžovatelky před krajským soudem v dalších ohledech konzistentní s tím, co uvedla v pohovoru vedeném žalovaným. Z těchto důvodů zdejší soud k tvrzení o nuceném sňatku přihlédl, přestože zaznělo teprve v řízení před krajským soudem.

K otázce, zda lze domácí násilí považovat za pronásledování, se sice krajský soud explicitně nevyjádřil, nicméně z odůvodnění rozsudku, v němž zkoumal dostupnost a účinnost ochrany ze strany státu proti takovému jednání, to implicitně vyplývá. Tento závěr je

rovněž v souladu s judikaturou zdejšího soudu (srov. např. rozsudek ze dne 29. 7. 2009, čj. 4 Azs 31/2009-93). Domácí násilí, jež hrozilo stěžovateli, krajský soud za pronásledování nepovažoval z toho důvodu, že stěžovatelka nevyužila některé možnosti státní ochrany, jež se jí nabízely (viz dále bod VI.3). Nicméně, krajský soud se nevyjádřil k otázce, zda lze za pronásledování pokládat nucené setrvání v manželském sňatku v kombinaci s domácím násilím, a ke skutečnosti, že domácí násilí na stěžovatelce propuklo poté, co se stěžovatelka rozhodla změnit vyznání. V dalším bylo tedy nutné vypořádat se s otázkou, zda nucený sňatek lze považovat za jiné opatření, které by mohlo být kumulativně, například ve spojení s domácím násilím a s bráněním změně vyznání ze strany manžela, považováno za pronásledování, a zda dostupnost státní ochrany neměla být posuzována i ve světle těchto okolností. Další otázkou je, zda v případě stěžovatelky mohlo sehrát roli i to, že byla druhou manželkou v bigamickém sňatku. Podle názoru zdejšího soudu nicméně nelze tuto otázku posoudit obecně ve vztahu k jakékoli zemi, ale je nutno přihlížet ke konkrétní situaci žen žijících v nucených sňatcích a žen žijících v polygamních manželstvích v Kyrgyzstánu.

Podle Směrnice pro poskytování ochrany a pomoci: Sexuální a genderové násilí vydané Vysokým komisařem OSN pro uprchlíky, 2003, je nuceným sňatkem „*sňatek dohodnutý proti vůli a přání oběti*“. Právo na svobodnou volbu manžela vyplývá z ustanovení několika mezinárodních úmluv. Smluvní státy Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen (č. 62/1987 Sb.) se v čl. 16 odst. 1 písm. b) této úmluvy zavázaly, že ženám i mužům zajistí stejné právo svobodně si vybrat manžela a vstoupit do manželství pouze se svobodným a úplným souhlasem. Právo vstoupit do manželského svazku pouze na základě svobodného a plného souhlasu je zaručeno také čl. 23 odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.). Podle Výboru pro lidská práva z rovnosti zacházení při vstupu do manželského sňatku rovněž vyplývá, že polygamie je neslučitelná se zákazem diskriminace a zasahuje do dů-

stojnosti žen [*General comment č. 28: Equality of rights between men and women (article 3)*] ze dne 29. 3. 2000, CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, bod 24]. Ve smluvních státech Rady Evropy je rovnost manželů při uzavírání manželství zaručena rovněž čl. 5 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.). Z pohledu univerzálních mezinárodních úmluv i z pohledu instrumentů Rady Evropy lze nucené sňatky a polygamii považovat za projevy diskriminace žen.

K relevantnosti této otázky z pohledu azylového řízení se vyjádřil nedávno i Výbor pro migraci, uprchlíky a demografii Rady Evropy v rezoluci č. 1765 (2010) o žádostech o azyl založených na příslušnosti k pohlaví dne 8. 10. 2010, kde byl nucený sňatek uveden jako příklad formy pronásledování a násilí založeného na příslušnosti k pohlaví (srov. bod 3 rezoluce). V této rezoluci výbor pro migraci, uprchlíky a demografii Rady Evropy doporučil v bodu 10.8, aby státy Rady Evropy uznávaly kumulativní diskriminaci jako formu pronásledování pro účely Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.), případně jako dostatečný důvod pro udělení komplementární formy ochrany.

Pokud tedy stěžovatelka uvádí, že byla donucena k sňatku, nebo že žila proti svému přesvědčení v polygamním vztahu, jedná se o otázky relevantní při posuzování újmy v podobě pronásledování. Tuto otázku nicméně nutno posoudit dle zákona o azylu s přihlédnutím k předpisům Evropské unie, a – jak bylo uvedeno výše – na půdorysu situace v zemi původu stěžovatelky.

Intenzita pronásledování se posuzuje v souladu s § 2 odst. 7 zákona o azylu ve znění účinném ke dni rozhodnutí, který je nutno vykládat konformně s kvalifikační směrnici (srov. např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 5. 2009, čj. 5 Azs 7/2009-98, č. 1913/2009 Sb. NSS). Za pronásledování se pro účely zákona o azylu považuje „*závažné porušení lidských práv, jakož i opatření působící psychologický nátlak nebo jiná obdobná jednání, pokud jsou prováděna, podporována nebo trpěna státními orgány, stranami nebo organizacemi ovládajícími stát nebo podstat-*

nou část jeho území ve státě, jehož je cizinec státním občanem, nebo státu posledního trvalého bydliště v případě osoby bez státního občanství. Za pronásledování se považuje i jednání soukromých osob podle věty první, pokud lze prokázat, že stát, strany nebo organizace, včetně mezinárodních organizací, kontrolující stát nebo podstatnou část jeho území nejsou schopny odpovídat způsobem zajistit ochranu před takovým jednáním.“ Podle čl. 9 kvalifikační směrnice je pronásledováním „jednání, které je a) svou povahou nebo opakováním dostatečně závažné, aby představovalo vážné porušení základních lidských práv, zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nelze odchýlit nebo b) souběhem různých opatření, včetně porušování lidských práv, který je dostatečně závažný k tomu, aby postihl jednotlivce způsobem podobným uvedenému v písmenu a).“

Jinými slovy, pronásledováním je jak jednání, které vede k porušení neomezitelných lidských práv (např. zákaz mučení, zákaz otroctví, právo na právní subjektivitu), tak souběh různých opatření, jež by sama o sobě nebyla pronásledováním, ale ve svém součtu jsou natolik závažná jako zásah do těchto práv (tzv. „pronásledování na kumulativním základě“, srov. citovaný rozsudek čj. 5 Azs 7/2009-98 nebo též rozsudek ze dne 30. 9. 2008, čj. 5 Azs 66/2008-70, č. 1749/2009 Sb. NSS). Demonstrativní výčet jednání, jež jsou pronásledováním, nalezneme v čl. 9 odst. 2 kvalifikační směrnice, podle něž za pronásledování může být považováno mimo jiné i použití psychického násilí nebo jednání namířené proti osobám určitého pohlaví [čl. 9 odst. 2 písm. a) a f) kvalifikační směrnice].

Samotná diskriminace není tedy nutně pronásledováním. V nyní projednávané věci byla stěžovatelka vystavena domácímu násilí a bylo omezováno její právo změnit vyznání. Manželský svazek stěžovatelka uzavřela na základě domluvy rodičů, přičemž se jí nikdo neptal, zda s uzavřením sňatku souhlasí; obvykle se mula ptá muže a výjimečně ženy. Stěžovatelka dále uváděla, že neměla možnost opus-

tit manželský svazek, neboť oficiálně nebyla vdaná a z jejího vyjádření před krajským soudem vyplývá, že setrvání v manželském svazku podporovali i rodiče (tato otázka nebyla žalovaným dostatečně zkoumána). V případě stěžovatelky dle jejích vyjádření nelze zjistit, zda se jednalo o nucený sňatek (v rozporu s vůlí stěžovatelky) v době uzavření manželství (srov. její vyjádření, že s dodržováním muslimských tradic neměla problémy, když ještě na ní manžel nepáchal domácí násilí); nicméně z vyjádření stěžovatelky lze dovodit, že patrně byl sňatek nucený v době jejího odjezdu. K této skutečnosti tedy mělo být přihlíženo při posuzování pronásledování na kumulativním základě.

Navíc ze zpráv o zemi původu vyplývá, že ženy a dívky provdané z donucení jsou často vystavovány různým omezením ve své volnosti (srov. zprávu MZV ČR: Dodržování lidských práv v Kyrgyzstánu – postavení žen). Tato zpráva také uvádí, že nárůst násilí na ženách v zemi souvisí s šířením polygamie a sňatků z donucení, takže v případě stěžovatelky se jednalo o relevantní faktory, k nimž mělo být při posuzování hrozby pronásledování přihlíženo.

Kombinaci různých opatření, jimž byla stěžovatelka vystavena (závislost stěžovatelky na manželovi spočívající v tom, že byla jeho druhou neoficiální manželkou; sňatek byl smluven rodiči, kteří podporovali její setrvání v něm; domácí násilí a nátlak manžela a rodiny při změně vyznání) krajský soud ani žalovaný ve svém rozhodnutí nezohlednili. Vzhledem k tomu, že krajský soud ani žalovaný neměli postaveno najisto, že pronásledováním tvrzeným stěžovatelkou nebylo pouze bránění v konvertování a domácí násilí, ale právě kombinace různých opatření, nemohli relevantně posoudit ani splnění dalších prvků definice (srov. test uvedený ve výše citovaném rozsudku čj. 5 Azs 36/2008-119), zejména důvodů pronásledování a dostupnosti a účinnosti ochrany vůči pronásledování (viz dále).

VI.2 Důvody pronásledování

Vzhledem k tomu, že další nezbytnou podmínkou pro udělení azylu podle § 12 písm. b)

zákonu o azylu je také to, zda k jednání docházelo z azylově relevantního důvodu (rasa, pohlaví, náboženství, národnost, příslušnost k určité sociální skupině nebo zastávání určitých politických názorů), a příčinná souvislost mezi pronásledováním a příslušností k určité skupině z uvedených azylově relevantních důvodů, případně mezi neposkytnutím ochrany a příslušností k určité skupině z uvedených azylově relevantních důvodů. Nejvyšší správní soud považuje za užitečné vyjádřit se rovněž k otázce, z jakého azylově relevantního důvodu by mohlo v případě stěžovatelky k uvedenému jednání docházet.

Krajský soud podrobně posoudil, zda stěžovatelce hrozilo pronásledování z důvodu *náboženství*, když konvertovala ke křesťanství a celá její rodina je muslimského vyznání. Stěžovatelka namítala, že s otázkou náboženství souvisí také její nucené soužití v bigamickém vztahu, přičemž tímto se krajský soud v napadeném rozhodnutí nezabýval. Zdejší soud se již vyslovil, že není třeba, aby rasa, náboženství, národnost, příslušnost k určité sociální skupině, politické názory žadatele či pohlaví byly výlučnou příčinou pronásledování a že postačí, jde-li o příčinu rozhodující (srov. výše citovaný rozsudek čj. 5 Azs 66/2008-70). Rovněž již judikoval, že důvody pronásledování se mohou překrývat a často se na stejnou osobu vztahuje více důvodů (srov. výše citovaný rozsudek čj. 4 Azs 31/2009-93). Mezi jednáním kvalifikovaným jako pronásledování a důvody pronásledování přitom musí existovat souvislost (čl. 9 odst. 3 kvalifikační směrnice). Důležitým vodítkem je rovněž to, že důvod pronásledování se nemusí vztahovat pouze k tzv. „*původcům pronásledování*“ – v tomto případě k manželovi – ale též k „*poskytovateli ochrany*“. Pro naplnění podmínky azylově relevantních důvodů a jejich příčinné souvislosti s pronásledováním tedy postačuje, pokud orgány, které mohou poskytnout ochranu před jednáním, jehož se stěžovatelka obává, ji neposkytnou z azylově relevantního důvodu (obdobně srov. výše citovaný rozsudek čj. 5 Azs 66/2008-70).

Není tedy rozhodné, zda žalovaný považuje tvrzené domácí násilí za pouze soukro-

mou záležitost, pokud orgány, na něž se stěžovatelka obracela, jí neposkytly účinnou ochranu nebo by nebyly ochotny či schopny ji poskytnout a činily tak z diskriminačních důvodů založených na rase, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině, politických názorech či pohlaví.

Zdejší soud nesouhlasí s tím, že by v případě stěžovatelky důvod náboženského vyznání nebyl dán, vzhledem k tomu, že potíže vyličené stěžovatelkou se jednoznačně odvíjely od momentu, kdy se rozhodla vyznání změnit. Nadto se však k tomuto důvodu připojuje i skutečnost, že stěžovatelka je ženou žijící v nuceném sňatku jako druhá, zákonem neuznaná, manželka. Kromě náboženství, jež jako hlavní důvod označovala stěžovatelka, zde tedy lze za možný důvod pronásledování označit rovněž příslušnost stěžovatelky k *pohlaví*. Stěžovatelka sice neuvedla pohlaví explicitně jako důvod pro své pronásledování, nicméně stěžovatelka ani nemá povinnost přesně právně kvalifikovat povahu újmy, která jí hrozí. Naopak má stěžovatelka povinnost unést břemeno tvrzení a jí vyličený skutkový stav po ověření věrohodnosti má pod právní pojmy podřadit žalovaný.

V posuzované věci žalovaný věrohodnost stěžovatelky nezpochybnil, a měl tedy přihlédnout k tomu, že stěžovatelka může mít obavy z újmy ze strany svého manžela také z důvodu svého slabšího postavení jako ženy žijící v nuceném sňatku, tedy z důvodu pohlaví. Zároveň stěžovatelka opakovaně poukazovala na to, že v zemi je bigamie oficiálně trestným činem, avšak tato úprava není vynucována. I soužití žen v bigamickém sňatku může v případech některých zemí vést k horšímu postavení ženy při domáhání se ochrany. Jak bylo uvedeno výše, aby byla splněna podmínka tohoto azylově relevantního důvodu, nemusí být nutně shledána příčinná souvislost mezi jednáním jejího manžela (původce pronásledování) a tímto důvodem. Tím, že stěžovatelka je ženou žijící v oficiálně neuznávaném bigamickém sňatku nebo ženou žijící v nuceném sňatku, bude pro naplnění azylově relevantního důvodu pohlaví postačovat, pokud jí z tohoto důvodu nebude po-

skytnuta příslušná ochrana vůči domácímu násilí ze strany jejího manžela. Bude-li dále zjištěno, že pro stěžovatelku bude problematické dosáhnout vynucování trestněprávní odpovědnosti svého manžela za páchané domácí násilí, vymanit se z manželského sňatku, a tím mít zaručenou i svobodu vyznání, z důvodu jejího slabšího postavení jako ženy, případně jako ženy žijící v nuceném sňatku či v oficiálně neuznávaném bigamickém sňatku, bude též dán azylově relevantní důvod pohlaví a bude dána i příčinná souvislost mezi ním a pronásledováním.

Při tomto posuzování je nutno brát v úvahu, že na naplňování její role ženy a muslimky trvala i rodina stěžovatelky v zemi původu. Nelze též odhlédnout od skutečnosti, že žalobkyně je příslušnicí uzbecké národnostní menšiny, přičemž touto skutečností se žalovaný nezabýval. Ve světle nejnovějších zpráv o Kyrgyzstánu tato skutečnost mohla nyní nabýt na důležitosti, přestože ze zprávy IHF a Memorialu z října 2006 o postavení etnických menšin v Kyrgyzstánu ve správním spisu pronásledování Uzbeků nevyplývalo.

VI.3 Otázka dostupnosti a účinnosti ochrany v zemi původu

Podle § 2 odst. 7 zákona o azylu v rozhodném znění se za pronásledování „*považuje i jednání soukromých osob [...], pokud lze prokázat, že stát, strany nebo organizace, včetně mezinárodních organizací, kontrolujících stát nebo podstatnou část jeho území nejsou schopny odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před takovým jednáním*“. Zdejší soud již dospěl k závěru, že toto znění zákona o azylu není úplnou transpozicí čl. 6 a čl. 7 kvalifikační směrnice a že kromě schopnosti je nutno zkoumat i ochotu tzv. poskytovatelů ochrany poskytnout ochranu (srov. rozsudek ze dne 31. 10. 2008, čj. 5 Azs 50/2008-62; ačkoliv v daném rozsudku se zkoumala dostupnost a účinnost ochrany proti vážné újmě, čl. 6 a čl. 7 kvalifikační směrnice se vztahují rovněž na ochranu vůči pronásledování).

Požadavek na zkoumání dostupnosti a účinnosti ochrany vyplývá z čl. 7 odst. 2 kva-

lifikační směrnice. Podle tohoto ustanovení se má „*zpravidla za to, že ochrana je poskytována, jestliže subjekty uvedené v odstavci 1 učiní přiměřené kroky k zabránění pronásledování nebo způsobení vážné újmy, mimo jiné zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy, a žadatel má k této ochraně přístup*“. Ačkoliv toto výkladové pravidlo nebylo do zákona o azylu zahrnuto, zdejší soud z něj opakovaně při posuzování ochrany vycházel (srov. např. rozsudky ze dne 16. 9. 2008, čj. 3 Azs 48/2008-57, či ze dne 30. 9. 2008, čj. 5 Azs 66/2008-70). Nejvyšší správní soud tedy zvažoval, zda krajský soud řádně posoudil existenci *obecně* účinného právního systému. Z judikatury zdejšího soudu dále vyplývá, že při posuzování právních předpisů, jež jsou součástí tohoto právního systému, je nutno zkoumat i jejich dodržování a vynucování státní mocí (srov. rozsudek ze dne 26. 2. 2008, čj. 2 Azs 100/2007-64).

Dostupnost a účinnost ochrany vůči domácímu násilí souvisí s otázkou, zda bude stěžovatelka po návratu do země původu nucena žít v manželství, v němž jí hrozí domácí násilí, v němž jí je bráněno vyznávat víru podle svého uvážení a v němž setrvat nechce.

Z částí rozsudku, v nichž krajský soud cituje zprávy ve spisu a nově obstarané zprávy, lze dovodit, že za relevantní považoval krajský soud následující informace (Nejvyšší správní soud vybírá informace týkající se dostupnosti a účinnosti ochrany):

Ze zprávy Ministerstva zahraničních věcí USA ze dne 8. 3. 2006 o dodržování lidských práv za rok 2005, týkající se Kyrgyzstánu, zejména informaci o tom, že zákon zakazuje domácí násilí a špatné zacházení mezi manžely, avšak násilí vůči ženám bylo i nadále problémem. Dále skutečnost, že mnohé trestné činy nebyly oznámeny z důvodu psychického nátlaku kulturních tradic a apatie policistů. V roce 2005 bylo podle této zprávy vyšetřováno 4 135 trestných činů spáchaným vůči ženám, z nichž většina se dostala před soud. Pomoc obětem domácího násilí, včetně právní, lékařské a psychologické pomoci, posky-

tovalo několik místních nevládních organizací. Zpráva uvádí, že ženy mají stejná práva jako muži, i podle rodinného a majetkového práva a v rámci soudního systému a že záležitosti žen má na starosti Národní rada pro otázky rodiny, žen a rozvoje rovnoprávnosti pohlaví, jež podléhá prezidentovi.

Z informace Ministerstva zahraničních věcí ze dne 16. 2. 2007 týkající se konvertování na jinou víru krajský soud vyšel z toho, že jsou známy dva případy přestupu z muslimské víry na pravoslavnou, a že v případě přestoupení na jinou víru, nebyl-li dojednán souhlas rodičů, mohou vzniknout problémy, dotýčnému však nehrozí smrt. Dále konstatoval skutečnost, že tyto osoby mají podle zákona právo na ochranu a mohou se obrátit na ministerstvo vnitra; případy vyžádání takové ochrany nejsou známy.

Z nově doplněných zpráv, které si krajský soud vyžádal poté, co bylo jeho rozhodnutí zdejší soudem zrušeno, krajský soud v rozsudku zdůraznil následující relevantní informace: zopakoval, že svoboda vyznání je zaručena Ústavou, přičemž Ústava zakazuje oddělení církve a státu a zakazuje diskriminaci založenou na náboženství či víře. Dále uvedl již jednou citované informace (objevující se již ve zprávě MZV USA za rok 2005) týkající se zákazu domácího násilí a existence problému domácího násilí, přičemž doplnil, že Kyrgyzstán ratifikoval Úmluvu OSN o odstranění veškerých forem diskriminace žen a připojil se k jejímu opčnímu protokolu. Nad rámec již citovaných informací doplnil, že především u společensky středních a nižších vrstev obyvatelstva přetrvává stereotypní obraz tradičního postavení ženy. Kyrgyzský národní statistický výbor zaznamenal, že až 38 % žen ve věku 15–49 let se domnívá, že muž má právo svou manželku fyzicky napadnout v některých situacích například v případě sporu s manželem. Konečně krajský soud uvedl, že v zemi existuje úřad ombudsmana, který je odpovědný za prevenci domácího násilí, a také že kyrgyzská Asociace krizových center sdružuje 12 organizací v různých částech Kyrgyzstánu zabývajících se prevencí násilí na ženách.

Krajský soud na základě výše uvedených poznatků dospěl k závěru, že stát je schopen a ochoten zabránit pronásledování či vážné újmě. Krajský soud uvedl, že z dostupných zpráv vyplývá, že politický systém v Kyrgyzstánu dává občanům možnost domáhat se ochrany svých práv u státních orgánů i nestátních organizací, což nebylo v řízení vyvráceno. Podle krajského soudu stěžovatelka si ce podala oznámení na policii na manžela, ale neinformovala se na výsledky šetření, a na prokuraturu se sice obrátila, ale pouze s žádostí o poskytnutí informací. Dále se stěžovatelka neobrátila na řadu mezinárodních organizací či ombudsmana a neprokázala tak, že by kyrgyzské státní orgány, stát či jiné instituce chování jejího partnera schvalovaly, podporovaly či nedokázaly jí poskytnout přiměřenou obranu. Krajský soud tedy vyhodnotil, že v Kyrgyzstánu je zaveden *obecně* účinný právní systém poskytující ochranu obětem domácího násilí, jenž stěžovatelka dostatečně nevyužila před vyhledáním ochrany mimo zemi původu. V části odůvodnění týkající se doplňkové ochrany dále krajský soud dodal, že právní řád označuje domácí násilí jako trestný čin a v praxi je takové jednání postihováno; takže stěžovatelka měla k této ochraně přístup, ale nevyužila ji.

Zdejší soud se naproti tomu nedomnívá, že zprávy ve spisu a skutkové okolnosti zjištěné ve správním řízení umožňují dospět k jednoznačnému závěru ohledně schopnosti a ochoty státu poskytnout ochranu.

Krajský soud se v odůvodnění soustředil na zmínky ve zprávách MZV ČR o dodržování lidských práv v Kyrgyzstánu – postavení žen a MZV USA týkající se platné právní úpravy (existence trestněprávní úpravy postihující domácí násilí), aniž by se vyrovnal s tím, co namítala stěžovatelka, tedy že právní úprava v praxi není dodržována a vymáhána. S otázkou dodržování platné úpravy v praxi se krajský soud vyrovnal pouze konstatováním, že „*v praxi je domácí násilí postihováno*“.

Tak jednoznačný závěr však nelze učinit ani ze shrnutí obsahu zpráv, které provedl sám krajský soud, v němž se uvádí například, že „*[k]orupce byla nadále velmi rozšířena ve*

všech vrstvách společnosti“ (což je relevantní z toho pohledu, že manžel stěžovatelky byl vlivný právník) nebo že „[z]ákon zakazuje domácí násilí [...] mezi manžely, avšak násilí páchané na ženách bylo nadále problémem“, ani ze samotného obsahu zpráv, k němuž Nejvyšší správní soud dále přihlédl. Zejména ze zprávy MZV ČR vyplývá, že je sice nastaven právní systém poskytující ochranu obětem domácího násilí (což správně konstatoval i krajský soud) a že existují instituce, které mají kompetence zabývat se otázkou domácího násilí (kromě zmíněné Národní rady pro rodinu, děti a rovnost pohlaví, prokuratura a úřadu ombudsmana též soudy a mezinárodní instituce, například *United Nations Populations Fund*, a místní nevládní organizace), ale zároveň tatáž zpráva zpochybňuje efektivnost nastaveného systému.

Obdobně jako zpráva MZV USA se i ve zprávě MZV ČR uvádí, že policie v každém roce reaguje na téměř 10 000 případů rodinných konfliktů. Dále ve zprávě MZV USA za rok 2005 bylo uvedeno, že v roce 2005 bylo vyšetřováno 4 135 trestných činů spáchaných vůči ženám, z nichž většina se dostala před soud. Z toho by v souladu se závěrem krajského soudu mohla vyplývat ochota policie zasahovat v případech rodinných konfliktů. Nicméně, ve zprávě MZV ČR je údaj o 10 000 stížnostech zaznamenaných různými institucemi dále doplněn o poznatek, že „[k] násilí na ženách a dívkách dochází, aniž by existovalo systematické stíhání, souzení a trestání pachatelů“; příkladem tohoto je údaj o tom, že „je ryze na oběti, aby prokázala, že byla vystavena násilnému zacházení s ní, důsledkem čehož tak již v samotném průběhu vyšetřování je oběť vystavena silnému tlaku [...] společnosti a patriarchální kultury s tím, aby své obvinění vzala zpět“. Dle zprávy MZV USA „[t]éměř 15 procent trestných činů spáchaných při rodinných konfliktech končí smrtí nebo závažným poraněním“ a podle průzkumu Ženského rozvojového fondu OSN odpovědělo „80 procent respondentů, že na ženách je doma páčáno fyzické násilí“. Zpráva MZV ČR dále odkazuje na státní statistiky, z nichž vyplývá, že incidenty

porušování lidských práv žen jsou na vzestupu a že přesnější informace o případech a následných krocích nejsou systematicky zpracovávány. Opakovaně se vyskytuje také údaj, že domácí násilí je vnímáno jako přirozený úkaz v kyrgyzské společnosti. V části týkající se znásilnění a jeho vyšetřování ve zprávě MZV USA se uvádí, že „*vyšetřování případu znásilnění je často zastaveno pomocí úplatků*“.

Do této představy země, v níž jsou zásadní potíže s přetrvávající korupcí a v níž je domácí násilí společností akceptováno, zapadají i tvrzení stěžovatelky o tom, že její manžel, vlivný právník, se vrátil domů s kopií stížnosti, kterou předtím stěžovatelka podala na policii, a že se mohla obávat, že vzhledem ke stykům jejího manžela policie její stížnost nevyšetří. Z pohovoru pak nelze zjistit, z jakého důvodu nebyla ani zaevidována první stížnost, kterou stěžovatelka podala sedm let před pohovorem; před krajským soudem k tomu stěžovatelka uvedla, že stížnost nepřijala policie z toho důvodu, že domácí násilí považovali za osobní věc stěžovatelky a jejího manžela. Rovněž se v zápise z pohovoru nelze dočíst více podrobností o poslední návštěvě stěžovatelky na policii poté, co jí manžel začal ohrožovat nožem.

Krajský soud identifikoval další možné poskytovatele ochrany kromě policie, a to prokuraturu, která mohla prověřit postup policie, nevládní organizace, které mohly poskytnout stěžovateli přístřeší a pomoc, a úřad ombudsmana, jehož kompetencí je dohled nad otázkou domácího násilí. Opět se nezabýval tím, zda je ochrana jimi poskytovaná účinná a zda jsou tyto instituce ochotny ochranu poskytnout.

Pokud jde o prokuraturu, nelze podle názoru zdejšího soudu stěžovateli vytknout, když se rozhodla nepodat stížnost na prokuraturu s vědomím, že tato stížnost by byla odeslána na místo, z něhož by údaje o stížnosti zjistil její manžel, z jehož strany jí hrozilo nebezpečí újmy. Jiná by samozřejmě byla situace v zemi, kde je nastaven účinný systém vyšetřování trestných činů; v případě Kyrgyzstánu, kde jsou nedostatky s vymáháním práva patrné ze zprávy MZV ČR i ze zpráv MZV

USA, měl žalovaný i krajský soud dále zjišťovat, zda by prokuratura byla schopna a ochotna nahlášený trestný čin vyšetřit.

K možnosti obrátit se na ombudsmana zdejší soud uvádí, že na základě zpráv se jeví tento úřad být nejúčinnějším prostředkem ochrany (to plyne zejména ze zprávy MZV USA za rok 2008, podle níž „[ú]řad ombudsmana aktivně prosazoval práva jednotlivců [...] úřad ombudsmana uvedl, že v celé řadě případů byl jeho zásah účinný a dosáhl zrušení soudních rozsudků nad stěžovateli“). Nicméně podrobnosti ohledně činnosti ombudsmana v oblasti domácího násilí se ve zprávách nenacházejí (ze zprávy MZV ČR vyplývá pouze zodpovědnost za prevenci domácího násilí, z čehož není zřejmé, zda úřad ombudsmana může zasahovat v konkrétních případech a jaké jsou jeho pravomoci). Nadto právní zástupce stěžovatelky ještě v prvním řízení před krajským soudem předložil vyjádření, z něhož vyplývá, že ombudsman Kyrgyzstánu se snaží navrátit se k muslimským tradicím.

Skutečnost, proč se stěžovatelka neobrátila na úřad ombudsmana, měl ovšem podrobněji zjišťovat – pokud tento postup považoval za možnost získat účinnou ochranu – již správní orgán, stejně jako otázku, proč se stěžovatelka neobrátila na některou nevládní organizaci. Nicméně k této otázce se vztahovaly pouze dvě obecné otázky, a když stěžovatelka uvedla, že uvažovala o tom, že se na dané organizace obrátí, ale neobrátila se, žalovaný dále nezjišťoval, z jakého důvodu tak stěžovatelka neučinila; ani v rozhodnutí se nezabýval skutečnou dostupností a účinností této ochrany. K této otázce se také nepřímou stěžovatelka vyjádřila při druhém jednání krajského soudu v prvním řízení, když uvedla, že organizace, které pomáhají potřebným, poskytnou pomoc jen na krátkou dobu, 2 až 3 dny. To také souhlasí s popisem nedostatku finančních prostředků, jímž trpí dle zprávy MZV ČR většina krizových center; zpráva také uvádí, že pouze jedno centrum v hlavním městě je schopno zajistit alternativní ubytování, a to pro oběti násilí na ženách v podobě obchodování s lidmi, což nebyl případ stěžovatelky.

I v tomto ohledu, tedy pokud jde o možnost obrátit se na ombudsmana a na nevládní organizace a účinnost této pomoci, nebyl plně zjištěn skutkový stav již žalovaným; ve správním spisu nejsou ani založeny zprávy, které by se touto otázkou zabývaly.

Pokud jde o právní úpravu týkající se polygamie a nucených sňatků, ze zprávy MZV ČR vyplývá, že ještě v roce 2004 bylo až 35 % všech žen provdáno z donucení či v důsledku únosu, přičemž řada z nich byla znásilněna. Jedním z hlavních předpisů upravujících ochranu žen před domácím násilím je v březnu 2003 přijatý zákon o společenské a právní ochraně před domácím násilím, který označil jako trestný čin jak bigamii a polygamii, tak nátlak k uzavření manželství. Přesto tatáž zpráva uvádí, že zvláštní delegace Výboru OSN pro odstranění diskriminace žen (CEDAW) navštívila Kyrgyzstán a ve zprávě z roku 2004 vyjádřila znepokojení nad nárůstem násilí na ženách souvisejícím s šířením polygamie a sňatků z donucení. Zpráva MZV ČR uvádí, že na nejvyšších vládních úrovních byla již několikrát diskutována legalizace polygamie a že hlavní masové sdělovací prostředky ospravedlňují diskriminační praktiky vůči ženám a staví se na odpor návrhům politik usilujících o rovné příležitosti. K možnostem žen vymanit se z bigamického sňatku se nevyjadřuje přeložený úsek zprávy MZV USA za rok 2008 ve spisu, ani žádná jiná zpráva založená v soudním nebo ve správním spisu; je však možné, že by světlo do této oblasti vnesl překlad zprávy o mnohoženství předložené stěžovatelkou původně ve správním řízení. Vzhledem k tomu, že setrvávání stěžovatelky v nuceném sňatku je úzce spjato jak s domácím násilím, tak s její vírou, bude nutné rozsáhle doplnit dokazování v tomto ohledu, přičemž za tím účelem by bylo vhodné doplnit též pohovor se stěžovatelkou. Takovéto rozsáhlé dokazování by pak měl provést spíše žalovaný než krajský soud.

Stěžovatelka na skutečnost, že ochrana v zemi původu není v praxi účinná, několikrát upozornila. Při navrhování důkazu znaleckým posudkem zdůraznila, že ve zprávách by se měl zjišťovat kromě obecné situace v ze-

mi původu také reálný tlak společnosti na ženu v jejím postavení (tj. druhá žena vedle zákonné manželky, na níž by mohlo být pohlíženo jako na ženu, která se dopustila zhanobení své rodiny; přičemž její rodina ji přinutila k uzavření manželství proti její vůli) v případě změny náboženství. Dále stěžovatelka zdůrazňovala neúčinnost zákonných předpisů v Kyrgyzstánu při jejich provádění v praxi. Při jednání krajského soudu uvedla, že ombudsman, jehož úřad je podle zpráv odpovědný za prevenci domácího násilí, si stěžoval na nárůst křesťanství a vyzýval k návratu k muslimským tradicím. Dále při jednání krajského soudu zástupce stěžovatelky uvedl, že zákony, jež měly chránit její práva, platily již v době, kdy ze země odjížděla; přesto byla nucena žít v bigamii a byla vystavena domácímu násilí, proti němuž jí nebyla poskytnuta ochrana ze strany policie. Tvzení stěžovatelky potvrzuje do určité míry i výše citovaná zpráva MZV ČR.

Stěžovatelka navíc navrhovala v řízení před žalovaným důkaz článkem o mnohoženství, nicméně žalovaný tento článek nenechal přeložit, a to pouze na základě vyjádření stěžovatelky, že tento článek se jí *přímo* netýká. Z celkového vyjádření stěžovatelky lze spíše usoudit, že ačkoliv jde o článek týkající se obecně situace mnohoženství, chtěla stěžovatelka upozornit na to, že se nevymáhá trestní zákonodárství zakazující mnohoženství, a že z toho důvodu by jí také nebyla poskytnuta ochrana proti mnohoženství. Toto žalovaný opomenul, ačkoliv k posouzení této otázky neměl jiné relevantní podklady. Pouze ve zprávě MZV USA o dodržování lidských práv za rok 2005 ze dne 8. 3. 2006 je krátká informace o nucených sňatcích, ale nikoli o mnohoženství (věrohodnost této zprávy z doby, kdy měly Spojené státy na území Kyrgyzstánu základnu, stěžovatelka zpochybnila, k čemuž se žalovaný v rozhodnutí také vůbec nevyjádřil). Za této okolnosti měl žalovaný stěžovatelkou předkládanou zprávu o mnohoženství nechat přeložit, posoudit její relevantnost, důvěryhodnost a aktuálnost, a případně srovnat její obsah s informacemi uvedenými ve stěžovatelkou zpochybněné zprávě MZV USA.

Krajský soud měl po posouzení těchto námitek stěžovatelky dospět k závěru, že skutkový stav byl žalovaným zjištěn nedostatečně, neboť nebylo zřejmé, zda ochrana ve státě byla účinná a zda ji instituce zakotvené v kyrgyzském právním systému jsou ochotny poskytnout. Nebylo tedy možné posoudit, zda neexistuje přiměřená pravděpodobnost, že stěžovatelka může být vystavena pronásledování. (...)

VIII.

Závěr

Zdejší soud shledal, že krajský soud i žalovaný pochybili, když při posuzování otázky pronásledování nevzali v úvahu kombinaci různých opatření, jimž stěžovatelka čelila; konkrétně závislosti stěžovatelky na manželovi spočívající v tom, že byla jeho druhou zákonem neuznávanou manželkou, že k sňatku byla donucena rodiči, a že byla vystavena domácímu násilí a nátlaku manžela při změně vyznání. Jelikož krajský soud ani žalovaný ve svém rozhodnutí nezohlednili možný kumulativní efekt těchto opatření, nemohli relevantně posoudit, zda jsou naplněny jednotlivé prvky definice uprchlíka (srov. test ve výše citovaném rozsudku čj. 5 Azs 36/2008-119).

Krajský soud i žalovaný dále pochybili v závěru, že nebyl prokázán azylově relevantní důvod, o němž se opíralo jednání, z něhož měla stěžovatelka obavy. Jednak se tento důvod nemusí vztahovat pouze k původci pronásledování (k manželovi), ale též k tomu, proč stěžovatelce není poskytnuta před obávaným jednáním ochrana; jednak nevzali v úvahu, že k danému jednání může docházet i z důvodu pohlaví stěžovatelky.

Konečně, krajský soud i žalovaný pochybili při posuzování účinnosti ochrany před obávaným jednáním ze strany policie, prokuratury, ombudsmana nebo nevládních organizací, když nezkontrolovali, zda je právní úprava v praxi vymáhána, ani to, zda by byli poskytovatelé této ochrany ochotni stěžovatelce před hrozící újmou ochranu poskytnout.

Stěžovatelka od počátku namítala nedostatečné dokazování žalovaným i krajským soudem a zdejší soud jí dal za pravdu. Proto

bude namístě, aby krajský soud vzal v potaz, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění.

Žalovaný se otázkami nuceného sňatku a okolnostmi jejího manželství zabýval v pohovoru pouze povrchně. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že významná část jím vytýkaných vad rozhodnutí žalovaného vyplynula z nedostatků pohovoru, neboť v rámci něj měly být mnohem pečlivěji zjišťovány jednotlivé skutečnosti z příběhu stěžovatelky. Podle názoru Nejvyššího správního soudu žalovaný dostatečně nezjišťoval okol-

nosti sňatku stěžovatelky a možnost stěžovatelky opustit svého manžela. Žalovaný měl zjistit, zda jsou v zemi původu stěžovatelky vymáhány zákony zakazující bigamii a nucené sňatky, jaké možnosti domáhat se ochrany svých práv mají ženy, které v polygamních sňatcích žijí, a zda jsou možnosti ochrany nabízené státními i nestátními orgány ženám vystaveným domácímu násilí dostupné i v praxi. Žalovaný si měl obstarat také aktuální zprávy o postavení konvertitů a uzbekké menšiny v Kyrgyzstánu a přihlédnout k tomu, zda tyto skutečnosti mohou mít kumulativně dopad na dostupnost ochrany stěžovatelce. (...)

2291

Správní trestání: výše sankce za přestupek; zahlázení odsouzení

k § 12 odst. 1, § 22 odst. 1 písm. d) a odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákonů č. 67/1993 Sb., č. 411/2005 Sb. a č. 226/2006 Sb.

k § 119 odst. 2 písm. g) a i) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)

k § 69 a § 70 odst. 1 trestního zákona (č. 140/1961 Sb.)*)

Správní orgán je při rozhodování o výši sankce (ve smyslu § 12 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) za přestupek (zde za přestupek proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích) povinen hodnotit, zda není při přihlédnutí k pachateli dříve uloženým trestům možné využít analogicky institut trestního práva zahlázení odsouzení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, čj. 8 As 82/2010-55)

Prejudikatura: č. 1684/2008 Sb. NSS.

Věc: Ing. Jaroslav Š. proti Ministerstvu dopravy o uložení pokuty a zákazu činnosti, o kasační stížnosti žalobce.

Magistrát hl. m. Prahy, odbor dopravních přestupků, rozhodnutím ze dne 4. 4. 2008 uznal žalobce vinným z porušení § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb. (povinnost podrobit se na výzvu vyšetření ke zjištění, zda není řidič ovlivněn alkoholem), čímž žalobce naplnil skutkovou podstatu přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích. Správní orgán I. stupně mu proto podle § 22 odst. 4 zákona o pře-

stupcích uložil pokutu ve výši 35 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel všeho druhu na dobu 16 měsíců. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 12. 2008 zamítl.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 18. 6. 2010 zamítl. V odůvodnění mimo jiné uvedl, že správní orgány

*) S účinností od 1. 1. 2010 nahrazen zákonem č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

vyšly při určení výměry sankce ze závažnosti přestupku a hodnotily osobu žalobce (pachatele) i s ohledem na registr řidičů, který obsahuje dva záznamy o přestupcích žalobce. Žalobce namítal, že přestupky, jichž se měl dopustit v letech 1994 a 1997, měly být již z registru řidičů vyřazeny s ohledem na platné znění § 119 odst. 2 písm. g) zákona č. 361/2000 Sb. Městský soud však uzavřel, že u těchto přestupků byla uložena sankce zákazu řízení motorových vozidel. Jejich evidence je vedena nepřetržitě, jak vyplývá ze znění § 119 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb. Správní orgány proto nepochybily, pokud při hodnocení přihlédly k registru řidičů a záznamu o předchozích přestupcích žalobce. Městský soud nesouhlasil s žalobcem, že podle § 119 odst. 2 písm. i) zákona č. 361/2000 Sb. ve znění účinném do 30. 6. 2006 měly být evidovány pouze údaje o aktuálních zákazech řízení motorových vozidel, nikoliv však údaje o dříve uložených zákazech. V evidenci údajů o řidičích jsou podle městského soudu i přestupky staršího data, za něž byl uložen zákaz řízení motorových vozidel. V přestupkovém řízení není upraven institut zahlazení, jako je tomu u trestných činů. V evidenci v registru řidičů se proto vedou záznamy týkající se uloženého zákazu řízení motorových vozidel bez časového omezení.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností, ve které mimo jiné tvrdil, že správní orgán při stanovení výše sankce nepřipustně přihlédl k tomu, že se stěžovatel v roce 1994 a v roce 1997 dopustil dvou přestupků, o nichž jsou záznamy v jeho evidenční kartě. Stěžovatel zpochybnil, že by spáchání těchto přestupků ovlivnilo závažnost nyní projednávaného přestupku. Navíc se nejedná o zákonné kritérium pro určení výměry sankce. Zákon o přestupcích ani jiný zákon neupravuje otázku zániku trestnosti jednání, které bylo projednáno jako přestupek, ale i přestupkové právo obecně uznává, že v důsledku časového odstupu nelze kdykoliv v budoucnu klást k tíži provinilé osobě spáchání dříve projednaného přestupku. Podle stěžovatele bylo namístež užít analogii s trestním zákonem o zániku

trestnosti a zahlazení odsouzení. Se zřetelem k § 69 odst. 1 písm. c) a § 70 odst. 1 trestního zákona z roku 1961 lze uzavřít, že uplynula-li od spáchání přestupku či uložení sankce delší doba, po kterou se pachatel nedopustil jiného deliktu (analogicky s trestním zákonem 3 roky), je třeba na něho hledět, jako by nebyl za předchozí přestupek trestán.

Dále stěžovatel namítal, že údaje o dříve projednaných přestupcích neměly být podle § 119 odst. 2 písm. g) zákona č. 361/2000 Sb. ve znění účinném do 30. 6. 2006 v jeho evidenci obsaženy. Poukázal přitom na novelizaci uvedeného ustanovení, provedenou zákonem č. 411/2005 Sb. Nová evidence přestupků od 1. 7. 2006, spáchaných před účinností novely (či dokonce před účinností zákona č. 361/2000 Sb.), které pro časový odstup od jejich spáchání nebyly v registru řidičů před 1. 7. 2006 vůbec evidovány, není zákonná. Tím méně k nim lze přihlížet při určování výměry sankce za přestupek.

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

Z odůvodnění:

(...) [19] Stěžovatel zpochybnil, že správní orgány byly při rozhodování o výši sankce uložené za přestupek podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích oprávněny přihlédnout v rámci hodnocení osoby pachatele (ve smyslu § 12 odst. 1 zákona o přestupcích) k údajům o přestupcích, které stěžovatel spáchal v letech 1994 a 1997 a které byly evidovány v registru řidičů.

[20] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, že v registru řidičů neměly být podle § 119 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb. evidovány údaje o přestupcích projednaných v letech 1994 a 1997, za něž byl stěžovateli uložen zákaz řízení motorových vozidel. Námitka, že evidence těchto dvou přestupků byla v okamžiku rozhodování správních orgánů vyloučena, neboť podle § 119 odst. 2 písm. g) zákona č. 361/2000 Sb. ve znění účinném do 30. 6. 2006 bylo možné v registru řidičů evidovat spáchané přestupky proti bezpečnosti

provozu na pozemních komunikacích, za které byla uložena pokuta vyšší než 2 000 Kč, jen tři roky od jejich spáchání, neodpovídá vypořádání žalobní námitky městským soudem.

[21] Městský soud ve vztahu k obdobně formulovanému žalobnímu bodu uzavřel, že u uvedených přestupků byl stěžovateli uložen zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel, který podléhá nepřetržité evidenci v registru řidičů ve smyslu § 119 odst. 2 písm. i) zákona č. 361/2000 Sb. ve znění do 30. 6. 2006 [§ 119 odst. 2 písm. j) téhož zákona ve znění od 1. 7. 2006], tedy podle jiného ustanovení téhož právního předpisu.

[22] Setrval-li stěžovatel v kasační stížnosti na dosavadní argumentaci a fakticky se omezil na opakování žalobního bodu polemizujícího s aplikací § 119 odst. 2 písm. g) zákona č. 361/2000 Sb., aniž by reagoval na vypořádání dané otázky městským soudem, nemohla jeho námitka zpochybnit závěr městského soudu, který ostatně tento soud sdílí. (...)

[24] Konečně stěžovatel vytkl městskému soudu nesprávné posouzení možného využití analogie s trestněprávní úpravou zahlazení odsouzení.

[25] Nejvyšší správní soud opakovaně přípustil uplatnění takové analogie např. v oblasti správního trestání při posuzování viny a trestu, pokud relevantní normy správního práva určitou otázku vůbec neřešily a výklad nevedl k újmě účastníka řízení ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem (srov. rozsudky NSS ze dne 16. 4. 2008, čj. 1 As 27/2008-67, nebo ze dne 13. 6. 2008, čj. 2 As 9/2008-77, č. 1684/2008 Sb. NSS).

[26] V nyní posuzované věci městský soud nesouhlasil s možnou analogií s trestním právem týkající se zahlazení odsouzení a stroze konstatoval, že v přestupkovém řízení není institut zahlazení upraven. Ze shora

zmíněné judikatury Nejvyššího správního soudu však vyplývá, že závěr městského soudu bez dalšího neobstojí.

[27] Správní orgány při rozhodování o vyšší sankce hodnotily osobu pachatele jako jedno z kritérií správního uvážení ve smyslu § 12 odst. 1 zákona o přestupcích a vyšly mj. z toho, že stěžovateli byl v minulosti opakovaně uložen zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel.

[28] Městskému soudu je třeba přitakat, že úprava odpovědnosti za přestupek výslovně nepočítá s institutem zahlazení odsouzení, kdy se na osobu pachatele za určitých podmínek hledí, jako by vůbec nebyl odsouzen. Přesto bylo namístě zvážit možnost aplikovat analogicky úpravu zahlazení odsouzení obsaženou v trestním zákoně. Městský soud měl hodnotit, zda byly pro takové analogické použití norem trestního práva v posuzované věci dány předpoklady vyplývající z judikatury zdejšího soudu. Ten také zmiňuje, že dopustil-li by se stěžovatel v letech 1994, resp. 1997 jednání, jímž by naplnil znaky skutkové podstaty některého v úvahu připadajícího trestného činu (např. v důsledku požití většího množství alkoholu), bylo by jeho odsouzení zahlazeno a správní orgány by k němu v okamžiku jejich rozhodování v této věci nemohly přihlídnout. Proto se nejví přiměřeným přihlížet k mírnějšímu potrestání v rámci řízení o přestupku.

[29] V souladu s výše vyslovenými právními závěry bylo možno v okamžiku rozhodování správních orgánů evidovat v registru řidičů zákazy činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel uložené stěžovateli v letech 1994 a 1997, tj. 14, resp. 11 let před spácháním nyní posuzovaného přestupku. To však nevylučuje další závěr, že správní orgány přihlídnutím k těmto záznamům překročily při hodnocení osoby pachatele přípustné meze správního uvážení.

Správní trestání: omezení plateb v hotovosti**Omezení plateb v hotovosti: pojem „závazek“; smlouva o půjčce**

k § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků

I. Pojem „závazek“ obsažený v § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti, je třeba chápat jako závazkový právní vztah (obligaci).

II. Přenechání předmětu půjčky věřitelem dlužníkovi je právní skutečností zakládající závazkový právní vztah ze smlouvy o půjčce, není ovšem závazkovou povinností věřitele. Věřitel tak poskytnutím peněžních prostředků dlužníkovi žádný závazek nehradí, není proto poskytovatelem platby ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, čj. 1 Afs 91/2010-45)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 145/2003 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 666/02).

Věc: Vratislav M. proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 4. 6. 2009 Finanční úřad v Českých Budějovicích uložil žalobci pokutu ve výši 60 000 Kč za porušení § 3 a § 4 zákona o omezení plateb v hotovosti (tj. za porušení povinnosti provést platbu převyšující 15 000 EUR bezhotovostně). Porušení citovaného ustanovení se měl žalobce dopustit tím, že dne 24. 5. 2006 předal Jaroslavu O. v hotovosti částku ve výši 1 600 000 Kč jako úhradu závazku vzniklého ze smlouvy o půjčce. Odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 3. 2010 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který ji rozsudkem ze dne 22. 7. 2010 zamítl. V odůvodnění uvedl, že mezi žalobcem a Jaroslavem O. došlo k uzavření smlouvy o půjčce, která je závazkovým právním vztahem. Žalobce poskytnutím peněžní půjčky plnil svůj závazek; počínal si proto jako poskytovatel platby hradící svůj závazek ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona o omezení plateb v hotovosti. Krajský soud tak uzavřel, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, skutková zjištění mají oporu ve výsledcích dokazování a o uložení sankce bylo rozhodnuto procesně správným způsobem.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž nesouhlasil zejména s výkladem § 657 občanského zákoníku v návaznosti na případné porušení zákona o omezení plateb v hotovosti. Podle stěžovatele je smlouva o půjčce reálným kontraktem a vzniká v okamžiku, kdy je předmět půjčky odevzdán dlužníkovi. Závěr krajského soudu, že na základě ujednání mezi věřitelem a dlužníkem plní věřitel svůj závazek ze smlouvy o půjčce následným přenecháním dohodnutých věcí dlužníkovi, je zcela chybný. Je totiž zřejmé, že do reálného odevzdání půjčených věcí žádná smlouva o půjčce mezi věřitelem a dlužníkem nevznikla. Totéž potvrzuje konstantní judikatura Nejvyššího soudu, v níž se pohled na vznik smlouvy o půjčce v průběhu doby nijak neměnil. Za popsané situace se tedy omezení uvedená v zákoně o omezení plateb v hotovosti na stěžovatele nevztahují, neboť ten se uvedeného správního deliktu dopustit nemohl.

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

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud se zabýval výkladem pojmu „závazek“ obsaženého v § 2

odst. 1 písm. b) zákona o omezení plateb v hotovosti. Citovaný zákon nedává jasné vodítko, jakým způsobem pojem „závazek“ interpretovat. Ani v důvodové zprávě k tomuto zákonu nelze takovou informaci dohledat; ta k citovanému ustanovení uvádí, že „§ 2 odst. 1 písm. b) definuje poskytovatele platby, aniž je stanoven účel převodu peněžních prostředků“ (sněmovní tisk 264/0, dostupný v digitálním repozitáři www.psp.cz). Výklad uvedený v důvodové zprávě, že se zákon vztahuje na všechny platby v hotovosti, nehledě na jejich účel, podle Nejvyššího správního soudu není udržitelný, neboť neodpovídá aktuálnímu znění zákona [§ 2 odst. 1 písm. b)]; jednalo by se o výklad *contra legem*. Pokud tedy zákonodárce vztáhl veřejnoprávní regulaci plateb v hotovosti toliko na platby, jimiž jsou hrazeny závazky, nemůže Nejvyšší správní soud interpretaci zákona rozsah této regulace rozšiřovat, byť by tak činil v souladu s úmyslem zákonodárce (v podrobnostech viz níže).

Nejvyšší správní soud při výkladu pojmu „závazek“ vycházel jak z obecného významu závazku používaného v běžné mluvě [tj. „povinnost, nutnost něco (vy)konat, nějak jednat, vyplývající ze slibu, smlouvy ap.“ nebo „dobrovolný slib splnit urč. úkoly mimo normální pracovní povinnost“ (srov. Filipce, J. a kol. *Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost*. Praha : Academia, 2001, s. 556)], tak z pojetí zastávaného v právním jazyce [„pod pojmem Z., přesněji závazkový vztah, chápeme takový typ občanskoprávního vztahu, na základě něhož je jeden z účastníků takového vztahu (dlužník) povinen druhému účastníku (věřiteli) poskytnout určitou, zpravidla majetkovou hodnotu, tj. plnění, a druhý účastník – věřitel – je oprávněn takové plnění od dlužníka požadovat“ (srov. Hendrych, D. a kol. *Právní slovník*. Praha : C. H. Beck, 2009)]. Z těchto důvodů zdejší soud konstatoval, že pojem „závazek“ obsažený v § 2 odst. 1 písm. b) zákona o omezení plateb v hotovosti je třeba chápat jako závazkový právní vztah (obligaci).

Poté zdejší soud hodnotil, zda v posuzovaném případě stěžovatel svojí platbou hradil

závazek, resp. zda bylo jeho jednání pořaditelské pod § 2 odst. 1 písm. b) citovaného zákona.

Podle § 657 občanského zákoníku „[s]mlouvou o půjčce přenechává věřitel dlužníkovi věci určené podle druhu, zejména peníze, a dlužník se zavazuje vrátit po uplynutí dohodnuté doby věci stejného druhu“.

K otázce vzniku závazkového právního vztahu založeného smlouvou o půjčce lze pokázat například na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 5. 2004, sp. zn. 21 Cdo 2217/2003, Soudní judikatura č. 110/2004, podle něhož „smlouva o půjčce je tradičně považována za smlouvu reálnou, tedy že ke smlouvě o půjčce nedochází jen na základě dohody stran (účinným přijetím návrhu na uzavření smlouvy), ale až skutečným odevzdáním předmětu půjčky dlužníkovi“. Rovněž podle odborné literatury je smlouva o půjčce „reálný kontrakt, který zavazuje obě smluvní strany, aniž by se však jednalo o smlouvu synallagmatickou. Ačkoliv zákon ponechává na vůli stran způsob sjednání půjčky, je třeba si vždy uvědomit, že součástí perfekce půjčky je i (současné) předání/odevzdání (tradice) jejího objektu. [...] Snaha dovolávat se věřitelova plnění z titulu půjčky tak musí být neúspěšná pro absenci existence smlouvy, když její vznik je vázán na předání“ (srov. Eliáš, K. a kol. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář*. Svazek II. Linde : Praha, 2008, s. 1956; jinak srov. Švestka, J.; Spáčil, J.; Škárková, M.; Hulmák, M. a kol. *Občanský zákoník I, II*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 1853).

Kontrakty reálné pak lze definovat jako smlouvy, jež ke svému vzniku vyžadují předání věci (*re contrahitur obligatio*), tj. vyžadují, aby jedna ze smluvních stran skutečně splnila to, co bylo s druhou ujednáno, a to s úmyslem zavázat si druhou stranu k protiplnění, a druhá strana s tímto vědomím plnění přijala. Zápůjčka (*mutuum*; v pojetí současného občanského zákoníku smlouva o půjčce) byla již v římském právu smlouvou jednostrannou, podle níž věřitel převedl do vlastnictví dlužníka určité množství věci zastupitelných s cílem poskytnout mu úvěr. Tím si dlužníka zavázal, aby mu po určité době totéž množ-

ství věci téhož druhu vrátil (srov. Kincl, J.; Urfus, V.; Skřejpek, M. *Římské právo*. Praha : C. H. Beck, 1995, s. 245).

Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě vycházel z výše uvedených názorů judikatury Nejvyššího soudu a odborné literatury, podle nichž je smlouva o půjčce reálným kontraktem; k jejímu vzniku tak dojde teprve předáním předmětu půjčky dlužníkovi. Jeliž smlouva o půjčce je závazkovým právním vztahem jednostranným, povinností věřitele není přenechat předmět půjčky dlužníkovi. Ze smlouvy o půjčce vzniká povinnost pouze dlužníkovi, a to povinnost po uplynutí sjednané doby, resp. na požádání, předmět půjčky věřiteli vrátit (shodně srov. Knappová, M.; Švestka, J.; Dvořák, J. *Občanské právo hmotné*. Svazek II. 4. vyd. Praha : Aspi, 2005, s. 227: „*Odevzdání předmětu půjčky věřitelem dlužníkovi je předpokladem uzavření smlouvy o půjčce, takže splývá s uzavřením smlouvy a není předmětem závazku věřitele*“).

V posuzovaném případě není sporu o tom, že smlouva o půjčce mezi stěžovatelem a panem O. vznikla dne 24. 5. 2006 předáním hotovosti v částce 1 600 000 Kč panu O. Sám stěžovatel dne 9. 12. 2008 tuto skutečnost potvrdil. Stěžovateli je ovšem nutné přisvědčit v tom, že přenecháním uvedených peněžních prostředků panu O. žádný závazek nehradil; nebyl proto poskytovatelem platby ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona o omezení plateb v hotovosti. Poskytnutím uvedené částky panu O. vznikla smlouva o půjčce, z níž byl dlužník zavázán předmět půjčky po uplynutí sjednané doby stěžovateli vrátit. Na tuto povinnost pana O. by se ustanovení zákona o omezení plateb v hotovosti nepochybně vztahovala. Stejně tak by se vztahovala i na stěžovatele jako na příjemce platby podle § 6 odst. 2 téhož zákona, pokud jde o přijetí vrácených peněz. Touto skutečností se však Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť nebyla předmětem zkoumání řešeného případu. Krajský soud proto nesprávně uzavřel, že stěžovatel přenecháním hotovosti panu O. hradil svůj závazek vyplývající ze smlouvy o půjčce. Poskytnutí peněžních prostředků dlužníkovi totiž nebylo závazkovou povinností stěžovatele. (...)

Jako *obiter dictum* zdejší soud uvádí, že z důvodové zprávy k zákonu o omezení plateb v hotovosti je zřejmý účel přijímaného zákona, jímž bylo „omezit daňové úniky, racionalizovat a optimalizovat peněžní hotovostní oběh, zvýšit bezpečnost zúčastněných subjektů a v neposlední řadě působit proti legalizaci výnosů z trestné činnosti“ (srov. sněmovní tisk č. 264/0, dostupný v digitálním repozitáři www.psp.cz). Z informací obsažených v důvodové zprávě je zřejmé, že se na oblast regulace plateb v hotovosti nevztahují mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, ani sekundární právní akty Evropské unie. V této souvislosti je důležité zmínit Finanční akční výbor proti praní peněz (*Financial Action Task Force on Money Laundering*, www.fatf-gafi.org), jenž je mezinárodní organizací založenou v roce 1989 mající celosvětový vliv při hodnocení zemí a teritorií v oblasti boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu. Uvedený výbor v roce 1990 vypracoval sérii 40 Doporučení proti praní špinavých peněz, které byly v roce 2003 revidovány. Z důvodové zprávy k zákonu o omezení plateb v hotovosti pak vyplývá, že český zákonodárce při přípravě zákona z těchto Doporučení vycházel. Lze v této souvislosti poukázat například na čl. 5 Doporučení, podle něhož by finanční instituce měly prověřovat všechny své klienty, řádně je identifikovat a ověřovat všechna identifikační data vždy, když je prováděn obchod, jehož hodnota převyšuje stanovený limit. Obdobně podle čl. 17 by státy „měly zajistit efektivní, úměrné a odrazující trestní, občanskoprávní i správní sankce, uvalitelné na fyzické i právnické osoby definované v Doporučeních, jež neplní požadavky boje proti praní peněz a financování terorismu“. Státy by rovněž měly zvážit „implementaci vhodných opatření za účelem odhalení nebo monitorování převozu hotovosti a finančních instrumentů na doručitele přes hranice [...], vhodnost a prospěšnost systému oznamování všech finančních transakcí v domácí i zahraniční měně nad určitou stanovenou mez bankami a jinými finančními institucemi“ (čl. 19 Doporučení). Konečně kupříkladu z čl. 24 vyplývá, že „státy zajistí, aby i ostatní

kategorie vybraných nefinančních podniků a profesí podléhaly efektivnímu monitoringu a dodržovaly zásady boje proti praní peněz a financování terorismu“ (citovaná Doporučení jsou v češtině dostupná na internetových stránkách Ministerstva financí <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/40dopFATF.pdf>).

Rovněž podle odborné literatury zákon o omezení plateb v hotovosti „stanovuje obecnou povinnost provádět bezhotovostní platby mezi tuzemskými osobami navzájem anebo platby prováděné tuzemskými osobami ve prospěch zahraničních osob, jestliže výše platby přesahuje částku patnáct tisíc eur“ (srov. Grulich, T. Nad zákonem o omezení plateb v hotovosti. *Právní rádce*, 2005, č. 1, s. 55), neboť je nepochybně prospěšný „v boji proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, ale také, kromě dalšího, v boji proti daňovým únikům“ (srov. Kovařík, Z. Zákon o omezení plateb v hotovosti ve vztahu ke směnce a šeku. *Právní rozhledy*, 2005, č. 7, s. 234).

Je-li účelem zákona o omezení plateb v hotovosti omezit daňové úniky a působit proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, je s podivem, že zákonodárce nepodrobil režimu zákona o omezení plateb v hotovosti všechny peněžní transakce, jež jsou činěny v hotovosti v částce převyšující určitý zákonem stanovený limit. Peněžní transakce, na něž se zákon o omezení plateb v hotovosti vztahuje, však byly v § 2 tohoto zákona limitovány toliko na platby, jimiž je uhrazován závazek. Nejvyšší správní soud vycházel ve svých úvahách ze stanoviska doktríny, podle níž výklad práva „je objektivní interpretací v tom smyslu, že rozhodující je to, co je skutečně vyjádřeno v právních textech, nikoli v subjektivní představě jejich autorů“ (srov. Weinberger, O. *Norma a instituce (Úvod do teorie práva)*. Přeložil Pavel Hungr. Brno : Masarykova univerzita, 1995, s. 163). Není rovněž „rozhodné, co zákonodárce chtěl vyjádřit, ale to, co vyjádřil, tj. to, co lze ze slov zákona vyčíst“ (srov. Knapp, V. *Teorie práva*. Praha : C. H. Beck, 1995, s. 171). Zdejší soud zohlednil rovněž judikaturu Ústavního soudu, podle níž, existují-li v právu veřejném dva možné způsoby interpretace právního předpisu, je nutné respektovat zásadu *in dubio mitius*, tj.

v pochybnostech postupovat mírněji. Proto „[z]a situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze při řešení případu pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje (na rozdíl od občanů, kteří mohou činit vše, co není zákonem zakázáno – čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy). Z této maximy pak plyne, že [...] jsou orgány veřejné moci povinny podle čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod. Jinak řečeno, v případech pochybností jsou povinny postupovat mírněji (in dubio mitius)“ (srov. náleze ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, N 145/31 SbNU 291). Z tohoto důvodu nebylo možné dovodit extenzivní výklad pojmu „závazek“ v ekonomickém slova smyslu, případně interpretovat § 2 odst. 1 písm. b) citovaného zákona teleologicky s odkazem na zamýšlený cíl zákonodárce.

Pokud se tedy zákonodárce rozhodl v právním předpisu regulovat pouze určitý okruh plateb v hotovosti (při nichž poskytovatel platby hradí závazek), nemohou orgány aplikující právo ustanovení citovaného zákona vykládat šířeji a podrobit režimu sankcí ukládaných tímto zákonem jakékoliv nadlimitní platby v hotovosti. Taková interpretace *ultra vires* by byla v rozporu s ústavním právem jedinců garantovaným v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že krajský soud pochybil, když aproboval závěr žalovaného, že stěžovatel poskytnutím peněžních prostředků ve výši 1 600 000 Kč Jaroslavu O. hradil svůj závazek vyplývající ze smlouvy o půjčce. Uzavřením smlouvy o půjčce vznikla povinnost dlužníkovi vrátit předmět půjčky po uplynutí sjednané doby nebo na požádání. Samotné přenechání předmětu půjčky věřitelem dlužníkovi je právní skutečností zakládající závazkový právní vztah ze smlouvy o půjčce, není ovšem závazkovou povinností věřitele. Je tak zřejmé, že stěžovatel poskytnutím peněžních prostředků Jaroslavu O. žádný závazek ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona o omezení plateb v hotovosti nehradil; řízení o uložení pokuty s ním bylo vedeno v rozporu se zákonem.

Autorský zákon: forma vyjádření počítačového programu; kolektivní správa majetkových práv autorských

k § 2 odst. 2, § 18 odst. 1, § 65 odst. 1 a § 98 odst. 6 písm. b) zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 216/2006 Sb.

k čl. 1 odst. 2 směrnice Rady 91/250/EHS o právní ochraně počítačových programů

k čl. 3 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/29/ES o harmonizaci určitých aspektů autorského práva a práv s ním souvisejících v informační společnosti

I. V souladu s rozsudkem Soudního dvora ze dne 22. 12. 2010, *Bezpečnostní softwarová asociace* (C-393/09), nelze grafické uživatelské rozhraní považovat za formu vyjádření počítačového programu ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice Rady 91/250/EHS ani ve smyslu § 65 odst. 1 a § 2 odst. 2 zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, a nemůže se na něj vztahovat autorskoprávní ochrana počítačových programů podle této směrnice a uvedených ustanovení autorského zákona. Na takové rozhraní se však může vztahovat jakožto na dílo autorskoprávní ochrana podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/29/ES a podle obecných ustanovení autorského zákona, pokud je toto rozhraní vlastním duševním výtvorem autora. Televizní vysílání grafického uživatelského rozhraní však nepředstavuje sdělování autorského díla veřejnosti ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice 2001/29/ES a § 18 odst. 1 autorského zákona.

II. Podmínka účelnosti dobrovolné kolektivní správy majetkových práv autorských a majetkových práv souvisejících s právem autorským uvedená v § 98 odst. 6 písm. b) zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, bude naplněna tam, kde je pro nositele práv nemožné nebo velmi obtížné kontrolovat užití děl (či jiných předmětů ochrany) a uplatňovat individuálně právo na odměnu za udělení licence k užití a kde je na druhé straně i pro zájemce o díla (či o jiné předměty ochrany) obdobně obtížné získávat příslušné licence k jejich užití od jednotlivých nositelů práv.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, čj. 5 As 38/2008-288)

Prejudikatura: rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 12. 2010, *Bezpečnostní softwarová asociace* (C-393/09).

Věc: Bezpečnostní softwarová asociace – Svaz softwarové ochrany proti Ministerstvu kultury o udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy majetkových autorských práv k počítačovým programům, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce jakožto občanské sdružení podal dne 9. 4. 2001 (ještě pod svým původním názvem ZASTUDENA.cz) u žalovaného žádost podle § 98 autorského zákona o udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy majetkových autorských práv k počítačovým programům.

Podáním ze dne 12. 6. 2001 svou žádost o udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy změnil a práva, která mají být kolektivně spravována, vymezil takto:

1. Práva povinně kolektivně spravovaná: právo na užití počítačových programů jakožto autorských děl kabelovým přenosem – § 96 odst. 1 písm. c) autorského zákona.

2. Práva dobrovolně kolektivně spravovaná:

a) právo na pronájem počítačových programů jakožto autorských děl dle § 12 odst. 4 písm. c) autorského zákona,

b) práva na sdělování počítačových programů veřejnosti dle § 12 odst. 4 písm. f) autorského zákona:

1) právo na zpřístupňování počítačových programů jakožto autorských děl způsobem, že kdokoli k nim může mít přístup na místě a v čase podle své vlastní volby, zejména počítačovou nebo obdobnou síť podle § 18 odst. 2 autorského zákona.

2) právo na vysílání počítačových programů jakožto autorských děl televizí podle § 21 autorského zákona,

3) právo na provozování televizního vysílání počítačových programů jakožto autorských děl podle § 23 autorského zákona,

4) právo na vystavování počítačových programů jakožto autorských děl podle § 17 autorského zákona.

Žalovaný žádost rozhodnutím ze dne 20. 7. 2001 zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který ministr kultury rozhodnutím ze dne 31. 10. 2001 zamítl. Rozhodnutí ministra kultury žalobce napadl žalobou k Vrchnímu soudu v Praze (podle tehdejších předpisů). Jelikož tato věc nebyla skončena Vrchním soudem v Praze do 31. 12. 2002, byla podle § 132 s. ř. s. postoupena Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení v řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního – tedy v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Nejvyšší správní soud následně jak rozhodnutí ministra kultury, tak rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (viz rozsudek ze dne 10. 12. 2003, čj. 6 A 136/2001-80).

V návaznosti na zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu vydal žalovaný nové rozhodnutí ze dne 14. 4. 2004, kterým žádost žalobce opětovně zamítl. Ministr kultury však rozhodnutím ze dne 22. 7. 2004 k rozkladu žalobce rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 4. 2004 zrušil a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí.

Následně vydal žalovaný nové rozhodnutí ze dne 27. 1. 2005, kterým žádost žalobce opět zamítl. Hlavní argumenty žalovaného byly následující: (1) autorský zákon chrání pouze strojový a zdrojový kód počítačového programu, a nikoliv výsledek zobrazení počítačového programu na obrazovce počítače

(označované též jako komunikační rozhraní či uživatelské rozhraní či tzv. „look and feel“), přičemž na uživatelské rozhraní se uplatňuje toliko ochrana proti nekalé soutěži; (2) kolektivní správa práv k počítačovým programům je sice teoreticky možná, nicméně povinná kolektivní správa v podstatě nepřipadá v úvahu a dobrovolná kolektivní správa je neúčelná. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který ministr kultury rozhodnutím ze dne 6. 6. 2005 zamítl.

Rozhodnutí ministra kultury žalobce posléze napadl žalobou u Městského soudu v Praze. V žalobě žalobce brojil mimo jiné proti oběma hmotněprávním závěrům. Pokud žalovaný uvedl, že autorský zákon nechrání zobrazení počítačového programu, žalobce poukazoval na to, že toto stanovisko uplatnil žalovaný již v řízení před Nejvyšším správním soudem, a podle názoru žalobce Nejvyšší správní soud tuto námitku nepřijal, a tudíž jde o *res iudicata*.

Městský soud v Praze žalobu rozsudkem ze dne 9. 1. 2008 zamítl. Soud se ve svém rozsudku nejprve vypořádal s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2003, čj. 6 A 136/2001-80. Souhlasil s žalobcem a s názorem Nejvyššího správního soudu, že kolektivní výkon práv, která jsou v § 96 odst. 1 autorského zákona uvedena jako práva povinně kolektivně spravovaná, je a musí být vždy hodnocen jako účelný. Podle § 98 odst. 6 autorského zákona má však žalovaný v řízení o udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy přihlížet také k tomu, zda je žadatel způsobilý k řádnému a účelnému výkonu kolektivní správy. Autorský zákon tak váže posouzení účelnosti kolektivní správy nejen na existenci práv stanovených ve výčtu v § 96 odst. 1 autorského zákona, ale i na cíl a smysl kolektivní správy práv v rovině zpřístupňování předmětu těchto práv veřejnosti (§ 95 odst. 1 téhož zákona) prostřednictvím kolektivního správce, který je schopen (je způsobilý) autorské dílo veřejnosti zpřístupnit. Z dikce § 98 odst. 6 autorského zákona tak nelze bez dalšího dovozovat, že by každý žadatel měl při splnění podmínek stanovených pod

písmeny a) až d) tohoto zákonného ustanovení vždy právní nárok na udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy těchto práv. Z poukazu Nejvyššího správního soudu (v rozsudku čj. 6 A 136/2001-80) na posouzení neúčelnosti některého z těchto práv proti vůli zákonodárce je zcela zřejmé, že Nejvyšší správní soud hodnotil způsobilost práv zákonem vymezených být povinně kolektivně spravována pouze principiálně ve vztahu ke znění zákona, nikoliv ve vztahu ke konkrétní žádosti žalobce.

Městský soud poukázal na to, že § 65 odst. 1 autorského zákona stanoví, že počítačový program je chráněn jako dílo literární, avšak další související otázky včetně kolektivní správy ve vztahu k počítačovým programům neupravuje a nezakotvuje ani zvláštní úpravu pro ochranu literárních děl. Podle městského soudu panuje v odborné veřejnosti obecná shoda na tom, že počítačový program naplňuje pojmové znaky autorského díla jako vlastního duševního výtvaru autora vyjádřeného v jakémkoliv objektivně vnímatelné podobě, a to bez ohledu na rozsah, účel a význam, pro který byl vytvořen. Není sporu o tom, že touto objektivně vnímatelnou podobou počítačového programu je jeho strojový či zdrojový kód, je však otázkou, zda jím je i zobrazení výsledku programu po zavedení kódu do počítače, zvláště pokud to provede na základě autorova svolení již osoba od autora odlišná. Ustanovení § 65 odst. 2 autorského zákona stanoví, že myšlenky a principy, na nichž je založen jakýkoliv prvek počítačového programu, včetně těch, které jsou podkladem jeho propojení s jiným programem, nejsou podle tohoto zákona chráněny. Městský soud v této souvislosti poukazuje na čl. 10 odst. 1 Dohody o obchodních aspektech práv k duševnímu vlastnictví (sjednané a podepsané dne 15. 4. 1994 v Marrakeši a publikované pod č. 191/1995 Sb.), podle něhož „*počítačové programy, ať již ve zdrojovém kódu nebo strojovém kódu, budou chráněny jako díla literární*“, z čehož plyne, že tato mezinárodní smlouva za vyjádření díla v jeho literární podobě považuje jeho vyjádření ve zdrojovém či strojovém kódu.

Rovněž směrnice 91/250/EHS pod pojmem „*počítačový program*“ rozumí „*programy v jakékoliv formě, včetně těch, které jsou součástí technického vybavení (hardware)*“ (sedmý bod odůvodnění), rovněž čl. 1 odst. 2 téže směrnice stanoví, že předmětem ochrany je „*vyjádření počítačového programu v jakékoliv formě*“, přičemž ovšem „*[m]yšlenky a zásady, na kterých je založen kterýkoliv z prvků počítačového programu včetně myšlenek a zásad, na kterých je založeno jeho rozhraní, nejsou chráněny autorským právem podle této směrnice*“. Tomu je třeba rozumět tak, že podstatou a funkcí počítačového programu je jeho určení ke komunikaci a spolupráci s ostatními prvky počítačového systému, nicméně autorskoprávní ochraně podléhá vyjádření počítačového programu jakožto výsledku tvůrčí činnosti, tj. jeho zdrojový či strojový kód. Uvedené podstatě úpravy počítačového programu jako autorského díla také napovídá i smysl vlastní autorskoprávní ochrany vyplývající z § 40 autorského zákona, když předmětem zásahu, proti němuž směřují jednotlivé prostředky autorskoprávní ochrany dle § 40 odst. 1 autorského zákona, stěží může být zobrazení výsledku počítačového programu. K relevantnímu zásahu [např. zásahu neoprávněnou výrobou, neoprávněným obchodním odbytem – § 40 odst. 1 písm. b) autorského zákona; nebo zhotovením rozmnoženiny či napodobeniny díla – § 40 odst. 1 písm. c) téhož zákona] nemůže dojít bez toho, aniž by došlo k dispozici se zdrojovým či strojovým kódem či k zásahu do zdrojového či strojového kódu. Rovněž k omezení rozsahu autorových práv (viz čl. 6 ve spojení s čl. 4 směrnice 91/250/EHS) může ze zákona dojít a v podstatě dochází až ve vztahu k rozmnoženině počítačového programu, kterou již používá oprávněný uživatel, což stvrzuje, že počítačový program je rozmnožován ve zdrojovém či strojovém kódu sloužícím k vložení do paměti počítače za účelem spojení všech elementů software a hardware od rozdílných výrobců, aby mohly společně pracovat a vytvořit výsledek počítačového programu. Pojem „*zobrazení*“ není v § 66 odst. 2 autorského zákona užit ve významu vymezení či vyjádření počítačového

programu, nýbrž je zde zmíněn ve významu funkčního výsledku počítačového programu po zhotovení rozmnoženiny počítačového programu nezbytné k zavedení a uložení do paměti počítače za účelem zobrazení, provozu a přenosu počítačového programu po aktivaci uživatelského rozhraní; přičemž jen skutečnost, že v části věty je užito slovní spojení „jeho zobrazení“ (když je tam i „jeho provoz a přenos“) pak vzhledem ke smyslu a významu § 66 odst. 2 neznamena, že počítačovým programem je jeho zobrazení, provoz a přenos v uživatelském prostředí a že tento výsledek vyžaduje nezbytnou autorskoprávní ochranu prostřednictvím kolektivní správy.

Pokud jde o posouzení kolektivní správy práv povinně spravovaných, městský soud dal rovněž za pravdu žalovanému. Přestože je počítačový program chráněn ve smyslu autorského zákona jako ostatní autorská díla (tj. obecně dle § 2 odst. 1 autorského zákona) bez ohledu na jeho rozsah, účel nebo význam, nelze jej užít všemi způsoby, na kterých je založena kolektivní správa práv povinně kolektivně spravovaných podle § 96 autorského zákona. Podle městského soudu lze v daném případě pochybovat o potřebnosti povinně kolektivní správy i z toho důvodu, že je v podané žádosti o vydání povolení omezena pouze na ochranu jediného kolektivně spravovaného práva – práva na kabelový přenos vysílání díla. Vzhledem k tomu že v dané věci jde toliko o úvahy o nezbytnosti správy práva autora dát svolení k užití díla kabelovým přenosem, pak zásada, na níž je založena kolektivní správa autorských práv, tj. že kolektivní správa se uplatňuje tam, kde je individuální výkon práva nemožný či spojený s obtížemi, případně ekonomicky nevýhodný, v případě žalobcovy žádosti omezené pouze na právo na kabelový přenos, pozbývá svého uplatnění a významu. Na základě těchto úvah dospěl městský soud k závěru, že výkon povinně kolektivně spravovaného práva se s ohledem na ojedinělou a jen teoretickou možnost zpřístupnit počítačový program kabelovým přenosem, ke které v praxi nedochází, jeví jako neúčelný.

Pokud jde o účelnost a potřebnost kolektivní správy práva na pronájem originálu ne-

bo rozmnoženiny díla dle § 12 odst. 4 písm. c) autorského zákona, městský soud se ztotožnil se žalovaným, že účelnost a potřebnost kolektivní správy práva na pronájem počítačových programů z důvodu zamezení porušování autorských práv ze strany pronajímatelů počítačových programů není v případě práv k počítačovým programům odůvodněna, neboť pronájmem a půjčováním díla se rozumí rozšiřování zpřístupňování díla v hmotné podobě (originálu či rozmnoženiny díla), a tedy zpřístupňování výsledků díla provozovateli internetových kavárén a heren předpokládá instalaci počítačových programů ve hmotné podobě. Praxe je tudíž taková, že autoři počítačových programů sami či prostřednictvím již ustálených zástupců udělují svolení k pronájmu na základě licenčních smluv. Městský soud z toho vyvodil, že pronájem počítačového programu je formou distribuce počítačového programu ve smyslu čl. 4 písm. c) směrnice 91/250/EHS, kdy počítačový program je rozšiřován v původní podobě či v podobě jeho rozmnoženiny směrem k pronajímateli, avšak uživateli je ve veřejném zařízení již distribuován pouze výsledek počítačového programu, neboť počítačový program nemůže tento uživatel využívat v jeho pravé hmotné podobě k funkci, k níž byl určen.

Pokud jde o práva na sdělování díla veřejnosti dle § 12 odst. 4 písm. f) autorského zákona, městský soud uvedl, že formy sdělování díla veřejnosti, u nichž žalobce žádal o kolektivní správu práv (viz výše), jsou způsoby rozšiřování díla v jeho nehmotné podobě, tj. v daném případě ve formě zobrazení výsledku počítačového programu zakomponovaného ve zdrojovém či strojovém kódu za situace, kdy uživatelé nemají možnost počítačový program jako výsledek tvůrčí činnosti v jeho tvůrčí funkční podstatě použít, a tedy s ním ani nijak disponovat, nemohou jej proto zneužít či do něj zasahovat. Samotný počítačový program nelze zpřístupňovat v nehmotné podobě, rozhlasové a televizní vysílání počítačového programu je hypotetické a jeho předvádění na veletrzích nebo na televizní obrazovce může následovat až poté, co ho oprávněný uživatel instaluje do počítače, jed-

ná se tedy opět o užití díla formou vytvoření či rozšíření rozmnoženiny díla. Při tomto sdělování veřejnosti tak uživatelé přistupují k využití až výsledků počítačového programu ve fázi, kdy nositelé autorských práv již svolili k jeho distribuci. Z toho městský soud dovodil, že individuální výkon autorských práv jeho nositeli je v těchto případech možný.

Městský soud se neztotožnil ani s argumentací žalobce, podle níž individuální výkon autorského práva nebrání výkonu dobrovolné kolektivní správy tam, kde tato správa je požadována na základě vůle více autorů dát se zastupovat v rámci kolektivní správy dle autorského zákona.

Dále městský soud při posuzování účelosti kolektivní správy práv dobrovolně spravovaných konstatoval, že žalobce kromě obecného tvrzení o výhodnosti kolektivní správy práv neuvedl nic o užívání autorských děl v seznamu uvedených autorů tak, že by z tohoto užívání (kabelovým přenosem či jiným způsobem sdělování díla veřejnosti) vyplynula výhodnost zastoupení kolektivním správcem.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. V první řadě v ní namítal, že městský soud nesprávně vyložil *ratio decidendi* rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2003, čj. 6 A 136/2001-80. Z tohoto rozsudku podle stěžovatele vyplývá, že si soud byl vědom obsahu správního spisu a vymezení předmětu žádosti a své zhodnocení provedl právě ve vztahu k žádanému výkonu práva na kabelový přenos počítačových programů jakožto autorských děl.

Podle názoru stěžovatele se byla zásadní právní otázkou celého sporu otázka, v jakém rozsahu je počítačový program možné považovat za autorské dílo, tedy zda dochází k jeho užití také při jeho prezentaci uživateli zobrazením prostřednictvím uživatelských obrazovek (stanovisko stěžovatele), anebo je užití limitováno pouze na zdrojový či strojový kód (dle stanoviska žalovaného).

Stěžovatel tvrdil, že provozovatelé televizního vysílání zpřístupňují ve vysílání ve vztahu

stající míře počítačové programy, resp. zpřístupňují uživatelské zobrazení těchto programů. Stěžovatel upozorňuje na to, že autorský zákon chrání i jednotlivé části díla (§ 2 odst. 3) a že § 66 odst. 2 autorského zákona (jakož i čl. 4 směrnice 91/250/EHS) uvažuje o zobrazení programu jakožto o užití podléhajícímu souhlasu nositele práv, jedná se o zpřístupnění díla – počítačového programu – jeho vysíláním. Dochází-li pak k vysílání počítačového programu (§ 21 autorského zákona), musí také docházet i k jeho kabelovému přenosu (viz definice tohoto užití díla dle § 22 autorského zákona) a k provozování televizního vysílání počítačového programu (§ 23 autorského zákona). Stěžovatel namítal, že není podstatné, jakou formou je vyjádřeno dílo, jak jej lze vnímat; relevantní je pouze skutečnost, zda je v jakékoli objektivně vnímatelné podobě vyjádřeno či zachyceno (§ 9 odst. 1 autorského zákona).

Stěžovatel dále zásadně nesouhlasil s kritériem funkcionality počítačového programu, na jehož základě městský soud podle stěžovatele rozlišuje mezi samotným vyjádřením autorského díla a jeho autorskoprávním užitím. Podle názoru stěžovatele je toto rozlišení irelevantní a opomíjí základní principy, na nichž je autorské právo vystavěno, neboť pouze hranice smyslového vnímání limitují vnímatelná vyjádření autorských děl; i v díle zpracovaném se vždy projevuje původní dílo, přičemž souhlas nositele práv se vyžaduje jak k zahrnutí díla původního do díla zpracovaného, tak i při užití díla zpracovaného.

Stěžovatel dále namítal, že závěr soudu, který staví na vyjádření počítačového programu pouze ve dvou formách (zdrojovém textu a strojovém kódu), ve svém důsledku znamená, že pokud počítačový program není vyjádřen i svou uživatelskou vizualizací, tato vizualizace ve formě uživatelských obrazovek zůstává bez ochrany autorského práva, a lze ji tedy jakkoli užít, neboť by nešlo o užití počítačového programu jako takového.

Stěžovatel rovněž nesouhlasil se závěry žalovaného, že neexistuje žádná srovnatelná zahraniční judikatura, a předložil dva rozsudky amerických federálních soudů [*Lotus*

Development Corp. proti Paperback Software Intl., 740 F.Supp 37 (D. Mass. 1990); a *Lotus Development Corp. proti Borland International, Inc.*, 831 F.Supp 223 (D. Mass. 1993)], které podle stěžovatele vyzněly zcela jednoznačně ve prospěch jeho argumentů, podle nichž je uživatelské rozhraní chráněným vyjádřením počítačového programu.

Stěžovatel rovněž nesouhlasil se závěrem soudu, že ochrana počítačového programu je limitována pouze na jeho hmotnou podobu. Stěžovatel považoval za logické, že počítačový program nelze užít rozhlasovým vysíláním, ale je nepochybné, že jej lze zpřístupnit ve formě (zvukově)obrazové, a to způsoby užití dle § 18 a násl. autorského zákona. V této souvislosti stěžovatel zásadně nesouhlasil s tím, že by jiné vyjádření počítačového programu než ve zdrojové či strojové formě bylo zcela nepoužitelné pro účel, ke kterému má počítačový program sloužit (tj. funkcionalitě), neboť pro uživatelskou veřejnost je právě zobrazení počítačového programu jedinou formou vnímatelného vyjádření, které rozumí.

Stěžovatel brojil i proti výkladu pojmu „zobrazení“ uvedeného v § 66 odst. 2 autorského zákona. Výklad tohoto pojmu ze strany městského soudu považuje stěžovatel za nerosozumitelný, neboť soud vůbec nenaznačuje, co se tedy zobrazuje, když má „zobrazení“ ve smyslu § 66 odst. 2 autorského zákona (souladně směrnice 91/250/EHS) být přímo užitím počítačového programu. Stěžovatel dospěl k závěru, že pojem „zobrazení“ ve smyslu § 66 odst. 2 autorského zákona zahrnuje i zobrazení počítačového programu ve formě uživatelského rozhraní (na obrazovce).

Pokud jde o povinnou kolektivní správu, stěžovatel konstatoval, že zobrazení počítačového programu v rámci vysílání představuje zpřístupnění počítačového programu (byť jeho částí) a vyžaduje ustavení kolektivního správce jak pro výkon práva na užití v kabelovém přenosu [§ 96 odst. 1 písm. c) autorského zákona], tak při provozování televizního vysílání [§ 101 odst. 9 písm. d) autorského zákona], neboť nositelé práv jsou pro výkon tohoto práva ze zákona zastoupeni kolektivním správcem (zákonné zastoupení dle § 96 odst. 2

autorského zákona), resp. jde o fikci tohoto zastoupení (dle § 101 odst. 9 autorského zákona). Kolektivní správa těchto práv je proto vždy účelná a ve smyslu výše citovaného rozsudku NSS č. 6 A 136/2001-80 nepodléhá přezkumu žalovaného.

Pokud jde o dobrovolnou kolektivní správu, stěžovatel nesouhlasil se závěrem o její neúčelnosti. S ohledem na vysokou míru softwarového pirátství si totiž lze jen stěží představit účelněji udělené oprávnění k výkonu kolektivní správy než k výkonu správy práv k počítačovým programům, a to zvláště při vědomí, že jejich volné užití ani pro vlastní potřebu nepřichází do úvahy (viz § 30 odst. 3 autorského zákona), tj. každý uživatel software potřebuje získat licenci. Dobrovolná kolektivní správa počítačových programů nemá podle stěžovatele důsledky, o nichž městský soud pojednává ve svém rozsudku, neboť se výkon dobrovolně kolektivně spravovaných práv na ty autory, kteří neprojeví vůli být smluvně zastoupeni kolektivním správcem, nevztahuje. Stěžovatel dále napadl závěr městského soudu o tom, že údajně svou žádost nepodložil přesvědčivou argumentací o účelnosti kolektivní správy práv dobrovolně kolektivně spravovaných; podle stěžovatele náležitosti žádosti splnil a o žádné další doplnění nebyl ze strany žalovaného žádán.

Dále stěžovatel nesouhlasil s výkladem městského soudu ohledně § 101 odst. 9 písm. e) a f) autorského zákona. Stěžovatel připustil, že v době rozhodování správního orgánu tato úprava neplatila (byla zavedena až zákonem č. 216/2006 Sb.). Přesto však podle něho dokládá posun v právní úpravě i ve vztahu k uvažované kolektivní správě počítačových programů. Podle § 101 odst. 9 písm. e) autorského zákona [obdobně i písm. f) téhož odstavce] platí: „*Poskytne-li hromadnou smlouvou podle odstavce 1 příslušný kolektivní správce licenci [...] e) k půjčování originálu nebo rozmnoženiny díla s výjimkou počítačového programu nebo k půjčování díla nebo výkonu výkonného umělce zaznamenaného na zvukový nebo zvukově obrazový záznam a k půjčování takových záznamů*“. Z textu tohoto ustanovení stěžovatel dovodil,

že zákonodárce předpokládal, že udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy práv počítačových programů je možné.

Stěžovatel rovněž zdůraznil, že Česká republika není vázána žádnou mezinárodní smlouvou, která by zapovídala kolektivní správu práv k počítačovým programům a že je plně na českém zákonodárci, aby stanovil, zdali lze kolektivně spravovat jen určitá díla, např. hudebních skladatelů, výtvarníků či autorů počítačových programů, nebo aby konkrétní díla z výkonu kolektivní správy vyloučil.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalovaný ztotožnil s rozsudkem městského soudu a zdůraznil, že případným udělením oprávnění ke kolektivní správě práv k počítačovým programům by Česká republika držela světo-
vý přímát.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Položení předběžných otázek Nejvyšším správním soudem a rozsudek Soudního dvora

[49] Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že pro posouzení jednotlivých námitek obsažených v kasační stížnosti je klíčové odpovědět v první řadě na otázku, zda u počítačových programů jakožto autorských děl přicházejí v úvahu takové formy jejich autorskoprávního užití, které souvisí s televizním vysíláním, tj. vysílání díla rozhlasem či televizí (§ 21 autorského zákona), přenos rozhlasového či televizního vysílání díla, včetně kabelového přenosu (§ 22 autorského zákona), a provozování rozhlasového či televizního vysílání díla (§ 23 autorského zákona).

[50] Rozhodnutí žalovaného i rozsudek městského soudu totiž vycházejí z předpokladu, že vysílání počítačového programu či jeho části televizí, a to až již za pomoci jakékoli technologie televizního vysílání (analogového či digitálního pozemního vysílání, vysílání kabelového či družicového), nepřichází v praxi v podstatě v úvahu, zejména z toho důvodu, že pomineme-li hypotetickou možnost,

kdy by byl obsahem televizního vysílání zdrojový či strojový kód počítačového programu (tj. vyjádření programu v původním programovacím jazyku či v binárním kódu), může být vysíláno pouze grafické rozhraní počítačového programu, resp. jeho část. Tu sice mohou televizní diváci v takovém případě vnímat na obrazovkách, nicméně žalovaný ani městský soud nepovažovali možnost takového vnímání za zpřístupnění počítačového programu či jeho části jakožto autorského díla veřejnosti. Vycházeli v první řadě z toho, že grafické uživatelské rozhraní není zobrazením počítačového programu jakožto autorského díla, neboť ze samotného uživatelského rozhraní není možné zpětně rekonstruovat zdrojový či strojový kód počítačového programu (což uznává i stěžovatel), které jediné umožňují poznat počítačový program jakožto výsledek tvůrčí duševní činnosti, tj. jako „*vyjádření myšlenky v jejím systematickém celku pokynů určených stroji za účelem řešení dané úlohy*“ (Telec, I.; Tůma, P. *Autorský zákon. Komentář*. 1 vyd. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 622). Dále měli žalovaný i městský soud za to, že i kdyby mělo být grafické uživatelské rozhraní považováno za vyjádření díla v jeho objektivně vnímatelné podobě, pak pouze v případě, kdy je zobrazováno na obrazovce počítače (či jiného přístroje), který je právě za pomoci daného programu a jeho uživatelského rozhraní tím, kdo takové autorské dílo takto vnímá, ovládan. Toto hledisko funkcionality ovšem absentuje v případě, kdy jsou grafické rozhraní či jeho část pouze pasivně vnímány za pomoci televize, tedy bez možnosti aktivního přístupu diváka k tomuto uživatelskému rozhraní a k zařízení, k jehož ovládání má dané programové vybavení sloužit.

[51] Stěžovatel závěry správního orgánu i správního soudu v kasační stížnosti zpochybňoval, přičemž, jak již bylo řečeno, ověření správnosti těchto závěrů bylo klíčové pro posouzení toho, zda byla stěžovatelova žádost o udělení oprávnění ke kolektivní správě autorských práv k počítačovým programům zamítnuta po právu, či nikoliv. Pokud by totiž soud přisvědčil stěžovateli v tom, že televizní vysílání grafického rozhraní či

jeho části, k němuž skutečně v praxi čas od času dochází, je autorskoprávním užitím počítačového programu, jen stěží by mohl žalovaný bez další argumentace a doplnění skutkových zjištění tvrdit, že povinná kolektivní správa autorských práv ke kabelovému přenosu počítačových programů [§ 22 odst. 2, § 96 odst. 1 písm. c) autorského zákona] v daném případě nepřichází v úvahu. Je třeba přitom vzít v úvahu závěr, který učinil Nejvyšší správní soud již ve svém prvním rozhodnutí v této věci, tj. ve zmiňovaném rozsudku čj. 6 A 136/2001-80, tedy, že u práv povinně kolektivně spravovaných nelze hodnotit účelnost kolektivní správy, neboť tato práva nemohou jejich nositelé vykonávat jiným způsobem, než právě za pomoci kolektivní správy. Jestliže tedy zákonodárce učinil práva k užití autorských děl kabelovým přenosem v souladu se směrnicí Rady 93/83/EHS o koordinaci určitých předpisů týkajících se autorského práva a práv s ním souvisejících při družicovém vysílání a kabelovém přenosu předmětem povinné kolektivní správy, pak nelze žádost o udělení oprávnění k takové kolektivní správě posuzovat z toho hlediska, zda by byl takový kolektivní výkon práv účelný, ale právě pouze z toho hlediska, zda vzhledem k povaze chráněného autorského díla přichází uplatnění těchto práv ke kabelovému přenosu v úvahu.

[52] Ovšem rovněž u jiných forem autorskoprávního užití díla v souvislosti s televizním vysíláním musí být úvaha správního orgánu do značné míry obdobná. Nejedná se sice o práva povinně kolektivně spravovaná, nicméně jde o práva, která jsou ve smyslu § 101 odst. 9 písm. c) a d) autorského zákona předmětem rozšířené, resp. „kvazipovinné“ kolektivní správy, tedy pokud kolektivní správce uzavře hromadné licenční smlouvy na dané způsoby užití autorských děl, vztahuje se oprávnění k užití nejen na díla nositelů práv smluvně zastupovaných kolektivním správcem, ale i na díla nositelů práv smluvně nezastupovaných (s tím rozdílem, že tyto účinky hromadných smluv mohou smluvně nezastoupení nositelé práv u licence k vysílání autorských děl televizí podle § 21 autor-

ského zákona vyloučit, zatímco u licence k provozování televizního vysílání autorských děl podle § 23 autorského zákona tyto účinky vyloučit nemohou). I u ostatních forem užití díla v souvislosti s televizním vysíláním se v praxi většinou vychází z toho, že kolektivní správa těchto práv je účelná, a to nejen ve vztahu k nositelům těchto práv, ale i ve vztahu k uživatelům autorských děl, to ovšem opět pouze za předpokladu, že u konkrétního druhu díla přicházejí tyto formy užití díla vůbec v úvahu.

[53] Zodpovězení uvedené právní otázky vztahující se k možnému užití počítačových programů v souvislosti s televizním vysíláním bylo tedy určující pro celkové posouzení kasační stížnosti. Z dosavadního výkladu přitom vyplývá, že tato otázka se vlastně rozpadá do dvou samostatných podotázek. Tou první podotázkou je, zda grafické uživatelské rozhraní lze považovat za zobrazení, tedy vyjádření počítačového programu nebo jeho části jakožto autorského díla. V případě kladné odpovědi pak připadá do úvahy druhá podotázka, zda v takovém případě lze televizní vysílání grafického uživatelského rozhraní nebo jeho části považovat za sdělování díla veřejnosti, tj. za způsob autorskoprávního užití díla.

[54] Posouzení povahy grafického uživatelského rozhraní („look and feel“) počítačového programu z hlediska jeho autorskoprávní ochrany je z pohledu vnitrostátního práva otázkou výkladu příslušných ustanovení autorského zákona, tedy zejména § 65 a § 2 odst. 2 tohoto zákona vymezujících počítačový program jakožto autorské dílo, které má být předmětem autorskoprávní ochrany za obdobných podmínek jako dílo literární, a zároveň je třeba přihlídnout i k obecným ustanovením autorského zákona definujícím autorské dílo jakožto nehmotný statek v jeho objektivně vnímatelném vyjádření (zejména § 2 odst. 1 autorského zákona ve spojení s § 9 odst. 1 autorského zákona). Přitom ovšem nelze odhlédnout od skutečnosti, že ustanovení autorského zákona, která se týkají počítačových programů, byla vložena do tohoto zákona za účelem transpozice směrnice 91/250/EHS; z toho vyplývá v souladu s ustá-

lenou judikaturou Soudního dvora povinnost Nejvyššího správního soudu jako kteréhokoli jiného soudu či správního orgánu členského státu Evropské unie vykládat zmiňovaná ustanovení autorského zákona konformně s textem i účelem této směrnice. V této souvislosti je zřejmé, že text § 2 odst. 2 a § 65 odst. 1 a 2 autorského zákona v zásadě odpovídá textu čl. 1 odst. 1 až 3 směrnice 91/250/EHS. Podle § 65 odst. 1 autorského zákona počítačový program, bez ohledu na formu jeho vyjádření, je chráněn jako dílo literární. Podle čl. 1 odst. 2 směrnice 91/250/EHS se ochrana podle této směrnice vztahuje na vyjádření počítačového programu v jakékoli formě. V konečném důsledku tedy výše položená otázka, zda je onou „*formou vyjádření počítačového programu*“ či jeho části, která podléhá autorskoprávní ochraně, také grafické uživatelské rozhraní, závisí na výkladu čl. 1 odst. 2 směrnice 91/250/EHS ve spojení s ostatními relevantními ustanoveními této směrnice, včetně příslušných bodů odůvodnění této směrnice.

[55] Obdobně je tomu i u druhé relevantní otázky, tedy zda lze televizní vysílání grafického uživatelského rozhraní nebo jeho části považovat za sdělování díla veřejnosti, tj. za způsob autorskoprávního užití díla.

[56] I zde bylo třeba se z pohledu vnitrostátního práva zabývat výkladem příslušných ustanovení autorského zákona. Všechny formy autorskoprávního užití díla, které souvisí s televizním vysíláním, tj. vysílání díla rozhlasem či televizí (§ 21 autorského zákona), přenos rozhlasového či televizního vysílání díla, včetně kabelového přenosu (§ 22 autorského zákona) a provozování rozhlasového či televizního vysílání díla (§ 23 autorského zákona) autorský zákon řadí mezi způsoby užití formou sdělování díla veřejnosti dle § 12 odst. 4 písm. f) tohoto zákona. Podle § 18 odst. 1 autorského zákona se pak sdělováním díla veřejnosti rozumí zpřístupňování díla v nehmotné podobě, živě nebo ze záznamu, po drátě nebo bezdrátově. Tato ustanovení autorského zákona mají ovšem opět svou obdobu v příslušných ustanoveních směrnic EU, konkrétně zejména v čl. 3 odst. 1 směrnice

Evropského parlamentu a Rady 2001/29/ES, podle něhož „[č]lenské státy poskytnou autorům výlučné právo udělit svolení nebo zakázat jakékoliv sdělení jejich děl veřejnosti po drátě nebo bezdrátově“. Podle bodu 23 odůvodnění této směrnice by se pak právem na sdělování díla veřejnosti mělo rozumět „*veškeré sdělování veřejnosti nepřítomné v místě, ze kterého sdělování vychází. Toto právo by mělo zahrnovat jakékoli sdělování nebo přenos díla pro veřejnost po drátě nebo bezdrátově, včetně vysílání. Toto právo by nemělo zahrnovat žádné jiné úkony*.“ Zodpovězení dané otázky tedy v konečném důsledku závisí na výkladu citovaných ustanovení směrnice 2001/29/ES.

[57] Za těchto okolností tedy Nejvyšší správní soud měl jakožto soud, proti jehož rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, povinnost vyplývající z čl. 234 třetího pododstavce Smlouvy o založení ES (nyní čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie), položit Soudnímu dvoru předběžné otázky týkající se výkladu čl. 1 odst. 2 směrnice 91/250/EHS a čl. 3 odst. 1 směrnice 2001/29/ES. Výjimkou z této povinnosti by mohla být pouze situace, kdy by se k daným otázkám již vztahovala ustálená judikatura Soudního dvora (*acte éclairée*), což v daném případě Nejvyšší správní soud neshledal, nebo by musela být odpověď na dané otázky natolik jasná a jednoznačná, a to nejen z hlediska českého znění citovaných směrnic, že by nebylo dle ustálené judikatury Soudního dvora nutné předběžné otázky pokládat (*acte clair*). Ani o takové případy se však v této věci nejednalo.

[58] Z uvedených důvodů se tedy Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 16. 9. 2009, čj. 5 As 38/2008-182, obrátil ve věci výkladu práva Společenství (nyní Unie) na Soudní dvůr a položil mu následující předběžné otázky:

1. Je třeba čl. 1 odst. 2 směrnice Rady 91/250/EHS ze dne 14. května 1991 o právní ochraně počítačových programů vykládat tak, že pro účely autorskoprávní ochrany počítačového programu jakožto autorského díla podle uvedené směrnice se „*vyjádřením počítačového programu v jakékoliv formě*“ rozumí také grafické uživatelské rozhraní počítačového programu nebo jeho část?

2. V případě kladné odpovědi na první otázku, představuje televizní vysílání, jímž je veřejnosti umožněno smyslové vnímání grafického uživatelského rozhraní počítačového programu nebo jeho části, ovšem bez možnosti tento program aktivně ovládat, sdělování autorského díla nebo jeho části veřejnosti ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/29/ES ze dne 22. května 2001 o harmonizaci určitých aspektů autorského práva a práv s ním souvisejících v informační společnosti?

[59] V návaznosti na uvedené předběžné otázky pak Nejvyšší správní soud zmiňovaným usnesením v souladu s § 48 odst. 1 písm. e) s. ř. s. přerušil řízení, aby vyčkal rozhodnutí Soudního dvora.

[60] V předmětné věci vydal Soudní dvůr rozsudek ze dne 22. 12. 2010, *Bezpečnostní softwarová asociace*, C-393/09, jímž odpověděl na otázky Nejvyššího správního soudu takto:

1. Grafické uživatelské rozhraní není formou vyjádření počítačového programu ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice Rady 91/250/EHS ze dne 14. května 1991 o právní ochraně počítačových programů, a nemůže se na něj vztahovat autorskoprávní ochrana počítačových programů podle této směrnice. Na takové rozhraní se však může vztahovat jakožto na dílo autorskoprávní ochrana podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/29/ES ze dne 22. května 2001 o harmonizaci určitých aspektů autorského práva a práv s ním souvisejících v informační společnosti, pokud je toto rozhraní vlastním duševním tvůrem autora.

2. Televizní vysílání grafického uživatelského rozhraní nepředstavuje sdělování autorského díla veřejnosti ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice 2001/29.

[61] V odůvodnění svého rozhodnutí Soudní dvůr s odkazem na čl. 1 odst. 1 a 2 směrnice 91/250/EHS a čl. 10 Dohody o obchodních aspektech práv k duševnímu vlastnictví (TRIPS) konstatoval, že zdrojový a strojový kód počítačového programu jsou formami vyjádření tohoto programu, kterým přísluší autor-

skoprávní ochrana počítačových programů podle čl. 1 odst. 2 směrnice 91/250/EHS. Předmětem ochrany přiznané touto směrnicí je jakákoliv forma vyjádření počítačového programu, která umožňuje program rozmnožit v různých počítačových kódech, jako jsou právě zdrojový a strojový kód. Tato ochrana se vztahuje i na přípravné koncepční práce, které mohou vést k rozmnožení či pozdějšímu vytvoření počítačového programu (viz druhá věta sedmého bodu odůvodnění směrnice 91/250/EHS). Soudní dvůr se odvolal rovněž na stanovisko generálního advokáta Y. Bota přednesené v této věci dne 14. 10. 2010, podle něhož jakákoli forma vyjádření počítačového programu musí být chráněna od okamžiku, kdy by její rozmnožení způsobilo rozmnožení samotného počítačového programu a umožnilo by tak počítači, aby plnil svoji funkci. Grafické uživatelské rozhraní, tj. interakční rozhraní určené ke komunikaci mezi počítačovým programem a jeho uživatelem, neumožňuje rozmnožení tohoto programu, ale představuje pouze prvek tohoto programu, jehož prostřednictvím uživatelé využívají funkce uvedeného programu. Z toho vyplývá, že toto rozhraní není formou vyjádření počítačového programu ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice 91/250/EHS, a že se na něj v důsledku toho nemůže vztahovat zvláštní autorskoprávní ochrana podle této směrnice. To ovšem podle Soudního dvora nevylučuje, aby se na něj vztahovala obecná úprava autorskoprávní ochrany podle směrnice 2001/29/ES. Bude tomu tak tehdy, pokud bude grafické uživatelské rozhraní autorským dílem, tedy vlastním duševním tvůrem autora.

[62] Pokud jde o druhou předloženou otázku, Soudní dvůr konstatoval, že televizní vysílání díla je v zásadě jeho sdělováním veřejnosti, přičemž autor díla má výlučné právo udělit k takovému sdělování veřejnosti svolení, nebo je zakázat. Pokud je však v rámci televizního vysílání pořadu zobrazeno grafické uživatelské rozhraní, je toto grafické uživatelské rozhraní divákům sdělováno tak, že jej přijímají pouze pasivně, bez možnosti do něj zasáhnout. Televizní diváci nemohou využívat funkci uvedeného rozhraní, kterou je

umožnit interakci mezi počítačovým programem a uživatelem. Vzhledem k tomu, že prostřednictvím televizního vysílání není grafické uživatelské rozhraní zpřístupněno veřejnosti způsobem, který by osobám z řad veřejnosti umožňoval přístup k zásadnímu prvku, jímž se rozhraní vyznačuje, totiž interakci s uživatelem, nedochází podle Soudního dvora ke sdělování grafického uživatelského rozhraní veřejnosti ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice 2001/29/ES.

[63] V návaznosti na rozsudek Soudního dvora Nejvyšší správní soud v souladu s § 48 odst. 4 s. ř. s. rozhodl usnesením ze dne 3. 1. 2011, čj. 5 As 38/2008-282, o pokračování v řízení o kasační stížnosti v této věci.

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[64] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele, podle níž městský soud nesprávně vyložil *ratio decidendi* rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2003, čj. 6 A 136/2001-80.

[65] Již z toho, že se Nejvyšší správní soud rozhodl položit Soudnímu dvoru v posuzované věci výše uvedené předběžné otázky, vyplývá, že se se zmiňovanou stížní námitkou neztotožnil. Z odůvodnění rozsudku ze dne 10. 12. 2003, čj. 6 A 136/2001-80, vyplývá, že Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí ministra kultury ze dne 31. 10. 2001 podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, neboť ministr kultury se v tomto rozhodnutí dostatečně nevypořádal s odvolacími námitkami stěžovatele. Rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2001 vydané v prvním stupni pak Nejvyšší správní soud zrušil jednak podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro podstatné procesní vady, jednak rovněž podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů rozhodnutí, neboť žalovaný v tomto rozhodnutí nerozlišoval mezi právy povinně a dobrovolně kolektivně spravovanými a paušálně hodnotil kolektivní správu práv, o níž žádal stěžovatel, jako neúčelnou. Nejvyšší správní soud přitom for-

muloval právní názor, podle něhož stanovili-li zákonodárce pro určitá práva režim povinně kolektivní správy, je zřejmé, že považuje jejich kolektivní správu za účelnou, neboť jiným způsobem než formou kolektivní správy tato práva ani vykonávat nelze. Z tohoto názoru následně vycházel žalovaný i městský soud a Nejvyšší správní soud ho zastává i nadále při hodnocení nyní posuzované kasační stížnosti (viz bod [51] tohoto rozsudku). To ovšem neznamená, že by Nejvyšší správní soud ve svém předcházejícím rozhodnutí vyloučil možnost, aby žalovaný zkoumal, zda uplatnění práv, která mají být povinně kolektivně spravována, vůbec přichází u práv k počítačovým programům v úvahu. Touto otázkou se Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 6 A 136/2001-80 vůbec nezabýval, neboť shledal tehdy napadená správní rozhodnutí nepřezkoumatelnými pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud tedy nemohl stěžovateli přisvědčit, že by žalovaný či městský soud postupovaly v dalším řízení v rozporu se závazným právním názorem vyjádřeným v citovaném rozsudku.

[66] Jak již bylo konstatováno, stěžejní část kasační stížnosti mířila proti závěru městského soudu, potažmo žalovaného, o tom, že povinná či kvazipovinná, resp. rozšířená správa práv k počítačovým programům, o níž stěžovatel žádal, nepřichází vzhledem k povaze počítačových programů v úvahu. Na tyto kasační námitky poskytl jednoznačnou odpověď citovaný rozsudek Soudního dvora. Ten je závazný nejen pro Nejvyšší správní soud, ale i pro stěžovatele a žalovaného, postačí tedy pouze stručně odkázat na jeho závěry, aniž by bylo třeba se znovu detailně zabývat jednotlivými dílčími argumenty uvedenými v kasační stížnosti. Stěžovatel měl možnost tyto argumenty znovu vyjádřit a také je vesměs vyjádřil v rámci řízení o předběžných otázkách před Soudním dvorem, ale po vynesení rozsudku Soudního dvora již tyto argumenty na závěrech Soudního dvora nemohou ničeho změnit.

[67] Pokud jde o práva povinně kolektivně spravovaná, stěžovatel žádal pouze o kolektivní správu práv na užití počítačových

programů jakožto autorských děl kabelovým přenosem podle § 96 odst. 1 písm. c) autorského zákona. Pokud jde o práva, jež mohou být předmětem rozšíření, resp. kvazipovinné kolektivní správy (viz § 101 odst. 9 autorského zákona), stěžovatel žádal o kolektivní správu práv na vysílání počítačových programů jakožto autorských děl televizí podle § 21 autorského zákona (kde mohou smluvně nezastoupení nositelé práv účinky hromadných smluv vyloučit) a práv na provozování televizního vysílání počítačových programů jakožto autorských děl podle § 23 autorského zákona (kde účinky hromadných smluv smluvně nezastoupení nositelé práv vyloučit nemohou). Aby však mohlo vůbec dojít k těmto způsobům autorskoprávního užití počítačových programů jakožto autorských děl spojených s televizním vysíláním, musel by být buď vysílán strojový či zdrojový kód programu, což v praxi nepřipadá v úvahu, nebo by muselo být za tento způsob užití počítačového programu považováno vysílání uživatelského rozhraní.

[68] Tuto možnost ovšem jednoznačně vyloučil Soudní dvůr již tím, že konstatoval, že uživatelské rozhraní nelze považovat za formou vyjádření počítačového programu ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice 91/250/EHS, a nemůže se na něj tedy vztahovat autorskoprávní ochrana počítačových programů podle této směrnice. To znamená, že nejde ani o formu vyjádření počítačového programu chráněnou podle § 65 odst. 1 autorského zákona. Soudní dvůr sice zároveň nevyloučil, že uživatelské rozhraní může být autorským dílem ve smyslu směrnice 2001/29/ES (tj. ve smyslu obecné definice autorského díla podle § 2 odst. 1 autorského zákona), tento závěr Soudního dvora však není pro posouzení dané věci relevantní, neboť stěžovatel se žádostí podanou dne 9. 4. 2001 a upřesněnou dne 12. 6. 2001 výslovně domáhal pouze kolektivní správy práv k počítačovým programům, nikoliv k jiným druhům autorských děl. Na žádost stěžovatele tedy nelze nahlížet jako na žádost o kolektivní správu práv ke všem autorským dílům, která vznikají v souvislosti s vyvíjením „software“. I kdyby to však hypoteticky možné bylo, nic by to ne-

změnilo na platnosti druhého závěru Soudního dvora v dané věci, podle něhož televizní vysílání grafického uživatelského rozhraní, byť by i bylo v konkrétním případě autorským dílem, nelze považovat za sdělování díla veřejnosti ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice 2001/29/ES, a tedy ani ve smyslu § 18 odst. 1 autorského zákona, který představuje transpozici zmiňovaného ustanovení směrnice.

[69] Nejvyšší správní soud tedy hodnotí jako správné závěry městského soudu, potažmo žalovaného, podle nichž užití počítačových programů jakožto autorských děl kabelovým přenosem stejně jako další způsoby autorskoprávního užití počítačových programů spojené s televizním vysíláním nepřipadají ve skutečnosti do úvahy. Naopak námitky stěžovatele zpochybňující tyto závěry posoudil Nejvyšší správní soud jako nedůvodné, včetně námitky nesrozumitelnosti části odůvodnění rozsudku městského soudu, jež se vztahuje k výkladu § 66 odst. 2 autorského zákona. Nejvyšší správní soud shledal tuto pasáž zcela srozumitelnou a odpovídající celkovým závěrům Soudního dvora.

[70] Další okruh stížních námitek se vztahoval k těm způsobům autorskoprávního užití počítačových programů, u nichž by mohla být s tím spojená majetková autorská práva předmětem pouze dobrovolné kolektivní správy. Stěžovatel zpochybňoval závěr městského soudu, resp. žalovaného, že kolektivní výkon těchto práv by byl v daném případě neúčelný. Ani těmto námitkám ovšem Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[71] Městský soud v Praze se s žalobní argumentací stěžovatele k účelnosti dobrovolné kolektivní správy práv v rozsahu žádosti stěžovatele důkladně vypořádal ve svém rozsudku a Nejvyšší správní soud na důvody městského soudu plně odkazuje. Především se pak Nejvyšší správní soud ztotožňuje s konstatováním městského soudu, podle něhož k udělení oprávnění ke kolektivnímu výkonu majetkových autorských práv nepostačuje pouhá vůle některých nositelů práv dát se zastupovat na základě smlouvy o zastupování v rámci kolektivní správy. Tuto svou vůli mohou nositelé práv jistě uplatnit také např.

formou agenturního zastoupení. Podmínka účelnosti dobrovolné kolektivní správy uvedená v § 98 odst. 6 písm. b) autorského zákona bude skutečně naplněna tam, kde je pro nositele práv nemožné nebo velmi obtížné kontrolovat užití děl (či jiných předmětů ochrany) a uplatňovat individuálně právo na odměnu za udělení licence k užití a kde je na druhé straně i pro zájemce o díla (či o jiné předměty ochrany) obdobně obtížné získávat příslušné licence k jejich užití od jednotlivých nositelů práv. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem i v tom, že stěžovatel svou argumentaci nepřesvědčil, že by v daném případě existovala skutečná potřeba kolektivního výkonu práv k počítačovým programům tak, jak ve své žádosti navrhoval.

[72] Městský soud přitom důvodně poukázal na závěr uvedený v odborném posudku JUDr. Jiřího Čermáka, podle něhož „[p]očítačový program je svou povahou zcela odlišný od jiných autorských děl, a to zejména co do rozsahu možného užívání. Počítačový program lze smysluplně užít pouze jediným možným způsobem – a to sice jeho provozem (instalací, spuštěním a užíváním) na k tomu určeném zařízení, tj. především na počítači.“ Užívání počítačového programu tedy je, jak potvrdil i Soudní dvůr, užze funkčně omezeno. U těch ze způsobů autorskoprávního užití počítačových programů uvedených ve stěžovatelově žádosti, k nimž v praxi skutečně dochází, tj. u pronájmu počítačových programů dle § 12 odst. 4 písm. c) a § 15 autorského zákona a dále u jejich zpřístupňování způsobem, že kdokoli k nim může mít přístup na místě a v čase podle své vlastní volby, zejména počítačovou nebo obdobnou síť podle § 12 odst. 4 písm. f) ve spojení s § 18 odst. 2 autorského zákona, jsou nositelé práv k počítačovým programům schopni si udělování licencí a vybírání odměn zajistit sami. Městský soud též důvodně poukázal na ekonomická rizika navrhovaného kolektivního výkonu majetkových autorských práv k počítačovým programům, a to zejména za situace, kdy navrhovaný výkon práv povinně kolektivně spravovaných ve skutečnosti nepřipadá do úvahy, nemohl by tedy být ani hlavním zdro-

jem příjmů z kolektivní správy, jak stěžovatel předpokládal ve své žádosti.

[73] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že s ohledem na vysokou míru softwarového pirátství si lze jen stěží představit účelnější udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy než k výkonu správy práv k počítačovým programům, a to zvláště při vědomí, že jejich volné užití ani pro vlastní potřebu nepřichází do úvahy (viz § 30 odst. 3 autorského zákona). K tomu je ovšem třeba uvést, že odhalování a stíhání softwarového pirátství je především úkolem policie a dalších orgánů činných v trestním řízení, příp. jiných státních orgánů (viz např. pravomoci celních orgánů podle příslušných nařízení Evropské unie a zákona č. 191/1999 Sb., o opatřeních týkajících se dovozu, vývozu a zpětného vývozu zboží porušujícího některá práva duševního vlastnictví) a naopak kolektivní správce nemá v tomto ohledu žádná zvláštní oprávnění.

[74] Pokud stěžovatel městskému soudu vytýká závěr o tom, že stěžovatelova žádost nebyla doložena přesvědčivou argumentací s tím, že stěžovatel veškeré náležitosti žádosti splnil a nebyl žalovaným vyzván k jejímu doplnění, pak stěžovatel směšuje nezbytné náležitosti žádosti podle § 98 odst. 2 a 3 autorského zákona a samotnou důvodnost žádosti o udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy. Pokud městský soud uzavřel, že žádost není podložena přesvědčivou argumentací, měl tím na mysli právě její nedůvodnost, nijak tím však nezpochybňoval, že žádost obsahovala veškeré formální náležitosti, a že tedy nebylo nutné, aby žalovaný vyzýval stěžovatele v průběhu správního řízení k jejímu doplnění.

[75] Je pravdou, že, jak uvádí stěžovatel v kasační stížnosti, udělení oprávnění k výkonu dobrovolné kolektivní správy práv k počítačovým programům by se přímo netýkalo nositelů práv, kteří by nebyli stěžovatelem jakožto kolektivním správcem zastoupení; to obecně neplatí pro výkon práv v rámci rozšířené či kvazipovinné kolektivní správy podle § 101 odst. 9 autorského zákona, která ovšem, jak již bylo vysvětleno, v případě počítačových programů nepřipadá do úvahy. Nic to však nemění na celkové správnosti závěrů

městského soudu, potažmo žalovaného, o neúčelnosti kolektivní správy práv k počítačovým programům. Tento závěr potvrzuje i doktrína, např. jeden z komentářů k autorskému zákonu uvádí: „*Kolektivní správa je rovněž vyloučena u takových výše uvedených předmětů ochrany, u nichž by vzhledem k jejich povaze a možností jejich užití byl výkon kolektivní správy neúčelný. To se v současnosti týká zejména počítačových programů*“ (Telec, I.; Tůma, P. *Autorský zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 751).

[76] Podle důvodové zprávy k zákonu č. 216/2006 Sb., který byl přijat a nabyl účinnosti až po vydání žalobou napadených rozhodnutí v této věci a jímž mj. byla do § 101 odst. 9 vložena nová písmena e) a f), souviselo toto doplnění zákona s úpravou knihovní licence a s úpravou zpřístupňování vydaných děl „*on demand*“ knihovnou. Ze skutečnosti, že jsou z dosahu těchto ustanovení týkajících

se rozšířené kolektivní správy, výslovně vyloučeny počítačové programy, rozhodně nelze dovozovat, že by zákonodárce *a priori* považoval správu počítačových programů za účelnou. Konečně ani skutečnost, že, jak zdůrazňuje stěžovatel, Česká republika není vázána žádnou mezinárodní smlouvou, která by zapovídala kolektivní správu práv k počítačovým programům, a že stávající autorský zákon je založen na zásadě obecné možnosti kolektivní správy jakéhokoli druhu autorského díla či jiného předmětu ochrany, ještě neznamená, že by kolektivní správa práv k počítačovým programům, jež by byla v každém případě v evropském i celosvětovém měřítku dosti ojedinělou záležitostí, musela být nutně považována za účelné a ekonomicky výhodné řešení.

[77] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

2294

Veřejné zakázky: zadávání veřejné zakázky veřejným zadavatelem na základě rámcové smlouvy

k § 92 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

I. Pro splnění požadavku „konkrétního vymezení veškerých podmínek plnění v rámcové smlouvě“ [§ 92 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách] je rozhodující, zda rámcová smlouva jasně upravovala veškerý postup při realizaci plnění, konkrétně jaké plnění bude poskytováno, účtováno a placeno, jak budou po uzavření rámcové smlouvy konkrétní dispozice ze strany zadavatele uchazeči předávány, do jaké míry budou jednotlivé požadavky zadavatele na každé jednotlivé plnění pro uchazeče závaznými a neměnnými, zda žádná z těchto dispozic nebude vybočovat z podmínek, za nichž uchazeč předkládal zadavateli svoji nabídku a za nichž s ním byla uzavřena rámcová smlouva, k jakému okamžiku bude plnění ve prospěch zadavatele považováno za splněné a jaké protiplnění bude za poskytnuté dílčí plnění ze strany zadavatele realizováno.

II. Požadavek § 92 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, je naplněn tehdy, pokud po uzavření rámcové smlouvy není třeba žádné otázky vzájemného kontraktu mezi uchazečem (dodavatelem plnění) a zadavatelem (objednatel plnění) již dojednávat; skutečnost, že jsou veškeré podmínky plnění v rámcové smlouvě konkrétně vymezeny, nemůže automaticky znamenat, že by přesný popis plnění do všech jeho konkrétních místních, časových a obsahových detailů musel být již nutně součástí rámcové smlouvy.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 2. 3. 2010, čj. 62 Ca 73/2008-62)

Věc: Akciová společnost CE WOOD - doprava proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti státního podniku Lesy České republiky, o přezkum úkonů zadavatele.

Zadavatel (Lesy České republiky, s. p.) uveřejnil podle zákona o veřejných zakázkách dne 26. 11. 2007 v informačním systému o veřejných zakázkách oznámení otevřeného řízení na zadání veřejné zakázky „*Přeprava dřevní hmoty*“. Tuto zakázku zadavatel zadával jako jedinou s rozdělením na části. Na každou z částí (celkem 64) veřejné zakázky měl zadavatel uzavřít rámcovou smlouvu s jedním uchazečem.

Žalovaný zahájil řízení o přezkum úkonů zadavatele. Ve správním řízení se podrobně zabýval institutem rámcové smlouvy (§ 11, § 89 a § 90 zákona o veřejných zakázkách) a dovodil, že postup zadavatele při zadávání veřejné zakázky byl v souladu se zákonem o veřejných zakázkách. Zadavatel stanovil v zadávacích podmínkách veškeré potřebné podmínky, které umožní uchazeči reagovat na písemnou výzvu zadavatele k poskytnutí plnění. Vzhledem k tomu, že podmínky v zadávací dokumentaci byly stanoveny pro všechny dodavatele stejným způsobem, žádný z nich nebyl zvýhodněn. Jestliže žalobce ve správním řízení namítal, že v rámci zadávacích podmínek nebyly stanoveny veškeré podmínky plnění pro zadavatele, tedy že je neupravovala ani rámcová smlouva, a tedy nebylo možné tuto rámcovou smlouvu uzavřít pouze s jedním uchazečem, kterému pak na samotnou realizaci plnění byla doručována pouze výzva k plnění podle § 92 odst. 1 písm. a) citovaného zákona, žalovaný dospěl k závěru, že všechny „*nezbytné podmínky*“ tam obsaženy byly, přitom těmi jsou v daném případě myšleny „*veškeré podmínky*“. Zadavatel tedy zákon o veřejných zakázkách neporušil, a proto žalovaný správní řízení o přezkum úkonů zadavatele podle § 118 tohoto zákona rozhodnutím ze dne 17. 3. 2008 zastavil.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí rozklad, jenž předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 8. 9. 2008 zamítl.

Žalobce proti uvedenému rozhodnutí žalovaného ve II. stupni podal žalobu u Kraj-

ského soudu v Brně. Žalovaný podle žalobce nesprávně vyhodnotil skutečnost, že v zadávací dokumentaci k uzavření rámcové smlouvy o dílo ani v návrhu této rámcové smlouvy nebyl dostatečně vymezen předmět plnění, jež mělo být na základě rámcové smlouvy zadavateli poskytováno. Proto nemohl uchazeči odpovědně připravit své cenové nabídky. Rámcová smlouva mohla obsahovat toliko odhadovanou cenu přepravy dříví, ve které nebyla zohledněna všechna specifika jednotlivých dílčích zakázek, neboť uchazeči nebyli při kalkulaci cen seznámeni s veškerými podmínkami plnění, jež má být na základě rámcové smlouvy poskytováno, jak to vyžaduje § 92 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. I ze zadávací dokumentace (bod 1.B) podle žalobce plyne, že přesné podmínky plnění veřejné zakázky zadávané na základě rámcové smlouvy budou obsaženy až ve výzvě k poskytnutí plnění. Tato výzva měla totiž obsahovat přesný termín a místo zahájení plnění, cílové místo přepravy dříví, množství dříví určeného k přepravě, požadavky na vagonování a další požadavky zadavatele. Pokud tedy žalovaný dospěl k závěru, že rámcová smlouva obsahovala minimální povinné údaje, pak neobsahovala veškeré podmínky plnění. Pokud neobsahovala veškeré podmínky plnění, pak nebylo možné po uzavření rámcové smlouvy při kontraktaci jednotlivého plnění v jejím rámci postupovat podle § 92 odst. 1 písm. a) citovaného zákona, nýbrž podle § 92 odst. 1 písm. b) tohoto zákona, tedy zadat zakázku na základě písemné výzvy k podání nabídky. Závěr žalovaného, že zadavatel mohl postupovat podle § 92 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona je tedy nesprávný. Zadavatel svým postupem rovněž porušil zásadu transparentnosti a zásadu nediskriminace podle § 6 téhož zákona.

Žalovaný ve svém vyjádření setrval na závěrech, k nimž dospěl v napadeném rozhodnutí. V rámcové smlouvě byly ve spojení se zadávací dokumentací a podanými nabídkami

mi definovány veškeré podmínky k tomu, aby uchazeči byli schopni reagovat na písemnou výzvu ze strany zadavatele, tedy na jím předložený návrh smlouvy, a následně realizovat veřejnou zakázku, a to v souladu s § 92 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. To podle žalovaného dokládá i fakt, že ve veřejné zakázce bylo podáno 86 nabídek. Jestliže žalovaný ve svých rozhodnutích používal pojmy „*minimální povinné údaje*“ a „*veškeré podmínky*“, byť jde o rozdílné pojmy, není vyloučena ani situace, kdy je obsah těchto pojmů podobný nebo totožný, a to právě nastalo v tomto případě. Minimální povinné údaje jsou v tomto případě veškerými možnými podmínkami, které je třeba znát a uvést pro postup podle § 92 odst. 1 písm. a) citovaného zákona.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Z § 11 odst. 1, § 89 odst. 1 a § 92 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách vyplývá, že předmětem rámcové smlouvy je stanovení podmínek, za nichž budou uzavírány jednotlivé smlouvy na konkrétní plnění, jež budou mít charakter veřejné zakázky. V rámcové smlouvě lze tedy předem upravit vzájemná práva a povinnosti zadavatele a dodavatele příslušného plnění pro případ, že s dodavatelem bude nakonec smlouva na konkrétní plnění uzavřena; zejména v ní musí být upraveny cenové podmínky jednotlivých plnění ve prospěch zadavatele a podmínky týkající se množství plnění. Sjednání těchto podmínek již v samotné rámcové smlouvě je nezbytné. Kromě toho mohou být součástí rámcové smlouvy kompletní podmínky takového plnění (lhůty pro takové plnění, vzájemná součinnost obou smluvních stran, místo dodání plnění, podmínky úplnosti plnění atd.). Rozsah dohodnutých podmínek nad rámec ceny a množství plnění, jež si mezi sebou zadavatel a vybraný dodavatel pro realizaci budoucích plnění v rámcové smlouvě upraví, není žádným ustanovením zákona o veřejných zakázkách nijak omezen. Dostatečnou specifikaci plnění, jež bude po vybraných dodavatelích požadovat, musí zadavatel stanovit již v prů-

běhu zadávacího řízení, na základě kterého je určena osoba (dodavatel), se kterou je následně rámcová smlouva uzavřena. Čím přesněji jsou již v této fázi samotný předmět a související podmínky plnění ve prospěch zadavatele vymezeny, tím konkrétněji je dán rozsah rámcové smlouvy, na základě které pak již zjednodušeným postupem jsou zadávány jednotlivé veřejné zakázky, a tím snadnější je samotná kontraktační fáze týkající se jednotlivého plnění. Na tato jednotlivá plnění spočívající v realizaci již konkrétních veřejných zakázek mohou být ve velmi krátkých časových úsecích uzavírány již velmi jednoduché smlouvy, ve kterých bude možné dohodnout toliko podmínky specifické pro každou jednotlivou veřejnou zakázku.

Třeba tedy předeslat, že postup s využitím rámcové smlouvy je postupem rozpadajícím se do dvou na sebe navazujících fází. Zadavatel v první fázi zvolí jednoho nebo více uchazečů (v takovém případě nejméně tři), s nimiž uzavře rámcovou smlouvu. Následně ve druhé fázi na základě takto uzavřené rámcové smlouvy (pokud jde o smluvní strany i obsah plnění, na které rámcová smlouva dopadá) zadává jednotlivá dílčí plnění, jež jsou samostatnými dílčími veřejnými zakázkami. Nejprve si tedy zadavatel s uchazeči dohodne základní pravidla, která jsou pak aplikována po dobu v rámcové smlouvě vymezenou na opakující se plnění, na něž dopadá předmět rámcové smlouvy (a tím předmět všech konkrétních plnění). V případě kontraktace rámcové smlouvy na budoucí plnění, jež je veřejnou zakázkou, se obecně aplikuje zákon o veřejných zakázkách shodně jako v případech zadávání „běžných“ veřejných zakázek. Výjimku představují pouze výslovně stanovená odlišná pravidla uvedená v § 89 a násl. zákona o veřejných zakázkách. Zadavatel tedy postupuje tak, jako by zadával „běžnou“ veřejnou zakázku (s ohledem na druhy a kategorie veřejných zakázek a skutečnost, o jakého zadavatele se jedná). Zadavatel je však povinen již v oznámení či výzvě o zahájení zadávacího řízení uvést, zda hodlá uzavřít rámcovou smlouvu s jedním či více uchazeči.

V právé projednávané věci byly podmínky pro využití institutu rámcové smlouvy s následným plněním v rámci takto uzavřené rámcové smlouvy splněny. Postup zadavatele odpovídal konstrukci kontraktačního procesu vyplývající z § 11 citovaného zákona, rámcová smlouva obsahovala jak pravidlo ohledně ceny plnění, tak pravidlo ohledně množství plnění. Celkový rozsah služby, podle zdejšího soudu vyčerpávajícím způsobem naplňující pravidlo ohledně množství plnění po dobu účinnosti rámcové smlouvy, byl vyjádřen předpokládaným objemem přepravovaného dříví – pro tuto část veřejné zakázky (část 15) bylo předpokládáno množství přepravovaného dříví uvedeno v objemu 10 000 m³ (bod 1.B zadávací dokumentace, tabulka č. 1); toto množství měl uchazeč doplnit do rámcové smlouvy, tato smlouva se pak týkala plnění do výše tohoto objemu. V takto vymezeném rámci byla plnění rozdělena do vzdálenostních pásem, což sice mohlo být po dobu účinnosti rámcové smlouvy měněno v rámci konkrétních pokynů zadavatele uplatňovaných v rámci jednotlivých písemných výzev, avšak pouze tak, aby celkový objem nebyl překročen (čl. III. odst. 4 smlouvy v kontextu s bodem 1.B zadávací dokumentace). Cena plnění byla také stanovena předem, její faktická výše pak měla korespondovat s faktickým plněním po dobu účinnosti rámcové smlouvy za konkrétních cenových podmínek vyplývajících z „cen“ tvořících součást nabídek doplňovaných do tzv. prvního okruhu, čímž vznikl nabídkový ceník podle vzdálenostních pásem.

Zadavatel též předem deklaroval, že hodlá uzavřít rámcovou smlouvu (pro každé jednotlivé plnění) s jedním uchazečem.

Mezi žalobcem a žalovaným zůstává sporu ohledně toho, zda v rámci kontraktace rámcové smlouvy byly sjednány veškeré podmínky plnění, neboť v případě, kdy zadavatel uzavřel rámcovou smlouvu pouze s jedním uchazečem, se od zodpovězení této otázky odvíjí další postup zadavatele: Podle § 92 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách totiž, jsou-li veškeré podmínky plnění již v rámcové smlouvě konkrétně vymezeny, pak uzavírá zadavatel smlouvu s uchazečem na jednotlivou dílčí ve-

řejnou zakázku spadající pod předmět rámcové smlouvy na základě jeho písemné výzvy k poskytnutí plnění určené příslušnému uchazeči. Tato písemná výzva je návrhem na uzavření smlouvy na plnění, jež představuje jednotlivou dílčí veřejnou zakázku. Písemné potvrzení této výzvy ze strany uchazeče je pak přijetím návrhu smlouvy. V takovém případě se nekoná otevírání obálek s nabídkami podle § 71 citovaného zákona, posouzení ani hodnocení nabídek podle § 76 a násl. tohoto zákona, a tedy zadavatel ani nerozhoduje o výběru nejvhodnější nabídky podle § 81 téhož zákona. Pokud naopak nejsou veškeré podmínky plnění v rámcové smlouvě konkrétně vymezeny, zadá veřejný zadavatel veřejnou zakázku na základě písemné výzvy k podání nabídky. V takovém případě proběhne posouzení nabídky podle § 76 zákona o veřejných zakázkách, není však prováděno hodnocení nabídky, neboť by měla být hodnocena toliko jedna nabídka (§ 79 odst. 6 tohoto zákona), ale zadávací řízení je ukončováno postupem podle § 81 uvedeného zákona, s výjimkou podle § 81 odst. 3 tohoto zákona (jak vyplývá z § 81 odst. 4 téhož zákona). Potom se v takovém případě uplatní i další ustanovení hlavy VIII zákona o veřejných zakázkách.

Žalovaný v rozhodnutí I. stupně operoval s pojmy „*vešchny nezbytné podmínky*“, „*vešchny podmínky nezbytné pro plnění veřejné zakázky*“ a „*veškeré podmínky*“ a uzavřel, že v daném případě byly podmínky stanovené v návrhu rámcové smlouvy a v zadávací dokumentaci „*dostačující*“ k tomu, aby mohl zadavatel postupovat podle § 92 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, tedy uzavřít smlouvu s uchazečem na jednotlivou dílčí veřejnou zakázku spadající pod předmět rámcové smlouvy na základě jeho písemné výzvy k poskytnutí plnění určené příslušnému uchazeči. V napadeném rozhodnutí pak žalovaný osvětluje, že „*nezbytnými podmínkami*“ byly míněny „*veškeré podmínky*“.

Provádět jazykový rozbor právě uvedených pojmů a jejich obecného chápání zdejší soud nepovažuje za potřebné, klíčové je podle zdejšího soudu posoudit, zda již při kontraktaci rámcové smlouvy byly najisto a kon-

krétně vymezeny veškeré podmínky, za nichž měla být po dobu účinnosti rámcové smlouvy jednotlivá plnění poskytována, tj. zda rámcová smlouva jasně upravovala veškerý postup při realizaci plnění, konkrétně jaké plnění bude poskytováno (zde odkud a kam a v jakém časovém a věcném rozsahu budou služby poskytovány), jak (zde kdy, jakou formou a do jaké míry konkrétního místního, časového a věcného rozsahu) budou konkrétní dispozice ze strany zadavatele uchazeči předávány, do jaké míry budou jednotlivé požadavky zadavatele na každé jednotlivé plnění pro uchazeče závaznými a neměnnými, zda žádá z těchto dispozic nebude vybočovat z podmínek, za nichž uchazeč předkládal zadavateli svoji nabídku a za nichž s ním byla uzavřena rámcová smlouva, k jakému okamžiku bude plnění ve prospěch zadavatele považováno za splněné a jaké protiplnění (kdy a v jaké výši) bude za poskytnuté dílčí plnění ze strany zadavatele realizováno.

Pokud má být šetřen smysl uzavírání rámcových smluv (předmětem rámcové smlouvy je stanovení podmínek, za nichž budou uzavírány jednotlivé smlouvy na konkrétní plnění, jež budou mít charakter veřejné zakázky), pak veškeré podmínky plnění jsou v rámcové smlouvě konkrétně vymezeny, a tím tedy je i požadavek uvedený v § 92 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách naplněn tehdy, pokud po uzavření rámcové smlouvy není třeba žádné otázky vzájemného kontraktu mezi uchazečem (dodavatelem plnění) a zadavatelem (objednatelem plnění) již dojednávat. Skutečnost, že jsou veškeré podmínky plnění v rámcové smlouvě konkrétně vymezeny, nemůže automaticky znamenat, že by přesný popis plnění do všech jeho konkrétních místních, časových a obsahových detailů měl být již součástí rámcové smlouvy. Požadavek „*vymezení veškerých podmínek plnění*“ uvedený v § 92 odst. 1 písm. a) citovaného zákona je třeba podle zdejšího soudu chápat tak, že musí být z rámcové smlouvy najisto postaveno, jak budou jednotlivá plnění do všech jejich konkrétních místních, časových a obsahových detailů po dobu účinnosti rámcové smlouvy zadavatelem poptávána.

Jakkoli přísnější požadavek na výklad „*vymezení veškerých podmínek plnění*“ by popíral smysl postupu rozpadajícího se do dvou na sebe navazujících fází, neboť pokud by měl zadavatel již ve fázi kontraktace rámcové smlouvy veškeré konkrétní místní, časové a obsahové detaily plnění za vyřešené, a mohl by je tedy dostatečně konkrétně do všech potřebných detailů pro realizaci každého jednotlivého plnění učinit součástí zadávacích podmínek, pak by nemusel uzavírat rámcovou smlouvu, ale namísto toho by již přímo mohl zadat veřejnou zakázku „*běžným*“ způsobem.

V právě projednávané věci je pro soud podstatné, že ve fázi kontraktace rámcové smlouvy byl najisto postaven maximální objem plnění – 10 000 m³ dřevní hmoty k odvozu. Najisto bylo rovněž postaveno, že tento objem plnění je maximální, a že tedy nabídkové ceny mají být kalkulovány do tohoto maximálního objemu (skutečný objem přepravy dříví mohl být proti předpokládanému objemu snížen podle potřeb zadavatele, nikoli však zvýšen). Též již ve fázi kontraktace rámcové smlouvy nebylo pochyb v tom směru, že do tohoto objemu bude po dobu účinnosti rámcové smlouvy zadavatelem požadována realizace přepravy surové dřevní hmoty, provádění nakládky a vykládky v souvislosti s touto přepravou, vagonování, včetně kurtování dříví na vagony, přitom případné další dílčí související činnosti se nutně musely vztahovat k této oblasti služby, tedy k přepravě surové dřevní hmoty. Pokud jde o jednotlivá odvozní místa a místa vykládky, ta sice nebyla ve fázi kontraktace rámcové smlouvy uvedena konkrétně, nicméně pro vlastní plnění byla tato otázka určující výlučně ve vztahu k počtu kilometrů, tedy ke vzdálenosti, na kterou bude přeprava surové dřevní hmoty v jednotlivých případech realizována (a kde tedy bude probíhat nakládka a vykládka), nicméně podmínky kontraktu ve vztahu k těmto místům určeným podle potřeb zadavatele až v době účinnosti rámcové smlouvy byly najisto postaveny uchazečem vyplněným pásmovým ceníkem, který byl již ve fázi kontraktace rámcové smlouvy konstruován ve vztahu ke skutečně ujeté vzdálenosti v kilo-

metrech v rámci jednotlivých vzdálenostních pásem. Doplňování míst nakládky a vykládky se tedy na podmínkách, za nichž mělo být plnění poskytováno, nijak nepromítalo. Tyto podmínky, určené pásmovým ceníkem, který byl předmětem hodnocení zadavatele před uzavřením rámcové smlouvy, poskytovaly jasnou odpověď na otázku, jaká cena bude za konkrétní plnění placena, a to ve vztahu ke vzdálenosti mezi nakládkou a vykládkou. Skutečnost, že rozdělení předpokládaného objemu přepravovaného dříví do vzdálenostních pásem bylo „orientační“ a mělo vyplynout z aktuálních potřeb zadavatele, a tedy že mohlo dojít k jeho úpravě či změně v závislosti na aktuálních potřebách zadavatele, nic nemění na tom, že podmínky přepravy dříví byly najisto postaveny už ve fázi uzavření rámcové smlouvy. Ty se skutečně v daném případě odvíjely od objemu a ceny plnění, neboť způsob, jakým měli uchazeči ve fázi kontraktace rámcové smlouvy konstruovat nabídkové ceny, již veškeré konkrétní místní, časové a obsahové detaily plnění jasně a transparentně zohledňoval. Přesný termín a místo zahájení a cílové místo přepravy dříví, konkrétní množství dříví určeného ke každé jednotlivé přepravě ani případné požadavky na vagonování již rámcovou smlouvou sjednané podmínky neprolamovaly, přitom způsob realizace plnění i po konkrétním upřesnění ze strany zadavatele byl rámcovou smlouvou dostatečně určité a jasně vyřešen.

Z právě uvedeného zdejší soud dovozuje, že vše, co bylo třeba ze strany uchazeče i zadavatele znát před realizací konkrétního plnění, resp. před uplatněním požadavku na každé konkrétní plnění formou výzvy ze strany zadavatele, bylo najisto postaveno již rámcovou smlouvou. Z toho zdejší soud dovozuje, že veškeré podmínky, za nichž mělo být každé konkrétní plnění po dobu účinnosti rámcové smlouvy realizováno, vyplývaly již z rámcové smlouvy, takto sjednané podmínky se pak pouze aplikovaly na případ každého konkrétního plnění poté, co byl znám

přesný termín a místo zahájení a cílové místo přepravy dříví a konkrétní množství; v případě konkrétního plnění se pak tedy pouze provedl „výpočet“ výše protiplnění podle vzorce jasně daného už v okamžiku uzavírání rámcové smlouvy.

Z toho tedy vyplývá, že požadavek „*konkrétního vymezení veškerých podmínek plnění v rámcové smlouvě*“ uvedený v § 92 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách byl splněn.

Jestliže žalobce v postupu zadavatele podpůrně (a obecně) dovozuje netransparentnost a diskriminaci, pak ani takové argumentaci zdejší soud nemůže přisvědčit. V postupu zadavatele zdejší soud neshledává žádný prvek, na základě něhož by jednotlivé kroky zadavatele mohly být považovány za netransparentní; obsah zadávacích podmínek ani jeho průběh není podle zdejšího soudu zatížen žádnými prvky, jež by zadávací řízení činily nekontrolovatelným, hůře kontrolovatelným, nečitelným a nepřehledným nebo jež by vzbuzovaly pochybnosti o pravých důvodech jednotlivých kroků zadavatele. Na žádné konkrétní ostatně ani žalobce neupozorňuje. Stejně tak nemá soud za to, že by se zadavatelské požadavky související s volbou konstrukce, na základě které bylo plnění kontrahováno, či jeho jednotlivé požadavky a kroky v rámci zadávacího řízení mohly projevit ve vztahu k některým dodavatelům či uchazečům diskriminačně. Z ničeho zdejší soud nedovozuje (a ani v tomto směru žalobce nijak konkrétně neargumentuje), že by se v postupu či ve výsledku mohl zadavatelův postup projevit ve vztahu k jednotlivým dodavatelům či uchazečům odlišně, zejména že by se snad zadávacího řízení mohli účastnit ve vztahu ke zvolené konstrukci kontraktčního procesu jen někteří z dodavatelů nebo že by se zadavatelem zvolená konstrukce u některých z nich projevila jinak než u zbylých, ať už v možnosti účastnit se kontraktace rámcové smlouvy či v jejím výsledku. (...)

**Hospodářská soutěž: přechod deliktů odpovědnosti na nástupce zaniklého subjektu; zneužití práva
Právo Evropské unie: výkladové vodítko; užití na období před vstupem do Evropské unie**

k § 3 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže*)

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

V období před vstupem České republiky do Evropské unie nebylo možné přímo aplikovat komunitární úpravu práva na ochranu hospodářské soutěže; současně zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, neobsahoval ustanovení, které by výslovně upravovalo sankční odpovědnost nástupců (univerzálních sukcesorů) protisoutěžního deliktanta, který zanikl v průběhu správního řízení. Při řešení otázky možnosti přechodu deliktů odpovědnosti na nástupce zaniklého subjektu proto nebylo možné používat komunitární právo a komunitární judikaturu ani jako výkladové vodítko.

I v takovémto případě ale lze uplatnit justiniánskou zásadu zakazující obcházení a zneužívání zákona: *quando aliquid prohibetur, prohibetur et omne per quod devenitur ad illud* (cožkoli je zakázáno, pak vše, čím by toho mohlo být dosaženo, je zakázáno také). Není tedy přípustné, aby se subjekt porušující normy soutěžního práva mohl vyhnout sankčnímu postihu účelovým právním úkonem (zde zánikem obchodní společnosti bez likvidace s právním nástupcem, přičemž se stále jednalo o tutéž ekonomickou entitu): takový postup je zneužitím práva, neboť obchází účel zákona o ochraně hospodářské soutěže. Ve vymezeném období proto bylo – byť jen za určitých restriktivně vymezených podmínek – možné povolat soutěžitele k odpovědnosti i v případě jeho zániku bez likvidace, a to postihem jeho právního nástupce.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2009, čj. 8 Afs 56/2007-479)

Prejudikatura: č. 360/2004 Sb. NSS, č. 453/2005 Sb. NSS, č. 463/2005 Sb. NSS, č. 741/2006 Sb. NSS, č. 869/2006 Sb. NSS, č. 1097/2007 Sb. NSS, č. 1468/2008 Sb. NSS a č. 1953/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 410/2001 Sb., č. 499/2002 Sb.; rozsudky Soudního dvora ze dne 3. 10. 1990, *Bouchoucha* (C-61/89, Recueil, s. I-3551), ze dne 2. 5. 1996, *Brennet AGV proti Vittoriju Palettovi* (C-206/94, Recueil, s. I-2357), ze dne 12. 5. 1996, *Kefalas a ostatní proti Řecku* (C-367/96, Recueil, s. I-2843),**) ze dne 16. 12. 1975, *Coöperatieve Vereniging „Suiker Unie“ proti Komisi* (40/73, Recueil, s. 1663), a ze dne 28. 3. 1984, *Compagnie Royale Asturienne des Mines SA a Rheinzink GmbH proti Komisi* (spojené věci 29/83 a 30/83, Recueil, s. 1679); rozsudky Soudu prvního stupně ze dne 17. 12. 1991, *Enichem Anic Spa proti Komisi* (T-6/89, Recueil, s. II-1623), a ze dne 11. 3. 1999, *NMH Stahlwerke GmbH proti Komisi* (T-134/94, Recueil, s. II-239).

Věc: a) společnost s ručením omezeným LUKOIL Czech Republic (dříve společnost s ručením omezeným ConocoPhillips Czech Republic), b) společnost s ručením omezeným BENZINA, c) společnost s ručením omezeným OMV, d) akciová společnost Shell Czech Republic, e) společnost s ručením omezeným Agip Česká republika proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

*) S účinností od 1. 7. 2001 nahrazen zákonem č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

**) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Judikatura Evropského soudního dvora*, Wolters Kluwer ČR, č. 1/2011, s. 7.

Dne 14. 8. 2001 zahájil žalovaný správní řízení se společnostmi AGIP Praha, a. s., Aral ČR, a. s., BENZINA, a. s., CONOCO Czech Republic, s. r. o. (v průběhu správního řízení došlo ke změně obchodní firmy na ConocoPhillips Czech Republic, s. r. o.), OMV Česká republika, s. r. o., a Shell Czech Republic, a. s., pro možné porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, jež bylo spatřováno v jejich postupu při stanovování prodejních cen pohonných hmot u čerpacích stanic.

S právními účinky ke dni 3. 2. 2003 došlo k zániku společnosti Aral ČR, a. s., sloučením bez likvidace podle § 69a odst. 1 obchodního zákoníku se společností BP Czech Republic, a. s. Téhož dne byla do obchodního rejstříku zapsána změna obchodní firmy BP Czech Republic, a. s., na Aral ČR, a. s. Zaniklá i nástupnická společnost byla kontrolována týměž vlastníkem a měla jediného stejného akcionáře. Nástupnická společnost převzala veškeré jmění zanikající společnosti a taktéž členové představenstva zanikající společnosti byli v době jejího zániku rovněž členy představenstva právního nástupce. S právními účinky ke dni 31. 10. 2003 došlo k zániku společnosti AGIP Praha, a. s., sloučením bez likvidace se společností Agip Česká republika, s. r. o. (dříve Agip Česká republika s. r. o., člen koncernu). Obě společnosti byly kontrolovány shodným subjektem. Pracovníci zaniklé společnosti působí v nástupnické společnosti.

Původní rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 9. 2002 bylo na základě rozkladů žalobců, popř. jejich právních předchůdců, zrušeno rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 16. 6. 2003, a to zejména z důvodu procesního pochybení. Taktéž i následné rozhodnutí žalovaného v I. stupni ze dne 6. 10. 2003 bylo rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 5. 2. 2004 pro procesní vady zrušeno a znovu vráceno k novému projednání a rozhodnutí.

Novým rozhodnutím ze dne 29. 3. 2004 žalovaný výrokem I. vyslovil, že společnosti AGIP Praha, Aral ČR, BENZINA, ConocoPhillips Czech Republic, OMV Česká republika a Shell Czech Republic v období od 28. 5. 2001 do konce listopadu téhož roku určovaly ve vzájemné shodě prodejní ceny automobi-

lového benzínu Natural 95 u svých čerpacích stanic a tím porušily v období od 28. 5. 2001 do 30. 6. 2001 zákaz jednání ve vzájemné shodě dle § 3 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, a v období od 1. 7. 2001 do konce měsíce listopadu zákaz takového jednání podle § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb. Za toto nezákonné protisoutěžní jednání byla výrokem II. žalobcům (výše uvedeným společností a v případě společností AGIP Praha a Aral ČR jejich právním nástupcům) uložena pokuta v celkové výši 313 mil. Kč.

Proti rozhodnutí žalovaného podali všichni účastníci řízení opravný prostředek. Předseda žalovaného v rozhodnutí o rozkladu ze dne 31. 5. 2004 změnil výrokovou část v bodě I tak, že pro možnou neurčitost časového vymezení deliktního jednání upřesnil ukončení protisoutěžního jednání datem 30. 11. 2001 namísto „do konce měsíce listopadu 2001“. V bodě II výroku rozhodnutí I. stupně potvrdil.

Ve vztahu k právnímu nástupnictví společností Agip Česká republika (jakožto právního nástupce společnosti AGIP Praha) a Aral ČR (jakožto právního nástupce společnosti Aral ČR) předseda žalovaného odkázal na své pravomocné rozhodnutí ze dne 5. 2. 2004 podrobně odůvodňující nástupnictví zaniklých právnických osob. Zákon o ochraně hospodářské soutěže ani správní řád z roku 1967 nevyžaduje vydání rozhodnutí o přiznání postavení účastníka řízení v průběhu zahájeného řízení, a proto způsob „vyrozumění“ o procesním nástupnictví lze považovat za dostačující.

Žalobami podanými u Krajského soudu v Brně se žalobci domáhali zrušení rozhodnutí předsedy žalovaného, jakož i předcházejícího rozhodnutí žalovaného. Krajský soud řízení o žalobách spojil ke společnému projednání a rozsudkem ze dne 29. 9. 2006 rozhodnutí předsedy žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí shledal krajský soud v existenci procesních vad majících vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného.

Správní orgán I. stupně podle krajského soudu nepochybil, jestliže ve věci procesní

ho nástupnictví po společnostech ARAL ČR a AGIP Praha nevydal samostatné procesní rozhodnutí. Z § 14 správního řádu z roku 1967 nevyplývá, že by ve věci existence či neexistence účastenského postavení mělo být vydáváno jakékoliv rozhodnutí; nicméně v souladu s aplikační praxí je tomu pouze v případech, kdy se subjektu postavení účastníka odnímá.

Krajský soud se dále zabýval otázkou, zda může být s univerzální sukcesí (tedy aktem v zásadě soukromoprávním) spojena procesní cese v postavení účastníka správního řízení (akt veřejnoprávní). Dospěl přitom k závěru, že rozhodnutí, jímž Úřad deklaruje uzavření zakázané dohody ve smyslu § 3 a násl. zákona o ochraně hospodářské soutěže, a výrok, kterým se zakazuje plnění zakázané dohody do budoucna, je rozhodnutím povahy *in rem*. Na druhou stranu však výrok o uložení pokuty ve smyslu § 22 odst. 1 a 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže je i ve smyslu ustálené rozhodovací praxe rozhodnutím *in personam*. Došlo-li v průběhu správního řízení k zániku subjektivity dvou jeho účastníků, byl žalovaný oprávněn dokončit správní řízení s jejich právními nástupci (v postavení účastníků), pokud jde o deklaraci existence zakázané dohody a zákazu jejího plnění do budoucna (§ 7 odst. 1 zákona); nebyl však oprávněn rozhodnout o uložení sankce těmto nástupcům (§ 22 zákona). Jestliže tak učinil, jde o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž mimo jiné namítal, že krajský soud nesprávně posoudil otázku procesního nástupnictví zaniklých účastníků správního řízení. Uvedl, že napadený rozsudek je v rozporu s ustálenou judikaturou Soudního dvora a Soudu prvního stupně. Z ní plyne, že při zániku právnické osoby je třeba identifikovat takového nástupce, jenž je odpovědný nejen za spáchání deliktu, ale rovněž nese odpovědnost spojenou s uložení sankce za předmětné protisoutěžní jednání. Napadený rozsudek krajského soudu obsahuje účinný návod, jak se

vyhnout odpovědnosti právnické osoby za spáchané protisoutěžní delikty, a nevypovídá se s objektivní nemožností zabránit účelovému zániku právnických osob s úmyslem vyhnout se sankční odpovědnosti. Taktéž nesprávně aplikuje principy trestního práva, jež jsou konstruovány s ohledem na specifické vlastnosti fyzických osob. Na závěr podrobné argumentační části stěžovatel shrnul, že je přesvědčen, že jím uvedené důvody svědčí závěru, že krajský soud pochybil při právním posouzení otázky zániku sankční odpovědnosti právnické osoby, jestliže ta zanikne v průběhu správního řízení, tj. po zahájení správního řízení, avšak před vydáním pravomocného meritorního rozhodnutí.

Stěžovatel dne 3. 5. 2007 doplnil svou kasační stížnost o právní posudek doc. JUDr. Stanislava Plívy, CSc., ve věci ukládání pokuty podle zákona č. 143/2001 Sb. právnímu nástupci obchodní společnosti zaniklé fúzí s jinou obchodní společností. Z posudku plyne, že soutěžní úřad je oprávněn při prokazatelném porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže společností, která zanikla bez likvidace sloučením s jinou společností ve smyslu § 69a obchodního zákoníku, této nástupnické společnosti uložit pokutu podle § 22 zákona č. 143/2001 Sb. Při zániku společnosti sloučením bez likvidace přechází na nástupnickou společnost jako součást obchodního jmění zaniklé společnosti závazek zaplatit pokutu jen v případě, že před účinností sloučení se rozhodnutí žalovaného stalo pravomocným.

Stěžovatel dne 12. 9. 2007 dále doplnil kasační stížnost o vyjádření Generálního ředitele pro hospodářskou soutěž Evropské komise ve věci převodu odpovědnosti na nabyvatele společnosti, která porušila čl. 81 a 82 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 101 Smlouvy o fungování Evropské unie). Generální ředitel ve svém vyjádření provedl právní analýzu otázky deliktního nástupnictví na základě hypotetického předpokladu, že by projednáváný příklad řešil za použití čl. 81 Smlouvy o založení Evropských společenství.

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

Z odůvodnění:

(...)

c) Možnost veřejnoprávního postihu nástupce porušitele soutěžních norem

Nejvyšší správní soud posuzoval otázku možnosti přechodu deliktů odpovědnosti na nástupce zaniklého subjektu, jenž se dopustil protisoutěžního jednání, s ohledem na dobu, ve které došlo k tvrzenému zakázanému jednání, tedy v roce 2001. Účastníci správního řízení zanikli před vstupem České republiky do Evropské unie. V tomto ohledu jde o výjimečný případ a zdejší soud pravděpodobně takovou otázku nebude v budoucnu znovu řešit. Právní argumentace v daném případě by se mohla lišit, kdyby se zkoumané deliktů jednání událo v době po 1. 5. 2004, tedy po přistoupení České republiky do Evropské unie, anebo v době po přijetí novely zákona o ochraně hospodářské soutěže č. 155/2009 Sb. ze dne 1. 9. 2009.

Hlavním smyslem zákona o ochraně hospodářské soutěže je obrana proti nedovolenému narušení hospodářské soutěže a jejích hodnot a současně postih dopadů takového jednání na společnost. Existence a ochrana svobodné soutěže a soutěžního prostředí a nedefinovaný trh představují veřejný zájem. Porušení soutěžních pravidel má totiž vždy závažné následky na tržní prostředí, v němž k takovému jednání dochází. Protisoutěžní jednání může narušovat strukturu trhu jako takového, přičemž tržní deformace již často nelze bez autoritativního zásahu soutěžního úřadu napravit. Oba základní delikty dle tohoto zákona, tj. kartelové dohody v širším slova smyslu a zneužití dominantního postavení na trhu, postihují různá jednání, která ovšem ohrožují tentýž objekt vyjádřený již v názvu zákona, tedy hospodářskou soutěž jako takovou, a to na trhu v rámci České republiky. V této souvislosti je možné rovněž odkázat na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, která staví na tom, že účelem zákona je ochrana soutěže na trhu zboží a konkurence jako ekonomického jevu, nikoliv ochrana jednotlivých účastníků trhu. Jednotliví soutěžitelé jsou proti narušitelům sou-

těže chráněni nepřímo, a to výkonem pravomoci soutěžního úřadu vykonávajícího dozor nad tím, zda a jakým způsobem soutěžitelé plní povinnosti vyplývající pro ně ze zákona o ochraně hospodářské soutěže nebo z rozhodnutí Úřadu vydaných na základě tohoto zákona (srov. např. rozsudek ze dne 21. 10. 2004, čj. 2 A 11/2002-227, č. 463/2005 Sb. NSS). Při vymezení obsahu hospodářské soutěže nelze opomenout ani preventivně výchovnou funkci soutěžních norem. Hrozba sankcionování i samotná sankce uložená porušiteli působí nejenom vůči jeho jednání do budoucna, ale taktéž i vůči ostatním soutěžitelům. Účelem ekonomického postihu je mimo jiné i to (není to ovšem hlavní podstatou sankcionování), aby zaplacením pokuty do státního rozpočtu byl částečně kompenzován bezdůvodný majetkový prospěch delikventa, který vznikl z jeho nezákonného jednání (a tím byla částečně vyrovnána jeho nezákonná soutěžní výhoda ve vztahu k ostatním soutěžitelům na relevantním trhu).

Právo hospodářské soutěže patří do veřejnoprávní oblasti, přičemž po procesní stránce řeší vztah mezi státem reprezentovaným Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, jakožto garantem poctivé soutěže a subjektem, který pravidla této soutěže porušuje. Orgány veřejné moci jsou povolány k ochraně veřejného zájmu, avšak Úřad svým působením také nepřímo chrání zájmy jiných subjektů, byť to není jeho primárním posláním. Negativní důsledky protisoutěžního jednání se pravidelně projeví nejen na straně ostatních soutěžitelů (tj. konkurentů delikventa na relevantním trhu), ale i přímo vůči konečným spotřebitelům. Ochrana hospodářské soutěže dopadá na soukromoprávní vztahy více, než je tomu v jiných oblastech veřejného práva. Jak se ostatně vyjádřil zdejší soud v rozsudku ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS, tak i ve správněprávních vztazích může docházet v různé míře k dotčení dalších subjektů, odlišných od účastníka správního řízení a od správního orgánu, kdy na jedné straně stojí obecný veřejný zájem chráněný orgánem veřejné moci a na straně druhé konkrétní práva a zájmy

soukromých osob. V některých případech pak mají dotčené osoby jen velmi omezené možnosti účinně namítat ohrožení svých práv.

Dosavadní přístup k posuzované problematice spočívá v obecně pojímaném principu, že k přechodu práv a povinností ve veřejném právu může dojít jen v těch případech, kdy to zákon výslovně umožňuje. Zákon o ochraně hospodářské soutěže ani jiný právně relevantní předpis v rozhodné době ovšem neobsahoval právní normu, která by výslovně umožňovala sukcesi veřejnoprávní (delikt ní) odpovědnosti. Otázkou nástupnictví z hlediska sankční (veřejnoprávní) odpovědnosti se zabývala i některá soudní rozhodnutí. Na prvním místě lze uvést rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1996, sp. zn. 6 A 103/94, v němž tento soud konstatoval, že „[r]ozhodnutí o pokutě za správní delikt je rozhodnutím konstitutivního charakteru; povinnost pokutu platit vzniká ex nunc právní mocí rozhodnutí, kterým se pokuta ukládá. Zanikne-li v průběhu řízení právnícká osoba, se kterou bylo řízení o uložení pokuty za správní delikt vedeno, nelze pokutu uložit jejímu právnímu nástupci, a to i kdyby přejímal všechna práva a povinnosti v okamžiku zániku svého právního předchůdce existující.“ Nelze opomenout ani usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2004, č. 6 A 93/2001-56, č. 453/2005 Sb. NSS, v němž bylo řečeno, že „[p]rávo na informace o životním prostředí (čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí) nepřechází na žalobcova právního nástupce. Ztratí-li žalobce za této situace v průběhu řízení způsobilost být jeho účastníkem, soud takovou žalobu pro nedostatek podmínky řízení, která je neodstranitelná a brání pokračování řízení, odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“

Stěžovatel svou kasační argumentaci opírá zejména o komunitární pojetí přechodu delikt ní odpovědnosti a povinnosti eurokonformního výkladu případů nastalých i před vstupem České republiky do Evropské unie. Argumentace stěžovatele o možnosti užití komunitární soudní praxe ale neobstojí. Na ny-

ní posuzovanou otázku totiž nelze vztáhnout povinnost výkladu odpovídajícího komunitárním normám, jež se pro Českou republiku staly po přistoupení do Evropské unie závaznými.

Komunitární předpisy nepředstavovaly v době před vstupem do Evropské unie součást platného práva České republiky, a proto nebyl rozhodující správní orgán a potažmo ani přezkumný soudní orgán přímo vázán komunitárními právními předpisy a je vykládající judikaturou; komunitární právo nemělo přímý účinek. Ostatně správní řízení bylo zahájeno pro možné porušení § 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže, a nikoliv pro porušení čl. 81 Smlouvy o založení Evropských společenství (nově čl. 101 Smlouvy o fungování Evropské unie). Na možnost užití práva Evropských společenství v době před přistoupením do Evropské unie nahlíží judikatura, nejenom Nejvyššího správního soudu, kompaktním a jednotným způsobem. Tento názorový postoj vychází z premisy, že v době před vstupem České republiky do Evropské unie je nutno přirozeně vyjít z práva účinného, tedy vnitrostátního. Právo Společenství lze přitom užít (jen) jako výkladové vodítko při interpretaci právních předpisů přijatých ke splnění závazku České republiky harmonizovat své právo s právem Společenství dle čl. 69 a násl. Evropské dohody o přidružení (sdělení č. 7/1995 Sb.). Tato zásada našla svůj výraz opakovaně i v judikatuře zdejšího soudu (např. rozsudky ze dne 29. 9. 2005, č. 2 Afs 92/2005-45, č. 741/2006 Sb. NSS, ze dne 30. 11. 2006, č. 5 As 59/2006-85, č. 1097/2007 Sb. NSS, nebo ze dne 30. 9. 2008, č. 5 Afs 40/2007-204). Například v prvně citovaném rozhodnutí bylo vysloveno, že „[i] v případech, kdy se posuzují skutkové okolnosti, k nimž došlo před vstupem České republiky do Evropské unie, a rozhodným právem je právo tehdy účinné, je nutno ustanovení českého právního předpisu, přijatého nepochybně za účelem sblížení českého práva s právem Evropských společenství a majícího svůj předobraz v právní normě obsažené v právu Evropských společenství, vykládat konformně s touto normou. Odchýlit se od takovéhoho výkladu je však zpravidla ne-

zbytné v případech, kdy pro to existují zřejmé racionální důvody dané kupříkladu tím, že v ustanovení českého právního předpisu byla úmyslně zvolena odlišná textace nebo že ten, kdo právní předpis vydal, v něm jiným nepochybným způsobem projevil vůli odlišnou od vůle projevené v normě práva Evropských společenství.“

V případě zákona o ochraně hospodářské soutěže je zřejmé, že hlavním důvodem jeho přijetí byla právě harmonizace české právní úpravy soutěžního práva s právem Evropských společenství. Aproximace českého práva měla být prováděna tak, aby byly zachovány stejné principy, které jsou uplatňovány v rámci práva evropského (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 39/01, č. 499/2002 Sb., č. 135/2002 Sb. ÚS). Harmonizace vnitrostátního práva upravujícího ochranu hospodářské soutěže byla postupným procesem, přičemž jistě lze tvrdit, že nebyla provedena úplně a dokonale. Vzhledem k právní a ekonomické složitosti protisoutěžního jednání a soutěžních vztahů nepostihla všechny jeho aspekty a specifika. Jedním z důvodů pro přijetí výše zmíněné novely zákona o ochraně hospodářské soutěže č. 155/2009 Sb., a pro přenos tzv. ekonomické kontinuity do českého právního řádu, byla právě snaha sladit českou právní úpravu s komunitární úpravou a rozhodovací praxí. Ustanovení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže vymezující dohody narušující hospodářskou soutěž je z obsahového hlediska shodné s právní úpravou obsaženou v čl. 81 odst. 1 Smlouvy o založení Evropských společenství (nyní čl. 101 Smlouvy o fungování Evropské unie), a proto by Nejvyšší správní soud v případě řešení otázky vztahující se k jednotlivým aspektům jednání ve vzájemné shodě (nezávisle na tom, zda ve věci je obsažen či chybí komunitární prvek) mohl jistě přihlédnout i k právní úpravě Evropského společenství a ke komunitární judikatuře vztahující se k posuzovanému protisoutěžnímu jednání jako k významnému a nepopíratelnému výkladovému vodítku. Shodně by tak mohl učinit i při výkladu pojmu „soutěžitel“ dle § 2 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže.

Smyslem interpretace práva je vyložit myšlenky obsažené v právním předpisu takovým směrem, jenž umožňuje vyvození konkrétních následků na zjištěný skutkový stav. Evropská judikatura mohla v posuzované době sloužit pouze jako inspirační zdroj při interpretaci určité právní normy či právního předpisu jako celku, a to v případech, kdy by relevantní ustanovení právních předpisů upravujících ochranu hospodářské soutěže byla nejasná, rozporná či neúplná. Interpretace vyžaduje existenci právní normy, tj. obecně závazného pravidla chování, explicitně či implicitně vyjádřeného v právním předpisu. Neexistuje-li ale taková norma, nelze ji interpretovat; tu by šlo o tvorbu práva. Jednoduše řečeno, není možné interpretovat něco, co v zákoně není a co není možné dovést ani extenzivním výkladem.

Lze tak shrnout, že v rozhodné době nebylo možné přímo aplikovat komunitární úpravu práva na ochranu hospodářské soutěže a povětivého soutěžního jednání. Současně předmětná vnitrostátní právní úprava neobsahovala právní normu, která by výslovně zakotvila sankční odpovědnost nástupců (univerzálních sukcesorů) zaniklého protisoutěžního delikventa, a proto nebylo možné vyjít ani z komunitární judikatury jakožto inspiračního zdroje při výkladu norem umožňujících delikttní nástupnictví.

Nejvyšší správní soud však danou problematiku dále zkoumal i z hlediska obecných principů právních. Činí tak i v dalších případech. V rozsudku ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 51/2007-67, č. 1468/2008 Sb. NSS, s odkazem na judikaturu Ústavního soudu, zdůraznil, že aplikace právních norem musí vést k rozumné a efektivní ochraně práv a musí respektovat více než pouhé zákonné normy. V souladu se závěry vyslovenými v dalším rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2004, čj. 1 As 9/2003-90, č. 360/2004 Sb. NSS, lze pro nyní souzenou věc konstatovat, že princip právní jistoty předpokládá, že řešení, které zákonodárce zvolil při úpravě ochrany hospodářské soutěže, je rozumné a směřuje ke spravedlivému průběhu a uspořádání soutěžních vztahů. Jestliže tak zákonodárce ne-

učinil a zvolil řešení jiné, musí je tím spíše přesně, jasně, určitě a srozumitelně vyjádřit v právních předpisech, jimiž jsou právní normy sdělovány adresátům. Jestliže tak neučiní, je zcela namíste upřednostnit takový výklad, který je rozumný a odpovídá přirozenému smyslu pro spravedlnost.

Úkolem práva jakožto společenského normativního systému je zabezpečení řádného fungování společnosti. Řešení konkrétního případu musí být prováděno v určitém hodnotovém rámci. Nesmí být uskutečněno způsobem, jímž by byly popřeny principy, na nichž je právo vybudováno a založen materiální právní stát. Toho lze dosáhnout jen při respektování právních principů. Jedním z nich je i princip zákazu zneužití práva. Zneužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě společnosti nebo někoho jiného; představuje výjimku z obecného pravidla o dovolenosti výkonu práva. Výkon práva, který je vlastně jeho zneužitím, nemůže požívat právní ochrany (viz také např. Knapp, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 184–185). Nejvyšší správní soud má za to, že by nebylo možné, spravedlivé a ani racionální umožnit zneužívání práva bez jakýchkoliv dopadů pro takto jednající subjekt. Při aplikaci obecných právních principů by neměly být činěny neodůvodněné podstatné rozdíly mezi právem soukromým a veřejným. Jen takto je totiž možné zabránit nepřijatelné situaci, kdy by zneužití práva v soukromoprávních vztazích bylo stíháno neplatností právního úkonu, zatímco v oblasti veřejného práva by toto jednání bylo akceptováno a dovoleno.

Nemožnost zneužívání subjektivního veřejného práva v oblasti daňové, tedy veřejnoprávní, a požadavkem rozumného uspořádání společenských vztahů se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS (v této věci srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 374/2006). Soud toto rozhodnutí založil na zásadě *scire leges non est verba eorum tenere sed vim ac potestatem* (znát zákony neznamená pamatovat si slova, nýbrž jejich smysl a působení),

kteřou lze vztáhnout jak na jednotlivé právní předpisy, tak i na právo jako celek. V citovaném rozhodnutí uvedl: „*Aby společnost nebyla pouhým souhrnem autonomních individuí, sledujících výlučně své vlastní zájmy, potřeby a toliko svůj prospěch, a nerespektujících zájmy, potřeby a prospěch ostatních, resp. celku, musí ve společnosti existovat i určitá shoda ohledně základních hodnot a pravidel vzájemného soužití. Z tohoto pohledu je evidentní, že právní řád nemůže být hodnotově neutrální, ale musí obsahovat, chránit a prosazovat alespoň hodnoty, které umožňují bezporuchové soužití jednoho člověka s lidmi dalšími, tedy život člověka jako člena společnosti. V tomto svém regulativním působení musí právo předkládat svým adresátům racionální vzorce chování, tedy takové vzorce, které slouží k rozumnému uspořádání společenských vztahů. To je příkaz nejen pro zákonodárce, ale i pro adresáty právních norem a orgány, které tyto právní normy autoritativně interpretují a aplikují; smyslu práva jako takového odpovídá pouze takový výklad textu právního předpisu, který takové uspořádání vztahů ve společnosti respektuje. Výklad, který by – při existenci několika různých interpretačních alternativ – racionalitu uspořádání společnosti pomíjel, nelze považovat za správný a závěr, k němuž dospívá, potom důsledně vzato nelze považovat ani za existující právo, a to z toho důvodu, že se přičií základnímu smyslu práva.*“

Právo *de lege lata* není normativním systémem dokonalým, jenž by pamatoval na všechny možné reálné situace a při rigidním výkladu se nemusí jevit ani jako systém spravedlivý. To samé lze říci i o jednotlivých zákonech a dalších právních předpisech, které jsou již ze své podstaty obecné, a proto nepostihují a ani nemohou postihovat všechny možné konkrétní stavy. Spravedlnost jako jeden z faktorů při rozhodování pomáhá překlenout situace, kdy by strohá formalistická interpretace práva vedla k nesprávnému a nespravedlivému výsledku, který by v mnohých případech šel proti podstatě zákona. V citovaném rozhodnutí čj. 1 Afs 107/2004-48 zde-

ší soud dále konstatoval, že institut zákazu zneužití subjektivních práv, které vede k ničím neodůvodněné újmě jiného či k ničím neodůvodněné újmě společnosti, tj. konec konců jejích členů, představuje materiální korektiv formálního pojmání práva, jehož prostřednictvím se do právního řádu vnáší hledisko spravedlnosti. S ohledem na obecnou povahu právních předpisů mohou nastat situace, kdy určité chování – nahlédnuto formálně (ve skutečnosti ovšem pouze zdánlivě) – odpovídá dikci právního předpisu, avšak je současně pocítováno jako zjevně nespravedlivé, jelikož působí újmu jiným. Takové chování nemůže být aprobovaným výkonem subjektivního práva, nýbrž jeho právem reprobovaným zneužitím.

Na zákaz zneužívání práva pohlíží obecným způsobem i Soudní dvůr. Konstantně judikuje, že členské státy jsou oprávněny činit opatření, která mají zabránit jejich státním příslušníkům v pokusech, aby pod záminkou práv, která jim dává Smlouva, nesprávně obcházel vnitrostátní legislativu, nebo zabránit jednotlivcům v nesprávném nebo podvodném zneužívání ustanovení komunitárního práva. Takové zneužití nebo podvodné jednání mohou vzít případ od případu vnitrostátní soudy v potaz a mohou tam, kde je to vhodné, odepřít výhody vyplývající z ustanovení komunitárního práva, která zneužívající osoby chtějí použít. Takový postup však musí být zvážen ve světle cílů, které jsou těmito ustanoveními sledovány (k tomu srov. rozsudky ze dne 3. 10. 1990, *Bouchoucha*, C-61/89, Recueil, s. I-3551, odst. 14; ze dne 2. 5. 1996, *Brennet AGV proti Vittoriu Palettovi*, C-206/94, Recueil, s. I-2357, odst. 24; ze dne 12. 5. 1996, *Kefalas a ostatní proti Řecku*, C-367/96, Recueil, s. I-2843, odst. 20 apod.).

Právní jistota subjektů práva spočívá v řádné, spravedlivé a rozumné aplikaci práva. Aplikace zákona o ochraně hospodářské soutěže musí být přitom provedena takovým způsobem, aby chránila hodnoty, na kterých je tento právní předpis založen. Je proto třeba se řídit smyslem dané právní úpravy a argumentaci provádět takovým způsobem, aby bylo dosaženo cíle, který zákon sleduje a pro

který byl přijat. Současně lze však dodat, že princip právní jistoty ovšem není jediným hlediskem, které je třeba zohledňovat při řešení konkrétního případu. Je třeba respektovat i další hodnoty, jakou je kupříkladu již zmíněná spravedlnost. Ustanovení § 1 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže a spolu s ním výše popsany smysl a účel tohoto předpisu představují základní výkladové vodítka při posuzování konkrétního skutkového stavu. Jak v této souvislosti uvádí J. Bejček: „*Argumentace smyslem a účelem zákona tedy argumentací právní je, a to argumentací prvořadou. Neobstojí tvrzení o jejím rozporu s platným právem – platné právo tuto hodnotovou argumentaci totiž v sobě zahrnuje. Argumentovat hodnotově [...] tedy vůbec neznamená argumentovat de lege ferenda [...], ale znamená to právě naopak platné právo dodržovat a nechápat je jen hodnotově formalisticky*“ [Bejček, J. Veřejný zájem, procesní nástupnictví a spravedlnost aneb „fiat lex (in stricto nonsensu), pereat iustitia?“ *Právní rozhledy*, 2008, č. 12, s. 441–447]. Objektem zákona o ochraně hospodářské soutěže je právě účinná ochrana hospodářské soutěže a soutěžního prostředí. Toho však nelze dosáhnout za situace, při které bude umožněno akceptovat takové stavy, kdy se subjekty porušující normy soutěžního práva určitými účelovými právními úkony budou moci vyhnout sankčnímu postihu. Zneužití práva na poli hospodářské soutěže je jednáním nejenom proti veřejnému zájmu, ale současně je způsobilé způsobit újmu dalším soutěžitelům a konečným spotřebitelům. Proto je třeba, aby s ohledem na účel a poslání zákona o ochraně hospodářské soutěže bylo za určitých restriktivně vymezených podmínek umožněno postihnout některé soutěžitele i v případě jejich zániku bez likvidace, a to postihem jejich právních nástupců.

Na jednu stranu lze uvažovat, že možnost přechodu deliktů odpovědnosti ze zaniknuvšího subjektu na jeho nástupce jde proti principu právní jistoty, jelikož je sankcionován subjekt, který nejednal protiprávně, na druhou stranu však určité, byť toliko formálně vzato na právu založené, chování

(zákonem aprobovaný zánik soutěžitele) bylo učiněno účelově proto, aby se subjekt vyhnul sankčnímu postihu založenému na porušení práv z jiného (veřejnoprávního) zákona. Řešení střetu legálního (soukromoprávního) zániku porušitele soutěžních norem umožňujícího se vyhnout legálnímu postihu za porušení pravidel hospodářské soutěže s právem na poctivé soutěžní prostředí společně s principem zákazu zneužívání práva nelze přirozeně zobecňovat a musí se vždy odvíjet od konkrétních skutkových okolností daného případu. Současně musí být zohledněn princip proporcionality, který je založen na předpokladu, že zasahování státu musí respektovat přiměřenou a spravedlivou rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce (k tomu srov. plenární nálezn Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01, č. 410/2001 Sb., č. 149/2001 Sb. ÚS).

Vzhledem k principu jednotnosti právního řádu lze vzniklý zdánlivý rozpor vyřešit za použití interpretační právně logické zásady *lex specialis derogat legi generali*. Z této zásady plyne, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem, a proto takové chování není výkonem práva, nýbrž protiprávním jednáním. V kontextu posuzované věci se proto přednostně uplatní zvláštní pravidlo zákona o ochraně hospodářské soutěže před obecnou úpravou zániku obchodní společnosti bez likvidace obsaženou v obchodním zákoníku. Z podstaty existence právního státu lze dovodit legitimní požadavek, že nikdo nesmí svým chováním, byť legálním (jako je zánik obchodní společnosti bez likvidace s právním nástupcem), obházet účel zákona a zneužívat práva. Takové jednání je pak jenom zdánlivě dovolené (podle obchodního zákoníku), nicméně ve skutečnosti je zakázané (zákonem o ochraně hospodářské soutěže). Závěry o zákazu zneužití práva tedy představují výjimku z pravidla, podle kterého delikttní odpovědnost nese ten, kdo se deliktu dopustil, a proto je nutno ji vykládat restriktivně a vždy s ohledem na specifika konkrétní věci.

Pro posouzení dané věci je dále třeba vyjít z pojetí „soutěžitele“ dle § 2 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Uvedený zákon vymezuje soutěžitele poměrně široce a neváže jej na jeho právní subjektivitu, ale na jeho ekonomickou podstatu. Subjektem soutěžního práva je hospodářská jednotka, která nemusí být totožná se subjektem v právním smyslu; rozhodně tyto dvě kategorie nelze bez dalšího zaměňovat. Pro označení určité podnikatelské či nepodnikatelské jednotky za soutěžitele tak není rozhodná její právní subjektivita, jelikož zákon vychází z ekonomického pojetí soutěžitele a z toho, zda se účastní hospodářské soutěže nebo zda svým chováním může ovlivňovat hospodářskou soutěž. Pro řádnou ochranu hospodářské soutěže je třeba označit určitou jednotku jakožto soutěžitele a následně v tomto rámci identifikovat subjekt, který je právně způsobilý nést odpovědnost za delikttní jednání soutěžitele.

Jak již bylo řečeno, při řízení o správních deliktech platí zásada, že odpovědnost nese ten, kdo se dopustil delikttního jednání. To, že právní forma, v níž se soutěžitel projevoval v době tvrzeného zakázaného jednání, během správního řízení zanikla, přičemž soutěžitel převedl svou činnost do jiné právní formy, neznamená, že se bez dalšího může vyhnout odpovědnosti za porušení soutěžních norem. Transformace soutěžitele z jedné právní formy do druhé, obzvláště při ekonomickém, personálním, nemateriálním i obsahovém pokračování v podobě stejné hospodářské entity (ovšem po právní stránce ve formě jiného právního subjektu), je úkonem legálním, právem povoleným, do něž nelze nikterak zasahovat a proti němu nic namítat. Na druhou stranu, pokud je takové jednání vedeno účelovou snahou o vyhnutí se odpovědnosti, jedná se o zneužití práva. Úkon jdoucí proti veřejnému zájmu na poctivé hospodářské soutěži, nemůže být právem aprobován. Na tomto místě je třeba zdůraznit význam stále živé zásady justiniánských kodifikací *quando aliquid prohibetur, prohibetur et omne per quod devenitur ad illud* (cokoli je zakázáno, pak vše, čím by toho mohlo

být dosaženo, je zakázáno také). Proto jednání, jehož cílem není dosažení účelu sledovaného zákonem o ochraně hospodářské soutěže, ale naopak je motivováno snahou vyhnout se negativním následkům jednání zakázaného, je zneužitím práva, kterému v právním státu nelze poskytovat právní ochranu. Soutěžitel jakožto určitá jednotka (entita), která stále existuje a působí na daném relevantním trhu, by se pak vyhnul odpovědnosti a právní nástupce porušitele (v podobě jiné právní formy) by získal neodůvodnitelnou a neoprávněnou výhodu na trhu založenou jednak na výsledcích předchozího protisoutěžního jednání a jednak by mohl požívat i legálně nabytých práv svého předchůdce, bez povinnosti vzešlých z jeho veřejnoprávní odpovědnosti.

Soutěžní úřad se při posuzování skutečnosti, zda se jednalo o zneužití práva, musí podrobně zabývat konkrétními okolnostmi daného případu. Musí zjistit, za jakých podmínek došlo k zániku vyšetřovaného soutěžitele, a provést detailní rozbor hmotných i nehmotných složek, jimiž se zaniklý a nástupnický subjekt účastní (účastnil) na soutěži. Účelovosti transformace pak svědčí zjištění, že právní nástupce subjektu, který se dopustil protisoutěžního jednání, je *de facto* stejnou entitou jako delikvent (přestože po formálně právní stránce se jedná o subjekt odlišný), zejména že mezi původním a novým právním subjektem existuje ekonomické, personální či strukturální propojení, nástupce se na trhu chová stejně nebo zaměnitelně jako jeho právní předchůdce a konečnými spotřebiteli i ostatními soutěžiteli je vnímán stejně. Přitom nesmí existovat pochybnosti o identitě nástupce porušitele soutěžněprávních norem.

Změna právní formy, restrukturalizace nebo organizační změny v průběhu správního řízení mohou, ale i nemusí, být provedeny (ovšem nikoliv pouze) za účelem vyhnutí se sankčnímu postihu. Došlo-li však k zániku porušitele soutěžních pravidel bez likvidace, přičemž jeho ekonomická (materiální i nemateriální) složka má svého nástupce v podobě jiného právního subjektu, stále se jedná o tutéž ekonomickou entitu; nasvědčují-li zjištěné skutečnosti tomu, že se porušitel tou-

to právní transformací pokusil obejít zákon o ochraně hospodářské soutěže, pak přesun sankční odpovědnosti na tuto – byť právně jinou – osobu se děje po právu. Je třeba mít rovněž na vědomí dynamickou podstatu existence právnických osob, které na rozdíl od osob fyzických mohou, i účelově, manipulovat se svými základními charakteristickými rysy kupř. ve formě organizačních změn; zánik právnické osoby bez likvidace nelze připodobňovat ke smrti fyzické osoby.

Legálně možný zánik společnosti bez likvidace s nastoupivším subjektem se společným ekonomickým i personálním základem, formálně odůvodněný kupříkladu potřebou restrukturalizace podniku, může v některých případech zastírat snahu subjektu vyhnout se postihu za své protiprávní chování [k tomu analogicky srov. výše citovaný rozsudek čj. 8 As 7/2008-116 (týkal se oblasti shromažďovacího práva, nicméně obecné argumenty v něm vyslovené lze bezesporu aplikovat i na nynější případ)]. Má-li soutěžní úřad povolát k odpovědnosti právního nástupce porušitele, musí zneužití práva prokázat, a nese tak v tomto směru důkazní břemeno. Je tedy na něm, aby prokázal, že se pachatel soutěžního deliktu svým zánikem pokusil obejít soutěžní pravidla. Přechod delikttní odpovědnosti v tomto směru přitom může přicházet v úvahu jen v případech, kdy dřívější porušitel (ve své právní formě) v průběhu správního řízení zanikl bez likvidace a za jeho zánikem stojí snaha vyhnout se důsledkům veřejnoprávní odpovědnosti za porušení pravidel soutěže; snaha o vyhnutí se odpovědnosti za spáchaný správní delikt přitom zajisté nemusí být důvodem jediným či výlučným. Nejvyšší správní soud má za to, že jen takový výklad je únosný z hlediska respektování a dosažení smyslu a účelu zákona o ochraně hospodářské soutěže. Soud si je současně vědom, že důkazní řízení bude obvykle obtížné, jelikož prokazování zneužití práva účelovým jednáním bývá zpravidla založeno toliko na nepřímých důkazech, avšak s ohledem na respektování principu právní jistoty je možnost veřejnoprávního postihu nástupce porušitele nutno vykládat restriktivně.

Na uvedených závěrech nemůže nic změnit ani skutečnost, že nemožnost chránit účelové jednání zneužívající právo nebyla v zákoně o ochraně hospodářské soutěže explicitně obsažena. Z důvodů, které již byly vyloženy, neobstojí názor vyslovený v právně nezávazné důvodové zprávě k novele zákona o ochraně hospodářské soutěže (Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období, tisk č. 591), že totiž před jejím přijetím nebyl možný přechod deliktů odpovědnosti v oblasti soutěžního práva. K 1. 9. 2009 došlo k novelizaci zákona, kterou byl do tohoto zákona nově vtělen § 22b odst. 6, dle kterého „[o]dpovědnost právnické osoby za správný delikt přechází na právního nástupce této osoby jen tehdy, pokud právní nástupce nejpozději v okamžiku vzniku právního nástupnictví věděl nebo vzhledem k okolnostem a k svým poměrům mohl vědět, že se právnická osoba před vznikem právního nástupnictví dopustila jednání, které naplnilo znaky správního deliktu“. Nejvyšší správní soud nemůže předvídat dopad tohoto ustanovení do aplikační praxe, přesto uvádí, že dané ustanovení (kupř. ve vztahu k podmínce subjektivního prvku) je v podstatné míře užší, než jak tuto problematiku vykládá komunitární rozhodovací praxe. Nové znění zákona počítá s možností přechodu odpovědnosti na právního nástupce jen za podmínky alespoň nevědomé nedbalosti, tedy za předpokladu, že nástupce věděl nebo mohl vědět o deliktním jednání svého předchůdce. Důvodová zpráva ovšem dodává, že je v zásadě nemožné, aby se právní nástupce porušitele nedozvěděl o případném protiprávním jednání, čímž se v podstatě snižuje význam subjektivní stránky věci a posiluje objektivní skutkový stav.

Toliko pro úplnost a pro srovnání je vhodné doplnit, jak k přechodu deliktů odpovědnosti přistupuje komunitární judikatura. Ta našla jednoznačnou odpověď na otázku možnosti uložení sankce i právnímu nástupci zaniklého delikventa (viz rozsudky Soudního dvora ze dne 16. 12. 1975, *Coöperatieve Vereniging „Suiker Unie“ proti Komisi*, 40/73, Recueil, s. 1663, a ze dne 28. 3. 1984, *Compagnie Royale Asturienne des Mines SA*

a Rhein zinc GmbH proti Komisi, spojené věci 29/83 a 30/83, Recueil, s. 1679; rozsudky Soudu prvního stupně ze dne 11. 3. 1999, *NMH Stahlwerke GmbH proti Komisi*, T-134/94, Recueil, s. II-239, a ze dne 17. 12. 1991, *Enichem Anic Spa proti Komisi*, T-6/89, Recueil, s. II-1623).

Na zásadní argumentační východiska obsažená v těchto rozhodnutích ostatně upozornil i stěžovatel ve své kasační stížnosti, jejíž důvodnost z větší části ale nesprávně založil právě na povinnosti eurokonformního výkladu. Komunitární pohled na danou problematiku je vystavěn na premise, že z obecného pravidla, jímž je osobní odpovědnost subjektu za narušení hospodářské soutěže (v souladu s pravidlem, že právnické osoby by měly být trestány jen za ty činy, z nichž jsou individuálně obviněny), existují (velmi omezené) výjimky, a to vzhledem k zajištění účinného výkonu a ochrany soutěžních norem komunitárního práva. Evropské právo brání vzniku „mezer“ v prosazování soutěžního práva. Obecně sice platí, že nabyvatel společnosti je odpovědný za její soutěžní jednání pouze od okamžiku převzetí, výjimkou jsou případy, kdy nabyvatel a získaná společnost tvoří z ekonomického hlediska jeden celek – stejného soutěžitele, a nabývaná společnost právně zanikla. V takovém případě nabyvatel přejímá odpovědnost za celé období porušování soutěžních norem přejímanou společností. Odpovědnosti za porušení soutěžních pravidel nelze bez dalšího uniknout zánikem soutěžitele pouhou změnou právní formy, jména soutěžitele či jinou účelovou přeměnou po spáchání takového deliktu. Protisoutěžní jednání nesmí zůstat nepotrestáno, jestliže nejenže deliktně jednajícím subjekt, ale i jeho nástupce z něj těží prospěch, a současně toto jednání brání rozvoji volného obchodu, a vede tak k faktickému narušení konkurenčního prostředí.

V této části tak lze uzavřít, že z ničeho nelze dovodit, že by v době před přistoupením České republiky do Evropské unie nebo před přijetím zmíněné novely mohlo nastat právní vakuum umožňující zneužití práva na poli hospodářské soutěže. Nejvyšší správní soud

tak znovu opakuje, že i když daný problém nelze s ohledem na chybějící normativní základ deliktního nástupnictví řešit pomocí komunitární judikatury, která jinak nachází odpověď na mnohé otázky rozhodované věci, nelze za žádných okolností pominout, že nezávisle na našem členství v Evropské unii, platí princip zákazu zneužití práva. Tento princip neslouží pouze jako inspirační a interpretační zdroj, ale jako obecné právní pravidlo, které je závazné nezávisle na tom, zda je zákonodárce explicitně zakotvil do právních norem upravujících danou právní materii, či nikoliv.

Soud nepovažuje judikaturu, na niž odkázal (sp. zn. 6 A 103/94 a sp. zn. 6 A 93/2001), za odporující vysloveným závěrům. Skutkové základy se v obou uvedených případech lišily. K druhému zmíněnému rozhodnutí lze uvést, že ačkoliv se v něm taktéž jednalo o veřejná subjektivní práva a povinnosti, otázka přenositelnosti veřejného subjektivního práva na informace o stavu životního prostředí a problematika týkající se povinnosti nést deliktní odpovědnost za porušení pravidel hospodářské soutěže jsou značně odlišnými oblastmi s rozdílným účelem právní úpravy. Především však ve zmiňované prejudikatuře nevystaly otázky, zda zkoumaným jednáním nedošlo ke zneužití práva, jak se mohlo stát v nyní posuzovaném případě.

Zjišťovat, zda se v konkrétním případě jednalo o zneužití práva, a proto bylo možno postihnout právního nástupce porušitele, není úkolem kasačního soudu. Krajský soud nesporně posoudil právní otázku možného deliktního nástupnictví, jelikož se nezabýval nutností použít princip zákazu zneužití práva; proto neposoudil tak účelovost zániku soutěžitelů z tohoto hlediska. Tím zatížil své rozhodnutí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

d) Členění výroku na *in rem* a *in personam*

Stěžovatel sice ve své kasační stížnosti nepolemizoval se závěry krajského soudu ve vztahu k členění výroku napadeného rozhodnutí na výroky učiněné *in rem* a *in personam*, nicméně Nejvyšší správní soud považuje

je za vhodné se vyjádřit i k této části soudního rozhodnutí. Neztotožňuje se totiž s postupem krajského soudu, který rozštěpil rozhodnutí o jednom jednání a o jedné skutkové podstatě na dva v podstatě odlišné celky: jednu část výroku posoudil jako jednání *in rem* a povahu druhého jako *in personam*. Tento postup je v posuzovaném případě nepotřebný.

Obecně platí, že výrok o přestupku či jiném správním deliktu se skládá z deklaratorní části rozhodnutí, tedy té části, v níž je potvrzeno a popsáno protiprávní jednání subjektu a současně a neoddělitelně z části konstitutivní, v níž je autoritativně uloženo sankční opatření za specifikované jednání. Na druhou stranu není ovšem možné tvrdit, že část výroku, který se vztahuje k témuž jednání, je v jedné části svou povahou rozhodnutím *in rem* a v druhé části rozhodnutím *in personam*, jak učinil krajský soud proto, aby odůvodnil správnost své argumentace. I když výrok rozhodnutí může být vnitřně strukturován na jednotlivé části, nelze jej uměle rozdělovat na řízení o zjištění a zákazu dohody omezující soutěž a na řízení sankční o uložení pokuty. Při posuzování této otázky je třeba vyjít ze dvou základních východisek, a to za prvé, že každý delikt (i *in rem*) musí být spáchán konkrétní osobou, a není tak možné hypoteticky oddělovat jeho subjektivní a objektivní stránku, a za druhé je třeba vzít v potaz smysl sankčních ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže, která logicky nemají sloužit pouze k pojmenování protiprávního jednání, nýbrž jejich primárním účelem je uložit za konkrétní nezákonné jednání konkrétní sankci. Účel zákona o ochraně hospodářské soutěže nemůže být naplněn pouhou deklarací nezákonnosti jednání porušitele a potažmo zákazem v jeho pokračování do budoucna, pokud se porušitel zneužitím práva vyhne odpovědnosti.

Úvahy krajského soudu o povaze zakázání jednání do budoucna jsou v tomto případě nadbytečné, jelikož v napadeném správním rozhodnutí tato povinnost nebyla stanovena, jak bylo uvedeno výše.

Právo Evropské unie: povinnost stanovená nařízením Odpady: přeshraniční přeprava odpadu

k čl. 249 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 288 Smlouvy o fungování EU) k § 54 odst. 2 a § 66 odst. 4 písm. g) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění zákona č. 314/2006 Sb.

I. Povinnosti stanovené nařízením jako právním aktem Evropské unie (čl. 249 Smlouvy ES, resp. dnes čl. 288 Smlouvy o fungování EU) nemohou být uloženy rovněž národní legislativou. Je proto zásadně vyloučeno, aby určité jednání porušilo povinnost stanovenou nařízením a současně i obsahově shodnou povinnost uloženou českým zákonem.

II. Správního deliktu dle § 66 odst. 4 písm. g) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění zákona č. 314/2006 Sb. se lze dopustit jak porušením povinnosti stanovené právními předpisy EU upravujícími dozor nad přepravou odpadů, tak pouze porušením povinnosti stanovené zákonem o odpadech pro přeshraniční přepravu odpadu.

III. Skutkovou podstatu správního deliktu dle § 66 odst. 4 písm. g) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění zákona č. 314/2006 Sb. může naplnit i přeprave odpadu, pokud se poskytováním svých služeb podílí na porušení zákazu přepravovat na území České republiky odpad za účelem jeho odstranění (§ 54 odst. 2 zákona o odpadech).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2011, čj. 1 As 110/2010-151)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 63/1997 Sb. a č. 30/1998 Sb.; Soudní judikatura ve věcech správních č. 1/2000; rozsudky Soudního dvora ze dne 7. 2. 1973, *Komise proti Itálii* (39/72, Recueil, s. 101)*, ze dne 10. 10. 1973, *Fratelli Variola* (34/73, Recueil, s. 981)**), ze dne 2. 2. 1977, *Amsterdam Bulb* (50/76, Recueil, s. 137)***), a ze dne 11. 1. 2001, *Monte Arcosu* (C-403/98, Recueil, s. I-103).

Věc: Akciová společnost Ekoselect (dříve akciová společnost R Holding) proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně jakožto dopravce dovezla ve dnech 5., 6., 18. a 19. října 2006 do České republiky 4 kamiony odpadu o úhrnné hmotnosti 85 tun ze Spolkové republiky Německo, a to bez jakéhokoliv povolení orgánů veřejné správy. Odpady uložila v provozovně společnosti TOP-RAPAX, a. s., ve Studánce u Aše. Na základě podnětu Městského úřadu v Aši provedla Česká inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Plzeň (dále jen „správní orgán I. stupně“), dne 1. 11. 2006 místní šetření v této provozovně.

Správní orgán I. stupně následně uložil žalobkyni rozhodnutím ze dne 16. 8. 2007 pokutu ve výši 1 040 000 Kč za to, že se jako dopravce podílela na nezákonné přeshraniční přepravě odpadů do České republiky za účelem jejich odstranění, čímž porušila § 54 odst. 2 zákona o odpadech. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně napadla žalobkyně odvoláním, které však žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 9. 2007 zamítl.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze,

*) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Judikatura Evropského soudního dvora, ASPI, č. 3/2004, s. 202.*

**) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Judikatura Evropského soudního dvora, ASPI, č. 3/2004, s. 207.*

***) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Judikatura Evropského soudního dvora, ASPI, č. 4/2007, s. 253.*

který ji rozsudkem ze dne 15. 9. 2010 zamítl. Městský soud v odůvodnění mimo jiné uvedl, že pokutu dle § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech lze uložit nejen za porušení povinnosti stanovené právními předpisy Evropské unie, ale rovněž povinnosti stanovené zákonem o odpadech pro přeshraniční přepravu odpadu.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž v prvé řadě tvrdila, že městský soud pochybil při výkladu hypotézy § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech. Použití spojky „a“ znamená, že skutková podstata je naplněna jen tehdy, když dojde k porušení nejen zákona o odpadech, ale i evropského právního předpisu. Musí tak dojít ke kumulativnímu porušení českého i komunitárního předpisu. Městský soud ovšem zaujal opačný právní názor, aniž osvětlil důvody, které jej k tomu vedly. Ve správních rozhodnutích není uveden žádný evropský předpis, který byl porušen stěžovatelkou. Ustanovení čl. 1 písm. b) směrnice 75/442/EHS o odpadech a čl. 26 odst. 1 písm. e) nařízení Rady č. 259/1993 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole, které správní orgán I. stupně zmiňuje ve svém rozhodnutí, neukládají žádné povinnosti, jedná se pouze o ustanovení definiční. Žalovaný se soustředil pouze na stručné konstatování porušení českého právního předpisu, přestože primárně měl zkoumat, zda byl porušen předpis evropský a zda je rozhodnutí správního orgánu I. stupně věcně a formálně správné.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti shrnul, že stěžovatelka se podílela na přepravě odpadů, které nešlo dále využívat. Pokud by nebyly prostřednictvím správních orgánů České republiky přepraveny zpět do SRN, musely by být odstraněny na skládce, popř. spáleny. Dle čl. 26 odst. 1 písm. e) nařízení Rady č. 259/1993 se považuje za nedovolenou každá přeprava, která vede k odstranění odpadů nebo jejich využití v rozporu s pravidly Společenství. Zařízení pro nakládání s odpady nebylo v daném případě povoleno žádnými právními úřady a odpady nalezené na

místě nebylo možno jakkoliv využívat nebo upravovat. Uvedené nařízení ukládá v čl. 26 odst. 5 členským státům, aby přijaly odpovídající opatření k zákazu a potrestání nedovolené přepravy. Stěžovatelka věděla, jaké odpady přepravuje na území České republiky, činila tak za účelem svého podnikání, což vyplývá z jejich vyjádření.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

IV.C Výklad skutkové podstaty správního deliktu a její naplnění

IV.C.1 Výklad § 66 odst. 4 písm. g) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech

[39] Text § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech ve znění účinném v době spáchání správního deliktu i v době uložení pokuty byl následující (zvýraznění doplněno): „*Pokutu do výše 50 000 000 Kč uloží inspekce fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která poruší povinnosti stanovené právními předpisy Evropských společenství upravujícími dozor nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a jejich kontrolu a tímto zákonem pro přeshraniční přepravu odpadu, neplní podmínky stanovené ministerstvem v rozhodnutí ve věci přeshraniční přepravy odpadů nebo nesplní povinnost uloženou rozhodnutím podle § 58.*“

[40] Městský soud vyložil toto ustanovení tak, že k založení deliktů odpovědnosti postačí porušení povinnosti uložené zákonem o odpadech. Stěžovatelka se naopak domnívá, že spojka „a“ implikuje, že musí být porušena kumulativně povinnost uložená nařízením Rady č. 259/93 a povinnost uložená zákonem o odpadech. Stěžovatelka i městský soud argumentují pouze jazykovým výkladem tohoto ustanovení.

[41] K významu jazykového výkladu při interpretaci norem Ústavní soud uvedl: „*Dalším naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházejí-*

cí pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, čí ní z práva nástroj odcizení a absurdity“ (nález ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, N 163/9 SbNU 399, č. 30/1998 Sb.). V jiném nálezu uvedl, že soud „není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci“ (nález ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, N 13/7 SbNU 87, č. 63/1997 Sb.).

[42] Výklad § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech, který v kasační stížnosti prezentuje pomocí přísně jazykového argumentu stěžovatelka, je třeba jednoznačně odmítnout. Je totiž v rozporu s logikou působení práva EU v právu členského státu.

[43] Nařízení Rady je přímo vykonatelným právním aktem, který ke své aplikaci nevyžaduje provedení prostřednictvím vnitrostátního právního předpisu (čl. 249 Smlouvy ES, resp. dnes čl. 288 Smlouvy o fungování EU; srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 10. 1973 ve věci *Fratelli Variola*, 34/73, Recueil, s. 981, bod 8; dále rozsudek ze dne 7. 2. 1973 ve věci *Komise proti Itálii*, 39/72, Recueil, s. 101, body 17 a 18). Některé otázky spjaté s aplikací nařízení, které jím nejsou upraveny, je však třeba upravit ve vnitrostátním právu [srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 1. 2001 ve věci *Monte Arcosu*, C-403/98, Recueil, s. I-103, body 2629]. Typicky se jedná o otázky institucionálního zabezpečení na národní úrovni, delikt ní odpovědnosti (viz čl. 26 odst. 5 nařízení Rady č. 259/93 a rozsudek

Soudního dvora ze dne 2. 2. 1977 ve věci *Amsterdam Bulb*, 50/76, Recueil, s. 137, body 31–33) atd. Platí tedy, že obsah nařízení Evropských společenství a národní legislativy upravující určité aspekty dané matérie se nepřekrývají, nýbrž doplňují (v české literatuře srov. obecně Král, R. *Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006).

[44] Povinnosti stanovené nařízením nemohou být uloženy rovněž národní legislativou (srov. věc *Variola* cit. v bodě [43] shora, body 10 a 11). Je proto zásadně vyloučeno, aby určité jednání porušilo povinnost stanovenou nařízením a současně i obsahově shodnou povinnost uloženou českým zákonem. Nesmyslný by byl rovněž takový výklad, který by založení delikt ní odpovědnosti vázal na porušení povinnosti stanovené právními předpisy EU a současně na porušení obsahově odlišné povinnosti uložené českým zákonem. Delikt ní odpovědnost by při tomto výkladu vznikla teprve porušením dvou různých povinností. To je absurdní a značně by snížilo možnost vymáhat povinnosti uložené nařízením Evropských společenství. Členské státy jsou přitom povinny účinně prosazovat právo EU (srov. k tomu též nález Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, N 93/41 SbNU 195, č. 434/2006 Sb., ve věci Evropského zatýkacího rozkazu, bod 81).

[45] Nařízení Rady č. 259/93 upravuje jednak hmotněprávní předpoklady přeshraniční přepravy odpadů, jednak související procedurální pravidla. Současně umožňuje členským státům, aby přijaly v určitých otázkách odchýlná pravidla. Takovým případem je čl. 4 odst. 3 písm. a) bod i) nařízení Rady č. 259/93, dle něhož mohou členské státy přijmout opatření k úplnému nebo částečnému zákazu přepravy odpadů určených k odstranění. Česká republika této možnosti využila a v § 54 odst. 2 zákona o odpadech zakázala přeshraniční přepravu odpadů do České republiky za účelem jejich odstranění. Tento zákaz uložený zákonem o odpadech není promítnutím povinnosti upravené nařízením Rady do vnitrostátního práva, nýbrž normou vnitrostátního původu, která doplňuje v pří-

pustném rozsahu nařízení Rady. Vedle sebe existují pravidla uložená nařízením a zákonem, která se obsahově doplňují.

[46] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že je třeba se přiklonit k výkladu založenému na systémovém argumentu, který reflektuje vztah mezi právem EU a právem vnitrostátním. Správního deliktu dle § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech se lze dopustit jak porušením povinnosti stanovené právními předpisy EU upravujícími dozor nad přepravou odpadů, tak pouze porušením povinnosti stanovené zákonem o odpadech pro přeshraniční přepravu odpadů.

[47] Takový výklad je i v souladu s teleologickým argumentem, dle něhož účelem skutkové podstaty tzv. jiného správního deliktu dle § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech je komplexně pokrýt protiprávní jednání, k němuž může dojít při přeshraniční přepravě odpadů. Vedle porušení norem práva EU přichází v úvahu i porušení norem práva vnitrostátního, stejně jako porušení správních aktů vydaných na jejich základě (rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ve věci přeshraniční přepravy nebo nesplnění povinnosti uložené rozhodnutím dle § 58 zákona o odpadech).

[48] Ze skutečnosti, že § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech byl následně novelizován, nelze zpětně usuzovat na výklad této normy ve znění před novelou. Novelizace skutkové podstaty správního deliktu není v tomto případě nástrojem výkladu předchozí právní normy, nýbrž výrazem sankční politiky státu.

[49] Z toho vyplývá, že správní orgány byly oprávněny uložit pokutu dle § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech i jen za porušení povinnosti stanovené zákonem o odpadech. Tato námitka je nedůvodná.

[50] V návaznosti na shora vyřčené je třeba posoudit jako nedůvodnou rovněž námitku stěžovatelky, že rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, neboť v jejich výroku není uvedeno žádné ustanovení nařízení Rady č. 259/93, které bylo porušeno. Nejvyšší správní soud dovodil, že k založení

odpovědnosti za tzv. jiný správní delikt postačuje porušení povinnosti stanovené zákonem o odpadech pro přeshraniční přepravu odpadů. Ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně je uvedeno, že pokuta se stěžovatelce ukládá dle § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech za porušení § 54 odst. 2 téhož zákona. Výrok správního rozhodnutí je z tohoto pohledu úplný, obsahuje právní ustanovení, podle něhož bylo rozhodováno, a vyhovuje tak požadavku § 68 odst. 2 správního řádu (viz rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2007, čj. 7 As 7/2007-63). Rozhodnutí správních orgánů nejsou nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost ani pro nedostatek důvodů.

[51] Skutkový i právní popis jednání stěžovatelky, který je uveden ve výroku správního orgánu I. stupně, je dostatečně určitý. Je z něho zcela zřejmé, že stěžovatelka se dopustila správního deliktu tím, že se podílela na přeshraniční přepravě odpadů v rozporu s § 54 odst. 2 zákona o odpadech, neboť dovezla na území České republiky odpady za účelem jejich odstranění. Argumentace obsažená v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně i rozhodnutí žalovaného je dostatečně srozumitelná a navazuje na výrok rozhodnutí. Stěžovatelce tedy bylo od počátku známo, co jí je kladeno za vinu, a nebyla tak zkrácena na svém právu argumentovat proti těmto rozhodnutím.

IV.C.2 Naplnění skutkové podstaty jednáním stěžovatelky

[52] Nařízení Rady č. 259/93 neupravuje otázky týkající se deliktů odpovědnosti, nevymezuje tedy okruh odpovědných osob ani nevymenovává povinnosti, jejichž porušení zakládá deliktů odpovědnost. Nařízení pouze ukládá v čl. 26 odst. 5 členským státům, aby přijaly právní opatření k zákazu a potrestání nedovolené přepravy odpadů.

[53] Přeprava odpadů, blíže vymezená ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně, byla nepochybně přepravou nedovolenou ve smyslu čl. 26 odst. 1 písm. a), b), c) a e) nařízení Rady č. 259/93. Byla totiž provedena bez oznámení příslušným orgánům odesílajícího i přijímajícího státu, a tudíž i bez přísluš-

ných povolení. Mezinárodní nákladní listy ani průvodní listy neobsahují všechny informace požadované pro přepravu odpadů (viz čl. 3 odst. 5 nařízení Rady), neboť v nich není specifikováno složení odpadu, plán přepravní trasy, druh a platnost oprávnění, na jehož základě je středisko na odstraňování odpadů provozováno. Pokud by se jednalo o přepravu za účelem využití odpadu, což stěžovatelka vytrvale tvrdí, bylo by navíc třeba uvést plánované metody odstranění zbytkových odpadů po provedené recyklaci, množství recyklovaného materiálu v poměru ke zbytkovým odpadům, odhad hodnoty recyklovaných materiálů (čl. 6 odst. 5 nařízení Rady). Odpad měl být odstraněn v rozporu s pravidly Evropských společenství (v zařízení bez příslušného povolení).

[54] Přeprava byla nedovolená i z pohledu § 54 odst. 2 zákona o odpadech, přijatého v mezích čl. 4 odst. 3 písm. a) bodu i) nařízení Rady č. 259/93. Toto ustanovení zakazuje přeshraniční přepravu odpadů do České republiky za účelem jejich odstranění. Tento zákaz působí vůči všem subjektům a implikuje povinnost všech subjektů tento zákaz dodržovat. Modalitu zákazu obsaženou v právní normě lze převést na modalitu příkazu (viz Knapp, V. *Teorie práva*. Praha : C. H. Beck, 1995, s. 154). Takže norma, která stanoví zákaz přepravovat na území ČR odpady za účelem odstranění, se obsahově shoduje s normou ukládající všem subjektům příkaz nepřepřevovat na území ČR odpady za účelem odstranění. Ustanovení § 54 odst. 2 zákona o odpadech stanoví povinnost.

[55] Povinnost uložená § 54 odst. 2 zákona o odpadech mívá samozřejmě především na odesílatele a příjemce odpadu, ale i na další subjekty. Zákon nikterak neomezuje okruh adresátů této povinnosti. Nepochybně proto tíží i dopravce, jejichž pomocí se přeshraniční přeprava odpadů uskutečňuje. Nutno poznamenat, že odpovědnost za tzv. jiné správní delikty dle zákona o odpadech je nejen objektivní, ale dokonce absolutní. Zákon totiž neupravuje žádný liberační důvod. Proto jakékoliv odkazy na dobrou víru stěžovatelky nemají při posuzování otázky, zda byl spá-

chán správní delikt, sebemenší relevanci (srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 3. 1999, sp. zn. 7 A 52/96, Soudní judikatura ve věcech správních č. 1/2000). Tyto okolnosti by eventuálně mohly mít význam při úvahách o výši sankce, neboť § 67 odst. 2 zákona o odpadech stanoví jen demonstrativní výčet kritérií, k nimž se přihlíží při stanovení výše sankce.

[56] Nejen z tohoto důvodu je třeba odmitnout argumentaci stěžovatelky, která se snaží ze své odpovědnosti liberovat. Stěžovatelka byla nejen dopravcem (z tohoto titulu byla sankcionována), ale rovněž osobou, pro niž byl odpad do České republiky přepravován. Přířímým příjemcem byla sice společnost TOP-RAPAX, ta však měla sehrát jen dílčí roli v podnikatelském záměru, který řídila stěžovatelka. Ostatně dle vyjádření stěžovatelky měl být odpad po vytřídění předán jí.

[57] Jednou z povinností dopravce jakožto profesionála je zjistit, jaký odpad převáží, za jakým účelem, zda doklady doprovázející odpad jsou kompletní a zda byly učiněny všechny administrativní úkony vyžadované pro přeshraniční přepravu odpadů. Dopravce by měl být při uzavírání přepravní smlouvy obezřetný, řádně zkontrolovat povahu přepravovaného odpadu, eventuálně by měl ve vlastním zájmu smluvně ošetřit riziko nepříznivých následků pro případ, že by byl odesílatelem či příjemcem odpadu uveden v omyl (obecně srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, čj. 1 Afs 94/2009-56). Stěžovatelka musela jakožto odborník v oblasti nakládání s odpady rozpoznat, že přepravovaný odpad nemůže být bez dalšího zpracování využit. Musela si tedy být vědoma toho, že nákladní listy, které dle čl. 5 odst. 3 nařízení Rady č. 259/93 doprovázely jednotlivé přepravy, neobsahují všechny požadované informace (čl. 3 odst. 5 nařízení Rady č. 259/93, viz bod [53] shora, které jsou podrobněji rozvedeny ve vyhlášce č. 381/2001 Sb.) a povolení příslušných orgánů odesílajícího a přijímajícího státu. Navíc, jak správně poukázaly správní orgány i městský soud, stěžovatelka měla četné zkušenosti s přeshraniční přepravou odpadů a byla jí známa striktní česká úprava a rozho-

dovací praxe žalovaného týkající se přepravy odpadů za účelem jejich odstranění.

[58] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na shora uvedené uzavírá, že stěžovatelka svým jednáním porušila povinnost stanove-

nou § 54 odst. 2 zákona o odpadech, neboť se jako dopravce podílela na přeshraniční přepravě odpadů do České republiky za účelem jejich odstranění. Stěžovatelka tak naplnila skutkovou podstatu správního deliktu dle § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech. (...)

2297

Důchodové pojištění: přepočít v zahraničí získaných dob pojištění

k čl. 47 odst. 1 písm. d) nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (v textu jen „nařízení č. 1408/71“)^{*)}

k čl. 15 odst. 3 písm. c) nařízení Rady (EHS) č. 574/72, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (EHS) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (v textu jen „prováděcí nařízení“)^{**)}

Pokud nositel pojištění aplikuje při výpočtu osobního vyměřovacího základu čl. 47 odst. 1 písm. d) nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 a využije institutu vyloučených dob, je povinen, je-li to zjištělné, vyloučit cizí dobu pojištění ve stejném rozsahu, jako by se jednalo o dobu získanou v českém systému důchodového pojištění.

Ustanovení čl. 15 odst. 3 písm. c) nařízení Rady (EHS) č. 574/72 o přepočtu dob pojištění (měsíců na dny) zaměstnané osoby, která podléhala systému sedmidenního pracovního týdne, se při tomto postupu neuplatní.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, čj. 3 Ads 90/2009-63)

Prejudikatura: č. 1609/2008 Sb. NSS a č. 1991/2010 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 4. 10. 1991, *Paraschi* (C-439/88, Recueil, s. I-4501), ze dne 1. 6. 1995, *Vougioukas* (C-443/93, Recueil, s. I-4033), a ze dne 18. 4. 2002, *Duchon* (C-290/00, Recueil, s. I-3567).

Věc: Jana V. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalované.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 13. 1. 2006 rozhodla o žádosti žalobkyně o přiznání starobního důchodu z českého důchodového pojištění ve výši 1 508 Kč měsíčně.

Toto rozhodnutí zrušil Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 13. 12. 2006 pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.

Rozhodnutím ze dne 1. 3. 2007 žalovaná přiznala žalobkyni starobní důchod podle § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodo-

vém pojištění, a podle čl. 46 odst. 2 nařízení č. 1408/71 ve výši 1 508 Kč měsíčně, za užití valorizačních předpisů, od ledna 2007 zvýšený na 1 570 Kč měsíčně. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedla, že pro výši důchodu byla započtena doba pojištění v českém důchodovém pojištění (3 020 dnů, po snížení náhradní doby pojištění na 80 % výsledně 2 922 dnů) a v rakouském důchodovém pojištění (11 394 dnů), což činí celkem 14 316 dnů. Nárok na důchod žalobkyni vznikl pouze s přihlédnutím k rakouským dobám pojištění, a proto byla zá-

^{*)} Od 1. 5. 2010 nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

^{**)} Od 1. 5. 2010 nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

kladní i procentní výměra důchodu stanovená v částkách odpovídajících poměru délky dob pojištění získaných podle českých právních předpisů k celkové době pojištění získané ve všech členských státech, tj. základní výměra v poměrné výši 301 Kč měsíčně a procentní výměra ve výši 1 207 Kč měsíčně. Jelikož žalobkyni vznikl nárok na český starobní důchod k datu 26. 11. 2005, poměřovala žalovaná výši procentní výměry s procentní výměrou vypočítanou podle zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, avšak ta byla pro žalobkyni méně výhodná. Žalovaná dále uvedla, že dobu zaměstnání, vyměřovací základ a vyloučené doby za rok 1969 hodnotila podle doloženého evidenčního listu. Vyjádřila ochotu rozhodnout o zápočtu náhradních dob za dobu neplaceného volna za předpokladu, pokud žalobkyně prokáže, že se jednalo o pracovní volno bez náhrady příjmu z důvodu studia při zaměstnání či kombinovaného studia. Zároveň tímto rozhodnutím žalovaná realizovala rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 12. 2006.

Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně podala žalobu ke Krajskému soudu v Brně, v níž namítla, že oproti předchozímu toto rozhodnutí nepřináší nic nového a není přezkoumatelné. Uvedla, že přepočtení rakouských dob pojištění podle čl. 15 odst. 3 prováděcího nařízení není pochopitelné ani přezkoumatelné, pokud žalovaná jednou užívá pro 1 rok přepočtení 360 dnů a na druhé straně 365/366 dnů. Tímto přepočtem žalobkyni vznikl deficit 165 dnů. Žalobkyně přitom odkázala na právní úpravu obsaženou ve Smlouvě mezi Rakouskem a Českou republikou (č. 55/2001 Sb. m. s., dále jen „Smlouva“), zejména na čl. 5 bod 1, podle něhož nesměly být důchody kráceny proto, že oprávněná osoba bydlela na území druhého smluvního státu. Dále namítla, že v napadeném rozhodnutí se znovu neobjevil celkový počet 13 514 kalendářních dnů. Poukázala též na nejasnosti ve výpočtu základní výměry důchodu, který podle jejího názoru odporoval Smlouvě. Zdůraznila, že její doby pojištění se od roku 2005, kdy požádala o přiznání českého starobního důchodu, vůbec nezměnily, avšak přesto výpočet v roce 2005

pracoval s jinými délkami doby pojištění než výpočet v roce 2006, který napadené rozhodnutí v podstatě převzalo. Rozdíl mezi počtem dnů rozhodného období a vyloučenými dny (499 dnů) není správný. Ohledně doby pojištění od 15. 10. 1968 do 19. 1. 1969 (tzn. doba neplaceného studijního volna) žalobkyně poukázala na místopřísežné prohlášení bývalé kolegyně (Alenky D.) a jejího manžela, přičemž upozornila na § 12 odst. 7 písm. b) vyhlášky č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení. Z uvedených důvodů žalobkyně navrhla, aby tyto doby byly žalovanou vyhodnoceny jako doby vyloučené a ve vztahu k problému přepočtu rakouských dob pojištění, aby počet dnů za rozhodné období a počet dnů za stejné období jako doba pojištění byly přepočítány podle Smlouvy na obou stranách v poměru 360 dnů za rok, a nikoliv na jedné straně 360 a na druhé straně 365/366 dnů.

Krajský soud v Brně napadené rozhodnutí rozsudkem ze dne 5. 5. 2009 zrušil pro nezákonnost a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. V odůvodnění uvedl, že vycházel z osobního listu důchodového pojištění vystaveného dne 27. 2. 2007 k žalobou napadenému rozhodnutí. Z přehledu dob pojištění vyplynulo, že žalobkyně získala dobu pojištění v obdobích: od 1. 9. 1961 do 7. 12. 1969, přičemž v období od 26. 3. 1964 do 1. 8. 1965 se jednalo o studium (tj. náhradní dobu pojištění) a v období od 15. 10. 1968 do 19. 1. 1969 a od 15. 10. 1968 do 19. 1. 1969 se jednalo o dobu zaměstnání. Doba od 8. 12. 1969 do 31. 12. 1969 ve výši 24 dnů a od 1. 1. 1970 do 31. 12. 1995 ve výši 9 360 dnů byla uvedena v přehledu dob pojištění jako rakouská doba zaměstnání a doba od 1. 1. 1996 do 31. 7. 2001 ve výši 2 010 dnů jako rakouská doba pojištění. Žalovaná stanovila pro zjištění výpočtového základu rozhodné období let 1969–2005, přičemž v tomto období zhodnotila jako doby vyloučené následující doby pojištění: dobu od 1. 8. 2001 do 31. 12. 2005 (pobírání důchodu od rakouského nositele pojištění), přičemž pro přepočtení této doby převedla jeden kalendářní rok jako 365, resp. 366 dnů v přechodném roce; dále dobu od 1. 1. 1970

do 31. 7. 2001 (doba zaměstnání a doba pojištění v Rakousku), jejíž délku v kalendářních dnech žalovaná určila podle pravidla kalendářní rok = 360 dnů; a konečně rakouskou dobu zaměstnání od 8. 12. 1969 do 31. 12. 1969 (krajský soud uvedl nesprávně rok 1996), kterou žalovaná vyloučila v počtu 24 dnů. Podle dokladu o výpočtu důchodu vznikl žalobkyni nárok na starobní důchod splněním podmínek v § 29 písm. a) zákona o důchodovém pojištění dne 26. 11. 2005, žádostí ze dne 22. 12. 2005 žalobkyně požádala o přiznání důchodu od 1. 1. 2006. Podle evidenčního listu důchodového zabezpečení ze dne 30. 1. 1970 vystaveného ČSOB, a. s., vykazala žalobkyně v roce 1969 v uvedené době zaměstnání od 1. 1. do 7. 12. při 7 dnech pracovní neschopnosti hrubý výdělek 20 078 Kč. Zaměstnání trvalo od 1. 12. 1966 a pracovní poměr skončil 7. 12. 1969. Podle poznámky od 15. 10. 1968 do 19. 1. 1969 měla povolené neplacené pracovní volno. Podle tiskopisu A/CZ 12 ze dne 2. 4. 2004 (potvrzení o průběhu zaměstnání a pojištění v Rakousku) rakouský nositel pojištění vykazal dobu od prosince 1969 do května 2000 jako 366 měsíců.

Dále krajský soud poukázal na to, že neprováděl důkaz podklady vztahujícími se k přiznání důchodu od 10. 3. 2004, neboť předmětná dávka měla být přiznána ještě před vstupem ČR do EU a šlo o starobní důchod podle § 31 zákona o důchodovém pojištění, pro jehož přiznání a stanovení výše platí jiná zákonná pravidla, než pro starobní důchod podle § 29 téhož zákona, a žalobkyně navíc žádostí změnila den přiznání starobního důchodu od 1. 1. 2006. Krajský soud v první řadě dospěl k závěru, že potvrzená doba zaměstnání získaná na území Rakouska je žalovanou zhodnocena správně podle čl. 15 odst. 3 písm. c) bod iii) a vi) prováděcího nařízení. Důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí se stalo chybné zhodnocení počtu dnů vyloučených dob v rozhodném období od 1. 1. 1969 do 31. 12. 2005, které žalovaná vymezila v souladu se zákonem o důchodovém pojištění. Pochybení ve výpočtu spočívalo podle krajského soudu v tom, že žalovaná stanovila počet dnů v rozhodném období pravidlem kalendářní

rok = 365 dnů, resp. 366 dnů v přestupném roce, ale při stanovení počtu dnů vyloučené doby v tomto období za dobu uvedenou v tiskopisu A/CZ 12 postupovala tak, že vyloučila dobu v délce odpovídající 360 dnům za kalendářní rok (tj. v období od 8. 12. 1969, resp. od 1. 1. 1970 do 31. 7. 2001). Od doby, kdy se stala žalobkyně poživatelkou důchodu v Rakousku (tj. od 1. 8. 2001 do 31. 12. 2005), žalovaná stanovila naproti tomu počet vyloučených dní podle pravidla 365 dnů (resp. 366 dnů za přestupný rok). Krajský soud je toho názoru, že uvedený způsob zjišťování počtu vyloučených dní v rozhodném období nebyl správný, neboť při zjišťování osobního vyměřovacího základu a následném stanovení výpočtového základu postupovala žalovaná výhradně podle českých právních předpisů. Žalovaná měla tudíž i rakouskou dobu pojištění od 8. 12. 1969, resp. od 1. 1. 1970 do 31. 7. 2001 vyloučit stejným způsobem (tzn. dle stejného pravidla přepočtu kalendářního roku na dny) jako rakouskou dobu pojištění od 1. 8. 2001 do 31. 12. 2005. Při zvoleném postupu žalované došlo totiž k rozmělnění vyměřovacího základu žalobkyně za rok 1969, ovšem nikoliv pouze 24 dny, nýbrž 499 dny.

Krajský soud proto závázal žalovanou v dalším řízení právním názorem tak, že vyloučí rakouskou dobu pojištění od 1. 1. 1970 do 31. 7. 2001 v rozsahu a na základě pravidla 365 dnů (resp. 366 dnů za přestupný) kalendářní rok. Krajský soud se v napadeném rozsudku dále zabýval námitkou doby povoleného neplaceného pracovního volna od 15. 10. 1968 do 19. 1. 1969, již žalovaná zhodnotila jako dobu zaměstnání. Žalobkyně namítala, že doba od 1. 1. 1969 do 19. 1. 1969 měla být žalovanou vyloučena pro stanovení výše osobního vyměřovacího základu, neboť spadá do doby rozhodné pro jeho výpočet (od 1. 1. 1969 do 19. 1. 1969). Toto období bylo předmětem místopřísežného prohlášení tehdejší spolupracovnice žalobkyně paní Alenky D. ze dne 27. 12. 2006, které bylo žalované doručeno dne 23. 1. 2007 současně s podáním žalobkyně, v němž odkázala na zákon č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, a na vyhlášku č. 102/1964 Sb., kterou se provádí zákon o so-

ciálním zabezpečení. K uvedenému důkazu žalovaná nezaujala v rozhodnutí žádné stanovisko, což krajský soud považoval za vadu řízení.

Navíc odůvodnění napadeného rozhodnutí v části vztahující se k roku 1969 je podle názoru krajského soudu nesrozumitelné, protože podle evidenčního listu žalovaná zhodnotila dobu od 1. 1. 1969 do 19. 1. 1969 jako dobu zaměstnání a její nevytlučení řádně neodůvodnila, ačkoliv podle evidenčního listu se jednalo o povolené neplacené pracovní volno. Odkaz na § 147 vyhlášky č. 102/1964 Sb. uvedený ve vyjádření žalované je chybný. Krajský soud zavázal žalovanou v tom směru, aby posoudila obsah evidenčního listu důchodového zabezpečení ze dne 30. 1. 1970 s poznámkou tam uvedenou ve vztahu k místu přísežnému prohlášení ze dne 27. 12. 2006 podle platné právní úpravy v té době. Pokud se žalobkyně dovolávala i Smlouvy, krajský soud zdůraznil, že nárok na starobní důchod vznikl žalobkyni dne 26. 11. 2005 a byl jí znám na základě její žádosti od 1. 1. 2006, tj. v době, kdy již byla ČR členem EU, a tudíž se při rozhodování o dávkách sociálního zabezpečení v rámci EU používala pravidla nařízení č. 1408/71 a prováděcího nařízení. Smlouvu proto tehdy již nebylo možno aplikovat. Z uvedených důvodů krajský soud shledal námitky žalobkyně důvodnými a napadené rozhodnutí žalované zrušil.

Rozsudek krajského soudu v Brně napadla žalovaná (stěžovatelka) kasační stížností. Podle názoru stěžovatelky je názor krajského soudu nesrozumitelný zejména v tom, že stěžovatelka je zavázána v dalším řízení vyloučit dobu od 1. 1. 1970 do 31. 7. 2001 v rozsahu a pravidlem 365 dnů či 366 dnů za kalendářní rok. Stěžovatelka připomněla, že hodnotila jednak „*klasickou dobu pojištění*“ od 8. 12. 1969 až do 31. 7. 2001 a dále dobu od 1. 8. 2001 do 31. 12. 2005, tj. dobu pobírání rakouského starobního důchodu přiznaného rozhodnutím rakouského nositele pojištění ze dne 16. 8. 2001 ode dne 1. 8. 2001, které je součástí spisové dokumentace žalobkyně.

Dále vložila právní úpravu obsaženou v nařízení č. 1408/71 a prováděcím nařízení,

která obsahují úpravu sčítání dob pojištění, koordinaci cizích časových jednotek a co nejvíce se je snaží přiblížit příslušnému penzijnímu zabezpečení toho daného členského státu. Je-li možné podle zákona členského státu přiznat starobní důchod jen s přihlédnutím k dobám pojištění získaným podle právních předpisů jiného členského státu ve spojení s čl. 15 nařízení č. 1408/71, provede se výpočet důchodu podle čl. 46 odst. 2 nařízení č. 1408/71, což znamená, že díky tomuto nařízení se sjednotí zásadní faktory rozhodné pro stanovení důchodové dávky. Proto byla i v předmětné věci doba pojištění od 8. 12. 1969 do 31. 7. 2001 hodnocena tak, že jeden kalendářní rok odpovídal 360 dnům a celé období bylo vyloučeno dle čl. 46 odst. 2 citovaného nařízení.

Stěžovatelka dále uvedla, že toto pravidlo již neplatí při stanovení počtu dní rozhodného období (do něhož je následně dosazena doba pojištění přepočtená podle výše uvedených pravidel) při výpočtu osobního vyměřovacího základu, který spadá zcela pod režii českých právních předpisů, konkrétně § 18 zákona o důchodovém pojištění, a jehož předmětem je rozhodné období zahrnující kalendářní roky s vyměřovacím základem. Kalendářním rokem se tak rozumí období od 1. 1. do 31. 12., tedy v rozsahu 365 (366) dnů. Zákon o důchodovém pojištění v tomto ohledu nepřipouští žádné výjimky. Podrobný výpočet osobního vyměřovacího základu stěžovatelka předložila již ve svém vyjádření ze dne 28. 8. 2007, a je tak možno seznat, že součet dnů v rozhodném období, kdy základní jednotkou je kalendářní rok, činí od 1. 1. 1969 do 31. 12. 2005 13 514 dnů, zatímco sečtením daného období pro účely stanovení délky doby pojištění, kdy musí být přihlédnuto k prováděcímu nařízení, činí součet těchto dnů 13 015. Rozdíl mezi způsobem hodnocení rakouské doby činí 499 dnů. V otázce doby pobírání starobního důchodu přiznaného rakouským nositelem pojištění od 1. 8. 2001 stěžovatelka poukázala na § 16 odst. 4 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, podle něhož je vyloučenou dobou doba pobírání plného invalidního důchodu nebo starobního dů-

chodu, přitom se za pobírání těchto důchodů považuje i vyplácení obdobných důchodů od zahraničního nositele pojištění. Doba vyplácení starobního důchodu rakouským nositelem pojištění podle názoru stěžovatelky spadá zcela pod hodnocení dle českých právních předpisů, a tudíž byla zhodnocena jako vyloučená v režimu jeden kalendářní rok = 365 (366) dnů, a to jak pro zhodnocení celkové doby pojištění, tak i pro zhodnocení pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu.

Doba pojištění získaná žalobkyní na území Rakouska v období od 8. 12. 1969 do 31. 7. 2001 pro účely zjištění celkové doby pojištění byla hodnocena v souladu s čl. 15 prováděcího nařízení, tedy 360 dnů za kalendářní rok. Naproti tomu, pro účely stanovení počtu dní rozhodného období při výpočtu osobního vyměřovacího základu byla délka kalendářního roku určena podle českých právních předpisů, tedy 365 (366) dnů. Do takto stanoveného rozhodného období byla následně započítána doba pojištění v Rakousku jako tzv. vyloučená doba, a to v rozsahu, v jakém byla potvrzena rakouským nositelem pojištění. Vzhledem k tomu, že rakouský nositel pojištění vyjádřil dobu pojištění získanou v Rakousku v časových jednotkách, které jsou odlišné od těch, s nimiž počítají české právní předpisy, bylo nejprve nutné převést rakouskou dobu na dny způsobem stanoveným v čl. 15 odst. 3 prováděcího nařízení. V případě zhodnocení doby vyplácení starobního důchodu přiznaného rakouským nositelem pojištění byla tato doba použita jak pro určení celkové doby pojištění, tak pro určení výše osobního vyměřovacího základu a hodnocena podle českých právních předpisů, tj. podle pravidla kalendářní rok = 365 (366) dnů pojištění.

Stěžovatelka z uvedených důvodů považovala právní názor krajského soudu za nesprávný a závěrem uvedla, že již samotný fakt, že pro posouzení osobního vyměřovacího základu dle § 16 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění jsou rozhodující mimo jiné dva faktory, a to počet kalendářních dnů připadajících na rozhodné období (1 rok = 365 dnů) a počet vyloučených dob připadajících na roz-

hodné období obsahující i dobu hodnocenou dle čl. 15 odst. 3 prováděcího nařízení (1 rok = 360 dnů) vede k logickému závěru, že počet dnů rozhodného období a počet dnů vyloučené doby se musí lišit. V posuzované věci činí tento rozdíl 499 dnů. Stěžovatelka poukázala v této souvislosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2008, čj. 3 Ads 116/2007-81, č. 1609/2008 Sb. NSS, který se podle jejího názoru zabýval problematikou blízkou předmětné věci. K důkazu místopřísežným prohlášením tehdejší spolupracovnice žalobkyně paní Alenky D. ze dne 27. 12. 2006 stěžovatelka uvedla, že o zápočtu náhradních dob a za dobu neplaceného volna rozhodne za předpokladu, prokáže-li žalobkyně, že se jednalo o pracovní volno bez náhrady příjmů z důvodu studia při zaměstnání či kombinovaného studia. Stěžovatelka však vyhodnotila předložený důkaz jako zcela nedostačující, přičemž odkázala na § 147 vyhlášky č. 102/1964 Sb., podle něhož je dána povinnost organizacím, které musí vést evidence o svých pracovnících. Tato evidence musela pro účely sociálního zabezpečení obsahovat mj. i dobu neplaceného pracovního volna poskytnutého závodem pro účely studia účastníkům studia vedle zaměstnání. Tento povinný údaj evidenční list ze dne 30. 1. 1970 neobsahuje.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně mimo jiné konstatovala, že stěžovatelka vzala pro výpočet rakouské doby vyloučené podle osobního listu důchodového zabezpečení za základ pravidlo přepočtu 1 rok = 360 dnů, což by odpovídalo pro osobu zaměstnanou 7 dnů v týdnu podle článku 15 odst. 3 prováděcího nařízení. To však neodpovídá skutečnosti. Žalobkyně namítla, že si stěžovatelka ani nezjistila informaci o tom, kolik dnů v týdnu žalobkyně pracovala, pokud tvrdila, že se jedná o aplikaci tohoto článku nařízení. Tento článek však podle názoru žalobkyně koordinuje pouze sčítání doby pojištění a v žádném případě nedoporučuje machinaci ve vnitrostátním výpočtu v tom smyslu, jak tvrdí stěžovatelka. Podle žalobkyně si stěžovatelka plete pojmy, když se odvolává na definici „*získání délky dob pojištění*“. Celé soud-

ní řízení se nezabývá délkou pojištění, nýbrž svévolným přepočtem vyloučených dnů oproti dobám pojištění za období zaměstnání v Rakousku. Žalobkyně dále uvedla, že prováděcí nařízení se nezabývá vnitrostátním přepočtem, jenž odporuje dobrým mravům a znevýhodňuje osobu migrující oproti osobě, která pobírá penzi pouze z jednoho penzijního systému. Podle ní není názor krajského soudu na výklad čl. 15 odst. 3 citovaného nařízení v rozporu s tímto nařízením. Dále poukázala na to, že stěžovatelkou citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ads 116/2007-81 se sice zabýval problematikou blízkou předmětné věci, ovšem s podstatnými rozdíly. K místopřísežnému prohlášení své spolupracovnice Alenky D. podepsané ještě jejím manželem Zdeňkem D. žalobkyně uvedla, že stěžovatelka k němu měla zaujmout stanovisko. Podle jejího mzdového listu Československé obchodní banky z roku 1969 je jasné, že doba od 15. 10. 1968 do 19. 1. 1969 je vykázána jako neplacené pracovní volno, i když důvod jeho udělení v tomto dokladu chybí. Dále žalobkyně uvedla, že vyhláška č. 102/1964 Sb., na níž se stěžovatelka odvolává, nesouvisí s předmětným problémem.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

1) Přepočet rakouské doby pojištění v období 1969–2001 dle pravidel prováděcího nařízení a její vyloučení pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu českého dílčího důchodu žalobkyně

V prvé řadě se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami směřujícími k prvnímu problému, tzn. **přepočtu rakouských dob pojištění** pro účely výpočtu osobního vyměřovacího základu českého dílčího důchodu přiznaného žalobkyni. Přitom je třeba vyjít z právního rámce, který byl stěžovatelkou na

posuzovanou věc aplikován. Při vydání napačeného rozhodnutí stěžovatelka aplikovala koordinační nařízení č. 1408/71 a prováděcí nařízení, neboť žalobkyně je podle čl. 2 nařízení č. 1408/71 zaměstnanou osobou, která podléhala právním předpisům jednoho nebo více členských států a je přitom státním příslušníkem jednoho z členských států EU. Jak je zřejmé ze spisové dokumentace, stěžovatelka poprvé pravomocně rozhodla dne 13. 1. 2006 o jejím nároku na dílčí český starobní důchod (který vznikl dne 26. 11. 2005), tj. již po vstupu ČR do EU. Z toho důvodu nemohla být aplikována na rozhodování o přiznání této důchodové dávky Smlouva, jejíž účinnost mezi smluvními stranami byla ukončena k datu přistoupení ČR do EU (tj. dne 1. 5. 2004), a to v důsledku platnosti čl. 6 nařízení č. 1408/71 ve spojení s písm. A bodem 8 přílohy č. III. tohoto nařízení. Podle tohoto ustanovení zůstal ve vztazích mezi Rakouskem a ČR v platnosti pouze čl. 32 odst. 3 Smlouvy. Toto ustanovení Smlouvy se však na posuzovanou věc nevztahuje.^{*)} Krajský soud tedy naprosto správně usoudil s poukazem na rozhodná data vzniku nároku na starobní důchod a přiznání starobního důchodu, která spadají již do období účinnosti nařízení č. 1408/71, že stěžovatelka musela aplikovat na posuzovanou věc evropské nařízení č. 1408/71 a prováděcí nařízení.

Tato nařízení upravují na základě koordinačního (nikoliv harmonizačního) principu mj. i problematiku poskytování důchodových dávek pro migrující pracovníky. Právní úprava obsažená v těchto nařízeních je založena na čtyřech základních principech – principu rovného zacházení, principu sčítání dob pojištění, principu zachování nabytých práv a principu aplikace jednoho právního řádu. Z dalších principů je zapotřebí akcentovat princip stejného posuzování skutečností (vyplývající z čl. 3 nařízení č. 1408/71 a přede-

^{*)} Článek 32 odst. 2, na nějž odst. 3 odkazuje, uvádí: „(2) Pro získání nároku na dávky podle této smlouvy se přihlíží také k dobám pojištění, které byly získány podle právních předpisů jednoho ze smluvních států před tím, než tato smlouva vstoupila v platnost.“

(3) Při použití odstavce 2 se k dobám pojištění získaným na území České republiky před 27. listopadem 1961 přihlíží podle rakouských právních předpisů o nárocích na dávku a čekatelství v důchodovém pojištění na základě zaměstnání v zahraničí výlučně jako k rakouským dobám pojištění.“

vším z judikatury Soudního dvora), který spočívá v tom, že skutečnosti, příjmy a jiné okolnosti, které mají význam pro posouzení nároků migrujících pracovníků, nicméně nastaly v jiných státech, je třeba brát v úvahu stejně, jako by nastaly v daném členském státě (viz k tomu Koldinská, K. a kol. *Sociální zabezpečení osob migrujících v EU*. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 57–58). Soudní dvůr v rámci rozhodování o předběžných otázkách označil soubor pravidel obsažených v těchto nařízeních za „*vyčerpávající a jednotný systém kolizních norem, jejichž cílem je zajistit, že pracovníci pohybující se v rámci Společenství budou podléhat systému sociálního zabezpečení pouze jediného členského státu, čímž zároveň vyloučí souběžnou aplikaci více systémů právních předpisů a předchází obtížím, které by taková situace přinesla*“. Cílem evropského koordinačního mechanismu je tedy především usnadnit realizaci důchodových nároků migrujících pracovníků a umožnit jim zhodnocení veškerých dosažených dob pojištění při souběžné ochraně jejich nabytých nároků a výhod.

Jádro problému posuzované věci spočívá v aplikaci pravidel nařízení č. 1408/71 a prováděcího nařízení na výpočet českého dílčího důchodu žalobkyně. Článek 45 odst. 1 nařízení č. 1408/71, který je konkrétním provedením principu sčítání dob pojištění pro dávky poskytované ve stáří, stanovuje, že „[p]okud právní předpisy členského státu podmiňují získání, zachování nebo opětné nabytí nároku na dávky v rámci systému, který není zvláštním systémem ve smyslu odstavců 2 nebo 3, získáním dob pojištění nebo bydlení, přihlíží příslušná instituce uvedeného členského státu v nezbytné míře k dobám pojištění nebo bydlení získaným podle právních předpisů kteréhokoli jiného členského státu, ať již v rámci obecného nebo zvláštního systému a jako zaměstnaná osoba nebo osoba samostatně výdělečně činná. Pro uvedený účel přihlíží k těmto dobám, jako by byly získány podle jí uplatňovaných právních předpisů.“ Z osobního listu důchodového pojištění je patrné, že žalobkyně získala v českém systé-

mu důchodového pojištění 3 020 dnů započítatelných pro nárok, tj. pouze 8 celých let doby pojištění. Nárok na starobní důchod je stanoven vnitrostátní právní úpravou na 25 let doby pojištění [§ 29 písm. a) zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném k datu vydání napadeného rozhodnutí] při dosažení důchodového věku pojištěnce. Žalobkyně by tedy nevznikl nárok na český starobní důchod bez nezbytného přihlídnutí k rakouským dobám pojištění podle čl. 45 odst. 1 nařízení č. 1408/71. Stěžovatelka byla tedy povinna v návaznosti na citovaný čl. 45 odst. 1 aplikovat čl. 46 odst. 2 citovaného nařízení, který konstruuje mechanismus tzv. dílčích důchodů. Čl. 46 odst. 2 uvádí, že „[p]okud byly podmínky vyžadované právními předpisy členského státu pro získání nároku na dávky splněny pouze po použití článku 45 nebo čl. 40 odst. 3, použijí se tato pravidla: a) příslušná instituce vypočte teoretickou výši dávky, na kterou by dotyčná osoba mohla uplatnit nárok, pokud by všechny doby pojištění nebo bydlení získané podle právních předpisů členských států, které se na zaměstnanou osobu nebo osobu samostatně výdělečně činnou vztahovaly, byly získány v dotyčném členském státě a podle právních předpisů uplatňovaných institucí v době přiznání dávky. Pokud podle těchto právních předpisů není výše dávky závislá na délce získaných dob, považuje se tato výše za teoretickou výši uvedenou v tomto písmenu; b) příslušná instituce potom určí skutečnou výši dávky na základě teoretické výše uvedené v předchozím písmenu v poměru délky dob pojištění nebo bydlení získaných před vznikem pojistné události podle jí uplatňovaných právních předpisů k celkové délce dob pojištění a bydlení získaných před vznikem pojistné události podle právních předpisů všech členských států, kterých se to týká.“ Vzhledem k českému systému důchodového pojištění toto ustanovení znamená, že stěžovatelka (jako kompetentní instituce) byla povinna určit skutečnou výši českého dílčího starobního důchodu žalobkyně na základě teoretické výše tohoto důchodu určené při zápočtu všech dob pojiš-

tění v poměru délky dob získaných v českém systému pojištění k celkové délce dob pojištění (tj. součtu rakouských a českých dob pojištění). Z napadeného rozhodnutí stěžovatelky je zjevné, že tak učinila a přepočítala základní i procentní výměru vynásobením poměrem českých dob pojištění (2 922 dnů započitatelných pro výši důchodu po snížení náhradní doby pojištění) k délce celkové doby pojištění (14 316 dnů). Tato fáze výpočtu důchodu není mezi stranami sporná a ani žalobkyně proti ní v žalobě nevznesla žádnou námitku.

Naproti tomu je mezi účastníky sporná fáze výpočtu osobního vyměřovacího základu (tedy průměrného vyměřovacího základu žalobkyně za rozhodné období), který je základem pro určení výpočtového základu českého dílčího důchodu. Podle platné a účinné právní úpravy v době vydání napadeného rozhodnutí platilo, že výpočtovým základem je osobní vyměřovací základ (§ 16), pokud nepřevyšuje částku 9 100 Kč. Převyšoval-li osobní vyměřovací základ částku 9 100 Kč, stanovil se výpočtový základ tak, že částka 9 100 Kč se počítala v plné výši, z částky osobního vyměřovacího základu nad 9 100 Kč do 21 800 Kč se počítalo 30 % a z částky osobního vyměřovacího základu nad 21 800 Kč se počítalo 10 % (§ 15 zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném k datu přiznání důchodu). Osobní vyměřovací základ je měsíční průměr úhrnu ročních vyměřovacích základů pojištěnce za rozhodné období (§ 18). Tento průměr se vypočte jako *součin koeficientu 30,4167 a podílu úhrnu ročních vyměřovacích základů za rozhodné období a počtu kalendářních dnů připadajících na rozhodné období; jsou-li v rozhodném období vyloučené doby (odstavce 4 až 6), snižuje se o ně počet kalendářních dnů připadajících na rozhodné období*. Krajský soud v napadeném rozsudku shledal, že stěžovatelka postupovala chybně při stanovení osobního vyměřovacího základu, neboť přepočítla rakouské doby pojištění, které kvalifikovala z hlediska výpočtu osobního vyměřovacího základu českého dílčího důchodu jako doby vyloučené, podle přepočítacích

pravidel uvedených v čl. 15 odst. 3 prováděcího nařízení. K posouzení této právní otázky také směřovaly stěžovatelčiny námitky, která se s tímto právním názorem krajského soudu neztotožnila.

K posouzení těchto námitek je nutné zabývat se nejprve právní úpravou vyloučených dob v českém systému důchodového pojištění ve vztahu k dobám pojištění získaným pojištěncem v cizině. Podle právní úpravy platné a účinné do 31. 12. 1995 představané zákonem č. 100/1988 Sb. a vyhláškou č. 149/1988 Sb. [§ 12 odst. 7 písm. e) této vyhlášky] platilo, že z kalendářního roku se pro výpočet průměrného měsíčního výdělku vylučují i doby zaměstnání v cizině, nejde-li o pracovníky v zahraničí a o doby započtené podle § 10. Status těchto dob hodnocených před 31. 12. 1995 jako dob vyloučených zůstal zachován i po nabytí účinnosti zákona o důchodovém pojištění, neboť § 16 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění výslovně uvádí, že „[v]yloučenými dobami jsou **před 1. lednem 1996 doby, které se podle předpisů platných před tímto dnem vylučovaly při zjišťování hrubých výdělků pro účely výpočtu průměrného měsíčního výdělku**“. Doby pojištění v cizině získané za účinnosti zákona o důchodovém pojištění (tzn. po 31. 12. 1995) však již nemají status dob vyloučených pro výpočet osobního vyměřovacího základu pojištěnce, neboť nejsou zmíněny ve výčtu § 16 odst. 4 písm. a) až j) zákona o důchodovém pojištění. Ve vazbě na cizí pojistné systémy je jako vyloučená doba upravena pouze doba pobírání důchodových dávek od cizozemských nositelů pojištění, a to podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o důchodovém pojištění. Z napadeného rozhodnutí a přiloženého osobního listu důchodového pojištění je zřejmé, že stěžovatelka vyloučila pro výpočet osobního vyměřovacího základu rakouskou dobu pojištění získanou v letech 1969–2005 v délce 13 015 dnů. Z tohoto vyplývá, že vyloučila pro výpočet osobního vyměřovacího základu rakouskou dobu pojištění získanou jak před 1. 1. 1996, tak i po 31. 12. 1995 (tzn. období od 1. 1. 1969 do 31. 7. 2001). Rakouská doba pojištění získaná v letech 2001–2005

(tzn. doba pobírání rakouského starobního důchodu) byla stěžovatelkou vyloučena dle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o důchodovém pojištění.

Smyslem a účelem institutu vyloučených dob je zabránit tomu, aby se průměr výdělků rozmělnil tím, že by se výdělky rozpočetly i za výdělkově „prázdná“ období. Použitím tzv. vyloučených dob se rozhodné období vlastně zhušťuje (srov. Voříšek, V. *Starobní důchod 2004*. Linde : Praha, 2004, s. 118). Tento mechanismus však zákon o důchodovém pojištění nevztahuje k cizím dobám pojištěním získaným za doby jeho účinnosti, tj. po 31. 12. 1995. Nařízení č. 1408/71 v rámci koordinace národních systémů členských států zavedlo rovněž mechanismy, které brání tomu, aby byly nároky pojištěnce kráceny v důsledku započtení dob, které pojištěnec získal v jiných členských státech. Článek 47 odst. 1 písm. d) nařízení stanovuje, že „[p]ro výpočet teoretické a poměrné výše uvedené v čl. 46 odst. 2 písm. a) se použijí tato pravidla: pokud se podle právních předpisů členského státu dávky vypočítávají na základě částky příjmů, příspěvků nebo zvýšení, určí příslušná instituce uvedeného státu příjmy, příspěvky a zvýšení, které se mají vzít v úvahu, pokud jde o doby pojištění nebo bydlení získané podle právních předpisů jiných členských států, na základě průměrných příjmů, příspěvků nebo zvýšení zaznamenaných s ohledem na doby pojištění získané podle jí uplatňovaných právních předpisů.“ Český systém důchodového pojištění je stran metody výpočtu důchodových dávek založen na rozpočítání dosažených příjmů na časové jednotky rozhodného období, a je tak zapotřebí vztáhnout na jeho fungování citované ustanovení nařízení. Toto ustanovení ukládá členským státům zohlednit pro doby pojištění získané v jiném členském státě, které jsou pro účely vzniku nároku započteny do celkové doby

pojištění, takové částky příjmů, které budou odvozeny z příjmů reálně dosažených v tom členském státu, jehož kompetentní instituce rozhoduje o přiznání důchodové dávky podle čl. 46 odst. 2 nařízení č. 1408/71 (tzn. „dopočítat“ teoretické průměrné výdělky a dosadit je do cizích dob pojištění). Jedná se tedy o svou povahou poněkud odlišnou metodu, než kterou byly vyloučené doby podle právní úpravy platné a účinné před 1. 1. 1996, ale ve výsledku se jedná o metody funkčně srovnatelné a souladné s cíli koordinačního mechanismu upraveného citovanými nařízeními.

Nejvyšší správní soud se výkladem čl. 47 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1408/71 ve vztahu k institutu vyloučených dob zabýval již dříve. V rozsudku ze dne 27. 11. 2008, čj. 3 Ads 79/2007-72, dospěl k následujícímu právnímu názoru: „*Na daný případ dopadá čl. 47 odst. 1 písm. d) nařízení, který se odráží v národní úpravě, jež není s nařízením v rozporu a která stejně jako nařízení vychází z principu zachování průměrných měsíčních výdělků. Nutno však uvést, že tohoto cíle obsaženého v pokynu dle čl. 47 odst. 1 písm. d) nařízení vnitrostátní úprava nedosahuje možným postupem předestřeným stěžovatelkou v kasační stížnosti, totiž dosazováním výdělků získaných v České republice do zahraničních dob (v souzené věci výdělky za rok 1984), nýbrž využitím institutu vyloučených dob.*“ V tomto rozsudku tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že není v rozporu se zákonem o důchodovém pojištění ani s nařízením, pokud stěžovatelka použila institut vyloučených dob k naplnění cíle sledovaného citovaným čl. 47 odst. 1 písm. d) nařízením č. 1408/71.^{*)} K obdobnému závěru dospěl i v rozsudku ze dne 9. 10. 2009, čj. 4 Ads 51/2009-42, č. 1991/2010 Sb. NSS. Ani v posuzované věci tedy Nejvyšší správní soud neshledal, že by samotným uplatněním institutu vyloučených dob na doby pojištění získané v Rakousku stěžovatelka pochybila,

^{*)} Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že v současné době stěžovatelka již používání institutu vyloučených dob k provedení účelu čl. 47 odst. 1 písm. d) nařízení nahradila metodou dopočítávání průměrného denního indexovaného výdělku do doby pojištění získané v jiném členském státě EU dle metodického pokynu ze dne 25. 2. 2009. Podle této metodiky se dále jako vyloučené doby započítávají pouze náhradní doby pojištění získané v zahraničí.

neboť postupovala v mezích vnitrostátní právní úpravy důchodového pojištění.

Nyní je třeba posoudit samotný problém přepočtu rakouských dob pojištění vyloučených stěžovatelkou pro výpočet osobního vyměřovacího základu na podmínky českého systému důchodového pojištění. Stěžovatelka aplikovala čl. 15 prováděcího nařízení, který provádí mimo jiné i výše zmíněný čl. 45 odst. 1 nařízení č. 1408/71 a upravuje přepočítací pravidla pro jednotlivé časové jednotky, v nichž mohou být doby pojištění vyjádřeny. Nejvyšší správní soud na tomto místě podotýká, ačkoliv není v právní úpravě českého systému důchodového pojištění nikde výslovně stanoveno, že se ve smyslu prováděcího nařízení jedná o systém „sedmidenního pracovního týdne“, je třeba přisvědčit stěžovateli v tom, že právě tato varianta je ze všech ostatních systémů vymezených v citovaném čl. 15 prováděcího nařízení (tj. systém pětidenního a šestidenního) tou správnou. Vzhledem k tomu, že český důchodový systém je založen na započítávání kalendářních let a kalendářních (nikoliv pracovních) dnů, je ekvivalentní právě se sedmidenním modelem pracovního týdne upraveným v čl. 15 odst. 3 písm. c) prováděcího nařízení, který umožňuje největší přiblížení skutečnému počtu kalendářních dnů v roce (365 nebo 366 dnů). Toto ustanovení výslovně uvádí: „*Pokud jsou doby pojištění získané podle právních předpisů jednoho členského státu vyjádřeny v jednotkách odlišných od jednotek používaných právními předpisy jiného členského státu, provede se přepočet nezbytný pro účely sčítání podle těchto pravidel: a) pokud je dotyčná osoba zaměstnanou osobou, která podléhala systému šestidenního pracovního týdne, nebo je-li osobou samostatně výdělečně činnou: pokud dotyčná osoba je zaměstnanou osobou, která podléhala systému sedmidenního pracovního týdne:*

i) jeden den odpovídá šesti hodinám a opačně,

ii) sedm dnů odpovídá jednomu týdnu a opačně,

iii) třicet dnů odpovídá jednomu měsíci a opačně,

iv) tři měsíce nebo třináct týdnů nebo devadesát dnů odpovídá jednomu čtvrtletí a opačně,

v) pro přepočet týdnů na měsíce a opačně se týdny a měsíce přepočtou na dny,

vi) pro celkový součet dob pojištění získaných během jednoho kalendářního roku nesmí uplatnění předchozích pravidel vést k výsledku, který je vyšší než tři sta šedesát dnů nebo padesát dva týdny nebo dvanáct měsíců nebo čtyři čtvrtletí. Jsou-li doby pojištění získané podle právních předpisů členského státu vyjádřeny v měsících, považují se dny, které odpovídají části měsíce, v souladu s přepočtovými pravidly vymezenými v tomto odstavci za celý měsíc.“

Stěžovatelka vycházela při výpočtu osobního vyměřovacího základu z rozhodného období (1969–2005) přepočteného na kalendářní dny podle obecního pravidla 1 rok = 365/366 dnů. V souladu s § 16 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění byla povinna odečíst od počtu kalendářních dnů rozhodného období počet dnů připadajících na vyloučené doby v tomto období. Jelikož stěžovatelka vyhodnotila rakouskou dobu zaměstnání a rakouskou dobu pojištění potvrzenou rakouským nositelem pojištění v délce 380 měsíců v období 1969–2001 jako vyloučenou dobu, byla nucena ji pro účely výpočtu osobního vyměřovacího základu převést na kalendářní dny (§ 16 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění). Při tomto přepočtu aplikovala stěžovatelka uvedená pravidla čl. 15 odst. 3 písm. c) bod vi) prováděcího nařízení pro přepočet měsíců na dny (tj. 1 měsíc = maximálně 30 dnů, 1 rok = maximálně 360 dnů). Jak je z výše uvedeného patrné, toto pravidlo stěžovatelka uplatnila pouze ve vztahu k získané rakouské době pojištění, kterou hodnotila jako dobu vyloučenou, avšak nikoliv pro určení počtu dnů rozhodného období, kde postupovala naprosto standardním způsobem přepočtu kalendářních let na kalendářní dny (1 rok = 365/6 dnů). Z tohoto důvodu se po-

čet dnů rozhodného období, který stěžovatelka získala přepočtem roků na dny, počítal podle obecného pravidla 1 rok = 365/366 dnů. Aplikací uvedených dvou různých pravidel na proměnné potřebné pro výpočet osobního vyměřovacího základu žalobkyně ovšem došlo k tomu, že nebyla v důsledku přepočtu rakouské doby pojištění dle pravidla uvedeného v čl. 15 odst. 3 písm. c) bod vi) prováděcího nařízení započítána jako vyloučená celá část rozhodného období v letech 1969–2001, kterou jako dobu pojištění v plném rozsahu potvrdil rakouský nositel pojištění, ale vznikla difference 165 dnů (násobek 32 let doby pojištění a rozdílu dnů 365/366 – 360/rok). Nejvyšší správní soud dává žalobkyni plně za pravdu v tom, že v důsledku mechanismu vnitrostátního výpočtu osobního vyměřovacího základu způsobila tato difference rozmělnění jejích výdělků dosažených v roce 1969 (tzn. v posledním roce před rokem 1986, v němž žalobkyně dosáhla započitatelných výdělků pro výpočet osobního vyměřovacího základu, a tím i výpočtového základu). Těžiště právního posouzení tohoto problému spočívá v tom, zda je vznik této difference a její negativní efekt na výši českého důchodu žalobkyně v souladu s vnitrostátní i evropskou právní úpravou [§ 16 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, čl. 47 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1408/71]. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu přisvědčil právnímu názoru krajského soudu, a to z následujících důvodů.

V prvé řadě Nejvyšší správní soud považuje za nutné zdůraznit, že se tímto problémem ve své předchozí judikatuře dosud konkrétně meritorně nezabýval, přičemž tento problém není přímo řešen ani relevantní judikaturou Soudního dvora. Jestliže stěžovatelka argumentovala rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ads 116/2007-81, pak tato argumentace nebyla případná. V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval problémem částečně skutkově obdobným, nicméně vyslovil právní názor, který se posuzované věci dotýká pouze v obecné rovině. Meritum této věci spočívalo v tom, že krajský soud nesprávně vytkl žalované, že neuplatnila přepočet dob pojištění žalobce důsledně,

tedy že jej uplatnila pouze na doby získané ve Francii a Velké Británii, a nikoliv na doby pojištění získané v České republice. Nejvyšší správní soud dospěl na rozdíl od krajského soudu k opačnému právnímu závěru, že tento postup žalované byl správný, neboť „*stát provádějící výpočet důchodu provádí přepočet jen u dob, které jsou používány jiným členským státem, pokud používá odlišné jednotky. Vyloučené doby získané na území České republiky žalovaná správně hodnotila podle vnitrostátních právních předpisů, konkrétně podle § 16 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., neboť se nejednalo o doby, na které by bylo zapotřebí aplikovat výše zmíněná nařízení, neboť doby pojištění a vyloučené doby získané na území České republiky je zapotřebí hodnotit podle vnitrostátních právních předpisů.*“ K problému hodnocení cizích dob pojištění získaných v jiných členských státech EU Nejvyšší správní soud pouze obecně konstatoval, že „*vytlučením určitých dob nevzniká stěžovateli újma, jak by se na první pohled z pojmu ‚vyloučené doby‘ mohlo zdát, naopak se s vyloučenými dobami již nadále nepočítá při provádění výpočtu důchodu, jinak by se totiž o tyto doby, kdy stěžovatel neměl žádný příjem v České republice, tento příjem ‚rozmělnil‘. Vyloučení dob je proto ku prospěchu stěžovatelů.*“ Právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v citovaném rozsudku tedy neřešil samotný problém aplikace přepočítacích pravidel cizích dob pojištění pro účely osobního vyměřovacího základu českého důchodu (tzn. problém stanovení počtu dnů vyloučené doby), nýbrž pouze vyjadřoval akceptaci vyloučených dob jako možného způsobu řešení tohoto problému zhodnocení cizích dob pojištění pro účely výpočtu českého důchodu (viz k tomu obdobně výše citované rozsudky zdejšího soudu z pozdější doby ze dne 27. 11. 2008, čj. 3 Ads 79/2007-74, a ze dne 9. 10. 2009, čj. 4 Ads 51/2009-42, č. 1991/2010 Sb. NSS). Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud stěžovatelce nepřisvědčil v tom, že se v posuzované věci jedná o tutéž právní otázku, která již byla řešena v citovaném rozsudku ze dne 2. 4. 2008, čj. 3 Ads 116/2007-81, č. 1609/2008 Sb. NSS.

Při posouzení předmětné právní otázky Nejvyšší správní soud vychází z toho, že institut vyloučených dob je realizací principu ochrany výše důchodového nároku pojištěnce. Smyslem přepočítacích pravidel obsažených v čl. 15 prováděcího nařízení je umožnit kompetentním institucím při výpočtu důchodových dávek podle čl. 46 odst. 2 nařízení č. 1408/71 převést dobu pojištění dosaženou v jiných členských státech vyjádřenou v jiných jednotkách než v jednotkách, které používá kompetentní instituce. Podstatné je, že pravidla přepočtu by se měla aplikovat pouze tam, kde je takový přepočet **nezbytný pro účely sčítání** dob pojištění. Z kontextu nařízení je zřejmé, že toto pravidlo míří primárně na přepočet cizích dob pojištění pro účely sčítání za účelem stanovení nároku na důchod dle čl. 45 odst. 1 nařízení č. 1408/71. Přepočítací pravidla čl. 15 odst. 3 prováděcího nařízení tedy mají nepochybně vliv na vyjádření cizích dob pojištění pro účely posouzení nároku na důchod v členském státě, avšak v důsledku čl. 46 odst. 2 písm. b) nařízení č. 1408/71 má tento přepočet dob vliv i na „*skutečnou výši dávky*“ přiznané kompetentní institucí členského státu, neboť teoretická výše dávky je krácena poměrem dob pojištění (vyjádřených pro účely českého systému výpočtu důchodu ve dnech skrze aplikaci přepočtových pravidel). Potud nelze pochybovat o uplatnění přepočtových pravidel stanovených prováděcím nařízením. Jejich uplatnění na problém stanovení osobního vyměřovacího základu pojištěnce, jehož výpočet je jinak výlučně regulován zákonem o důchodovém pojištění, je však sporné. Je totiž nepochybné, že pokud by se jednalo o české doby pojištění, které mají ze zákona status dob vyloučených (§ 16 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění), byly by pro účely výpočtu osobního vyměřovacího základu započítány v plné výši podle vnitrostátního me-

chanismu přepočtu (1 rok = 365/366 dnů). Pokud aplikace těchto přepočítacích pravidel pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu stěžovatelkou vedla ke snížení výsledné výše přiznaného důchodu žalobkyně, pak je zapotřebí zkoumat, zda se nejedná o nepřipustnou diskriminaci žalobkyně oproti pojištěncům, kteří mají započítány vyloučené doby získané v českém důchodovém pojištění, a to v důsledku platnosti principu rovného zacházení mezi pojištěnci (čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1408/71) a zásady stejného posuzování skutečností (tzv. princip asimilace), který lze výkladem dovodit jak z preambule tohoto nařízení, tak i jeho citovaného čl. 3 odst. 1.^{*)} Extenzivní pojetí těchto principů zastává i dosavadní judikatura Soudního dvora, která koncept rovnosti vztahuje nejen k migrujícím osobám jako takovým, ale i ke skutečnostem rozhodným pro přiznání dávky (např. rozsudek ze dne 1. 6. 1995 ve věci *Vougioukas*, C-443/93, Recueil, s. I-4033, rozsudek ze dne 4. 10. 1991 ve věci *Paraschi*, C-439/88, Recueil, s. I-4501, dále také rozsudek ze dne 18. 4. 2002 ve věci *Duchon*, C-290/00, Recueil, s. I-3567).

Z principů uplatňování základní svobody volného pohybu osob v rámci EU, jejímž provedením je i koordinace systémů sociálního zabezpečení členských států (čl. 39 a čl. 40 konsolidovaného znění Smlouvy o založení ES ze dne 29. 12. 2006, nyní čl. 45 a čl. 46 konsolidovaného znění Smlouvy o fungování EU vyhlášeného dne 30. 3. 2010), vyplývá, že nelze znevýhodňovat pojištěnce, kteří nejsou migrujícími pracovníky ve smyslu nařízení č. 1408/71, oproti migrujícím pracovníkům. Stejně tak je potřebné chránit jejich nabytá práva a výhody, aby nebyly dotčeny z důvodu migrace mezi členskými státy EU. V posuzované věci je zřejmé, že aplikace institutu vyloučených dob ve spojení s přepočítacími pravidly v čl. 15 odst. 3 písm. c) bodu vi) pro-

^{*)} Explicitně byla tato zásada upravena až obecně v preambuli (bod 9–12) a konkrétně v čl. 5 nového nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/04 účinného od 1. 5. 2010 (rovné nakládání s dávkami, příjmy, skutečnostmi nebo událostmi nebo též tzv. rovnost území). Podle písm. b) tohoto článku „Nestanoví-li toto nařízení jinak a s ohledem na zvláštní prováděcí předpisy, použije se toto: jsou-li podle právních předpisů příslušného členského státu právní účinky připisovány existenci některých skutečností nebo událostí, přihlíží tento členský stát k podobným skutečnostem nebo událostem, které nastaly v kterémkoli členském státě tak, jako by k nim došlo na jeho území.“

váděcího nařízení vedla k odlišnému a pro žalobkyni nevýhodnému posouzení těchto dob pro účely výpočtu osobního vyměřovacího základu jejího českého důchodu. Jestliže se pro naplnění cíle stanoveného v čl. 47 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1408/71 (tzn. do počet výdělků do cizích dob pojištění) stěžovatelka rozhodla použít ve vztahu k rakouským dobám pojištění získaným žalobkyní pro účely výpočtu osobního vyměřovacího základu metodu vyloučených dob, pak tak měla učinit takovým způsobem, aby žalobkyni nevznikla újma spočívající v rozmělnění osobního vyměřovacího základu těmi dny rakouské doby pojištění, o které se délka rakouské doby pojištění snížila v důsledku užití pravidla 1 rok = max. 360 dnů (tzn. v posuzované věci 165 dnů rakouské doby pojištění). Vzhledem k tomu, že nařízení č. 1408/71 nepočítá s mechanismem vylučování dob pojištění dosažených v jiných členských státech EU, nýbrž s mechanismem dopočítávání průměrných výdělků do těchto dob, je třeba konstatovat, že takovýto přepočet cizích dob pojištění rozhodně nesplňuje kritérium „nezbytnosti“ podle čl. 15 odst. 3 prováděcího nařízení, jak tvrdila stěžovatelka.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, jenž tímto shrnuje, že postup stěžovatelky při přepočtu rakouských dob pojištění potvrzených v kalendářních měsících na kalendářní dny pro výpočet osobního vyměřovacího základu (§ 16 odst. 1 *in fine* zákona o důchodovém pojištění) nebyl souladný ani s vnitrostátní právní úpravou, ani se základními principy nařízení a zejména pak s účelem čl. 47 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1408/71. Proto v tomto bodě přisvědčil právnímu názoru krajského soudu, že způsob zjišťování počtu vyloučených dní v rozhodném období, který stěžovatelka zvolila, nebyl správný. Z hlediska naplnění účelu a smyslu čl. 47 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1408/71 stěžovatelka byla sice

oprávněna posoudit prokázané rakouské doby pojištění jako doby vyloučené pro účely výpočtu osobního vyměřovacího základu českého důchodu žalobkyně, avšak při jejich přepočtu byla povinna v souladu s principem stejného zacházení s rozhodnými skutečnostmi (tzv. principem asimilace) vyloučit cizí dobu pojištění ve stejné délce, jako by se jednalo o vylučovanou vnitrostátní dobu pojištění. V důsledku působení tohoto principu je v takovém případě nutno pro účely výpočtu důchodové dávky hodnotit jako vyloučenou dobu veškerou zjistitelnou cizí dobu pojištění dosaženou v členských státech EU, a to bez ohledu na přepočítací pravidla uvedená v čl. 15 odst. 3 písm. c) prováděcího nařízení, pokud by jejich aplikace nevedla ke stejnému či výhodnějšímu výpočtu výše důchodové dávky. Tento právní závěr ovšem nikterak nevylučuje, aby stěžovatelka v téže situaci uplatnila jinou metodu vyhovující požadavkům čl. 47 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1408/71, než vyloučené doby, pokud ji aplikuje v duchu principu předvídatelnosti správní praxe i v obdobných případech (tzn. zejména metodu dopočítávání denního indexovaného výdělku do doby pojištění získané v jiném členském státě EU).

Pro úplnost své úvahy Nejvyšší správní soud podotýká, že je třeba přisvědčit stěžovatelce v tom, že přepočítací pravidla prováděcího nařízení rozhodně nelze aplikovat na přepočet rozhodného období, za které se zjišťuje osobní vyměřovací základ pojištěnce, z roku na dny potřebné ke stanovení počtu kalendářních dnů připadajících na rozhodné období (§ 16 odst. 1 věta druhá, § 18 zákona o důchodovém pojištění). K ničemu takovému ovšem krajský soud stěžovatelku v napadeném rozsudku nezavázal, takže tuto poznámku činí Nejvyšší správní soud pouze *obiter dictum* mimo rámec přezkumu samotných rozhodovacích důvodů napadeného rozsudku. (...)

Důchodové pojištění: lhůta pro zahájení srážek na úhradu přeplatku na starobním důchodu

k § 118a odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném do 31. 12. 2008

k § 82 soudního řádu správního

Nárok na vrácení, popřípadě náhradu částek vyplacených neprávem nebo ve vyšší výši než náležely, zanikne, pokud ve lhůtě tří let ode dne, kdy orgán sociálního zabezpečení tuto skutečnost zjistil (a která se staví po doby vymezené v § 118a odst. 3 větě druhé zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném do 31. 12. 2008), nezahájí orgán sociálního zabezpečení na úhradu přeplatku srážky z důchodu nebo ze mzdy. Pokud provede orgán sociálního zabezpečení na úhradu přeplatku srážky z důchodu nebo ze mzdy po uplynutí této lhůty, jedná se o nezákonný zásah správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 3. 2010, čj. 30 Ca 53/2009-38)

Věc: Ing. Ladislav K. proti České správě sociálního zabezpečení o srážky ze starobního důchodu.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 7. 4. 2005 rozhodla, že žalobce je povinen vrátit přeplatek na jeho starobním důchodu ve výši 436 838 Kč. Proti tomuto rozhodnutí žalobce brojil u správních soudů, ale neúspěšně.

V návaznosti na to žalovaná provedla v březnu 2009 srážku ze starobního důchodu žalobce ve výši 3 678 Kč a ve srážení této částky pokračovala i v následujících měsících. Vyrozumění o tom, že jsou z jeho starobního důchodu prováděny srážky na úhradu přeplatku na starobním důchodu, obdržel žalobce až přípisem ze dne 12. 6. 2009. Předtím obdržel pouze vyrozumění žalované ze dne 24. 4. 2009.

Žalobce se domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalované žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové. Podle žalobce není žalovaná k těmto srážkám oprávněna, neboť nárok žalované na vrácení přeplatku na starobním důchodu byl prekludován. Žalobce odkázal na znění § 118a odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, který stanoví, že nárok na vrácení přeplatku prekluduje uplynutím tříleté subjektivní lhůty, která počíná běžet dnem, kdy orgán sociálního zabezpečení zjistil existenci nároku na vrácení, popřípadě náhradu

částek vyplacených neprávem nebo ve vyšší výši, než náležely. Specifikum § 118a odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení spočívá podle žalobce v tom, že oprávněný (žalovaná) jako plátce důchodu je oprávněn provádět srážky z důchodu tak, že sám vykonává svoje předchozí rozhodnutí z nalézacího řízení o vrácení přeplatku na starobním důchodu, aniž by on nebo nějaký jiný orgán musel vydávat další zvláštní rozhodnutí o nařízení výkonu, jak je to jinak běžné. Toto ustanovení, pokračoval žalobce, upravuje prekluzivní lhůty relevantní jak pro nalézací řízení, tak i pro výkon rozhodnutí z nalézacího řízení, včetně prekluzivní doby pro provádění srážek z důchodu jeho plátcem (tzv. samovýkon vlastního rozhodnutí). Citované ustanovení jako *lex specialis* upravuje prekluzivní doby, včetně jejich stavení, a pro věc tak neplatí občanský zákoník.

Žalobce se dále věnoval výpočtu uplynutí zmíněné tříleté prekluzivní lhůty v přezkoumávané věci. O tom, že u žalobce došlo k neoprávněné výplatě starobního důchodu, se žalovaná měla dozvědět z oznámení likvidátorky VČE, s. p. v likvidaci, dne 27. 11. 2002. Tímto dnem tedy započal běh uvedené lhůty. Proti prvnímu rozhodnutí žalované o vrácení

přeplatku ze dne 15. 9. 2003, podal žalobce dne 12. 11. 2003 žalobu, o níž rozhodl Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem, který byl doručen žalobci dne 10. 1. 2005. Lhůta tedy neběžela po dobu řízení před krajským soudem, tedy po dobu zhruba 14 měsíců. Druhé rozhodnutí o vrácení přeplatku vydala žalovaná dne 7. 4. 2005, žalobu proti němu podal žalobce dne 14. 6. 2005, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové mu byl doručen dne 8. 8. 2006. Lhůta tedy opět neběžela po dobu zhruba 14 měsíců. Dotčená tříletá lhůta by tak dle žalobce normálně skončila dne 27. 11. 2005, k uvedenému datu však přičetl dobu 28 měsíců, po kterou se lhůta stavila z důvodu řízení o žalobách před krajským soudem. Dle tohoto výpočtu tak dospěl žalobce k závěru, že lhůta skončila v měsíci březnu 2008. Žalovaná začala realizovat srážky ze starobního důchodu v březnu 2009, tedy po uplynutí lhůty. Z uvedeného důvodu spatřoval žalobce právě v tomto jednání žalované nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě v zásadě souhlasila s okamžikem, kdy započal běh tříleté prekluzivní lhůty, odlišně však počítala doby, po které by se dle jejího názoru měl běh této lhůty stavit. Ke stavení lhůty mělo dojít již okamžikem vydání rozhodnutí žalované o vrácení přeplatku (původního i nového), konec stavení lhůty pak měl připadnout na den následující po vydání rozsudků krajského soudu ve věci. Lhůta se pak měla stavit také po dobu řízení o kasační stížnosti žalobce u Nejvyššího správního soudu a po dobu rozhodování Ústavního soudu o ústavní stížnosti žalobce. Součtem těchto dob dospěla žalovaná k závěru, že subjektivní prekluzivní lhůta uvedená v § 118a odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení dosud neuplynula.

Na vyjádření žalované reagoval žalobce replikou. S právní argumentací žalované nesouhlasil ve dvou bodech. Podle jeho názoru je spojeno stavení běhu lhůty toliko s dobou, po kterou probíhala dvě soudní řízení před krajským soudem. A to nikoliv ode dne vydání rozhodnutí žalovanou, ale až ode dne podání žalob, do dne právní moci rozsudků uve-

deného krajského soudu. Ke stavení lhůty pak nedocházelo po dobu řízení o kasační stížnosti ani o ústavní stížnosti. Žalobce to odůvodnil tím, že oba tyto procesní prostředky mají mimořádný charakter a směřují buď proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (kasační stížnost) z hledisek zákonných, anebo proti rozsudku Nejvyššího správního soudu (ústavní stížnost) z hledisek ústavních. Ustanovení § 118a odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení však vysloveně stanoví, že lhůty neběží po dobu řízení o žalobě. Co se rozumí řízením o žalobě, je pak zřejmé ze soudního řádu správního. Jde o jednostupňové řízení o žalobě podané k příslušnému krajskému soudu jako soudu správnímu, a to ode dne podání žaloby do dne právní moci rozhodnutí krajského soudu. Žalobce dále odkázal na usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 9. 2009, které bylo vydáno v rámci exekučního řízení dle občanského soudního řádu, které žalovaná souběžně proti žalobci vede a které dle žalobce rovněž vychází z koncepcie stavení prekluzivní lhůty.

Krajský soud v Hradci Králové výrokem I. žalované zakázal provádět srážky ze starobního důchodu žalobce na základě jejího rozhodnutí ze dne 7. 4. 2005. Výrokem II. uložil žalované povinnost zaplatit žalobci do 15 dnů od právní moci rozsudku soudu částky sražené ze starobního důchodu žalobce na základě rozhodnutí žalované ze dne 7. 4. 2005.

Z odůvodnění:

(...) Dle krajského soudu tak podstatu projednávaného sporu tvoří zejména dvě právní otázky nastolené žalobou. V rámci prvé z nich musel posoudit, zda je správný názor žalobce, že pokud žalovaná přistoupila ke srážkám z důchodu na základě rozhodnutí, kterým stanovila žalobci povinnost vrátit přeplatek na starobním důchodu, po uplynutí subjektivní tříleté lhůty stanovené v § 118a odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, jedná se o postup nezákonný, neboť marným uplynutím této lhůty nárok na vrácení této částky zanikl. Druhá sporná právní otázka pak spočívá v posouze-

ní, po jakou dobu se uvedená lhůta v daném případě stavila, konkrétně po jakou dobu v daném případě probíhalo či probíhala řízení o žalobě ve smyslu citovaného ustanovení.

Právní rámec pro zodpovězení obou otázek tvoří § 118a odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ve znění účinném do 31. 12. 2008. Dle tohoto ustanovení nárok na vrácení, popřípadě náhradu částek vyplacených neprávem nebo ve vyšší výši, než náležely, zaniká uplynutím tří let ode dne, kdy orgán sociálního zabezpečení tuto skutečnost zjistil, nejpozději však uplynutím deseti let ode dne výplaty dávky. Lhůty uvedené v předchozí větě neplynou po dobu řízení o žalobě, výkonu rozhodnutí, nebo jsou-li na úhradu přeplatku prováděny srážky z důchodu nebo ze mzdy nebo placeny splátky na základě dohody o uznání dluhu.

Podle přechodného ustanovení obsaženého v čl. XIV bodu 10 zákona č. 189/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o nemocenském pojištění, pokud zmíněná tříletá lhůta zakotvená ve shora citovaném ustanovení ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona počala plynout přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona ještě neuplynula, zaniká nárok orgánu sociálního zabezpečení na vrácení, popřípadě náhradu částek důchodu vyplacených neprávem nebo ve vyšší výši uplynutím této lhůty.

Pokud jde o první z nastolených otázek, musel se krajský soud zabývat zejména tím, zda s ohledem na znění citovaného § 118a odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení musí správní orgán ve tříleté subjektivní lhůtě zahájit exekuční řízení nebo zda postačí, že v této lhůtě (která se samozřejmě staví po dobu případů vymezených ve větě druhé) nabude právní moci exekuční titul pro vymáhání dotčených pohledávek (v tomto případě přeplatku na starobním důchodu). V přípisu žalované žalobci ze dne 29. 4. 2009 totiž žalovaná namítala, že uvedená lhůta pro nárok na vrácení neoprávněně vyplacených částek na starobním důchodu neplatí. Dle jejího názoru je pro uplat-

nění práva na vrácení dlužných částek nutno aplikovat občanský zákoník, konkrétně jeho § 110 odst. 1, dle něhož „*bylo-li právo přízná- no pravomocným rozhodnutím soudu nebo jiného orgánu, promlčuje se za deset let ode dne, kdy mělo být podle rozhodnutí plněno*“.

Tento právní názor však krajský soud správným neshledal. Řešení je podle něj nutno hledat ve znění věty druhé odstavce 3 § 118a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Ta pro připomenutí zní: „*Lhůty uvedené v předchozí větě neplynou po dobu řízení o žalobě, výkonu rozhodnutí, nebo jsou-li na úhradu přeplatku prováděny srážky z důchodu nebo ze mzdy nebo placeny splátky na základě dohody o uznání dluhu.*“ Z uvedeného je zřejmé, že zákonodárce výslovně zakotvil, že lhůty uvedené ve větě první neplynou po dobu výkonu rozhodnutí nebo také po dobu, po kterou jsou na úhradu přeplatku prováděny srážky z důchodu či mzdy. Pokud by ale mělo platit, že výkon rozhodnutí o částkách, které je dotčená osoba povinna vrátit jako přeplatek na starobním důchodu, nebo provádění srážek z důchodu či mzdy na tyto částky je příslušný správní orgán oprávněn zahájit ve lhůtě stanovené v § 110 odst. 1 občanského zákoníku, pak by existence citovaného ustanovení postrádala jakýkoliv logický smysl. Naopak, pokud zákonodárce výslovně zakotvil, že po dobu výkonu rozhodnutí a po dobu realizace srážek z důchodu či mzdy se lhůty stanovené ve větě první staví, nenachází pro to krajský soud jiné rozumné vysvětlení, než že tím stanovil požadavek, aby jak výkon rozhodnutí, tak srážky z důchodu či mzdy, byly zahájeny před uplynutím těchto lhůt. Jinými slovy, tříletá subjektivní prekluzivní lhůta (jejíž marné uplynutí v přezkoumávané věci žalobce namítá) se skutečně vztahuje nejen na „*vyměřovací řízení*“, ale i na „*řízení vymáhací*“. Krajský soud připomíná, že tento závěr, kterým krajský soud dává za pravdu názoru žalobce, nerozporovala ani sama žalovaná ve vyjádření k žalobě. Přesto krajský soud cítil potřebu se touto právní otázkou v rámci soudního přezkumu zabývat, a to jednak s ohledem na shora citované stanovisko a obranu žalované

z doby před zahájením soudního řízení, jednak proto, že se jedná o problematiku, která dle vědomosti krajského soudu není dosud pokryta soudní judikaturou.

Žalovaná se naopak ve vyjádření k žalobě bránila toliko tvrzením, že realizaci srážek ze žalobcova důchodu v tříleté subjektivní lhůtě zahájila, neboť nesouhlasila s žalobcovými výpočty, po jakou dobu se tříletá subjektivní lhůta v jeho případě stavila.

Obě strany sporu se přitom shodovaly v určení okamžiku, kdy běh tříleté subjektivní lhůty počal, tedy kdy orgán sociálního zabezpečení zjistil skutečnost, že žalobci byly vypláceny částky ve vyšší výši, než mu náležely. Stalo se tak dne 27. 11. 2002, kdy žalovaná byla o vzniklém přeplatku informována.

Dle věty druhé odstavce 3 § 118a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení uvedená lhůta neplyne po dobu řízení o žalobě. Dle názoru žalované se měl běh této lhůty stavit již vydáním rozhodnutí, kterými žalovaná vyčísliła přeplatek na důchodu žalobce a současně mu uložila povinnost tento přeplatek vrátit, dále po dobu řízení o žalobách žalobce před Krajským soudem v Hradci Králové, po dobu řízení o kasační stížnosti žalobce před Nejvyšším správním soudem a po dobu řízení o ústavní stížnosti žalobce před Ústavním soudem. Žalobce míní, že se uvedená lhůta stavila pouze po dobu řízení o žalobách před Krajským soudem v Hradci Králové.

Krajský soud je toho názoru, že pokud zákon stanoví, že lhůta neplyne po dobu řízení o žalobě, pak rozhodně nemůže tuto lhůtu stavit skutečností vydání rozhodnutí žalovanou o přeplatku na důchodu a o povinnosti jej vrátit. Pro takový výklad nedává shora citované znění zákona ani nejmenší oporu. Naopak nesporné je, že dotčená lhůta neběžela po dobu, po kterou probíhala u Krajského soudu v Hradci Králové řízení o žalobách žalobce proti rozhodnutím žalované o přeplatku na důchodu a o povinnosti jej vrátit. Obě strany sporu shodně potvrdily, že tato soudní řízení byla dvě. Za dobu řízení o žalobě pak považuje krajský soud dobu ode dne podání

žaloby do dne, kdy rozhodnutí krajského soudu o žalobě nabylo právní moci.

Krajský soud si proto vyžádal předmětné soudní spisy a z nich zjistil následující. První rozhodnutí o vrácení přeplatku vydala žalovaná dne 15. 9. 2003, žaloba proti němu byla krajskému soudu doručena dne 18. 11. 2003, rozsudek krajského soudu nabyt právní moci dne 11. 1. 2005. Druhé rozhodnutí o vrácení přeplatku vydala žalovaná dne 7. 4. 2005, žaloba proti němu byla krajskému soudu doručena dne 16. 6. 2005, rozsudek krajského soudu nabyt právní moci dne 8. 8. 2006. Protože každé z těchto řízení trvalo zhruba 14 měsíců, neplynula tříletá subjektivní lhůta dle § 118a odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení po dobu zhruba 28 měsíců.

Spornou se jeví otázka, zda se uvedená lhůta stavila také po dobu řízení o kasační stížnosti žalobce před Nejvyšším správním soudem. Z následujícího výpočtu však plyne, že se v daném případě zodpovězením této otázky krajský soud podrobně zabývat nemusel.

Řízení o kasační stížnosti trvá po dobu ode dne podání kasační stížnosti do dne, kdy rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti nabude právní moci. Ze soudního spisu krajský soud zjistil, že žalobce podal kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu v této věci dne 24. 8. 2006, rozsudek Nejvyššího správního soudu nabyt právní moci dne 3. 5. 2007. Řízení před Nejvyšším správním soudem tedy trvalo zhruba 8 měsíců.

Jestliže tříletá subjektivní prekluzivní doba k zahájení vymáhání přeplatku na starobním důchodu žalobce počala běžet dne 27. 11. 2002, pak by za normálních okolností skončila dne 27. 11. 2005. Tato lhůta se však nesporně stavila po dobu zhruba 28 měsíců, kdy probíhala řízení u zdejšího soudu. V takovém případě by skončila v březnu 2008. I kdyby k této době byla připočtena ještě doba 8 měsíců, po kterou probíhalo řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem, uplynula by dotčená lhůta zhruba v listopadu 2008. Srážky ze starobního důchodu však žalovaná začala realizovat nesporně až ze splátky starobního důchodu žalobce v březnu

2009. Z uvedeného je zcela zřejmé, že tříletá subjektivní lhůta k zahájení vymáhání přeplatku na důchodu uplynula marně, když pro tento závěr nebylo třeba s ohledem na uvedená data, aby krajský soud počítal běh jednotlivých dob s přesností na dny, postačila přesnost v řádu měsíců.

K tomu ještě krajský soud musí dodat, že rozhodně nesouhlasí s názorem žalované, že se tříletá subjektivní lhůta stavila také po dobu řízení o ústavní stížnosti žalobce před Ústavním soudem. Ten totiž není součástí soustavy obecných soudů, a řízení před ním tak není možno považovat za „řízení o žalobě“ ve smyslu věty druhé odstavce 3 § 118a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Na podporu tohoto svého názoru odkazuje krajský soud na znění § 41 s. ř. s. jakožto zvláštního ustanovení o běhu některých lhůt. Dle něho určité lhůty neběží po dobu řízení před soudem podle tohoto zákona (tedy před krajským soudem a před Nejvyšším správním soudem). Ani toto ustanovení tedy nezakotvuje možnost stavení lhůt po dobu řízení před Ústavním soudem.

Žalovaná tak přistoupila k realizaci srážek z žalobcova důchodu v době, kdy nárok na vrácení přeplatku na starobním důchodu vyplývající z rozhodnutí žalované ze dne 7. 4. 2005 zanikl.

Právě v tomto postupu žalované žalobce spatřoval nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Podle něj „[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zá-

sahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování“.

Není tedy možno se domáhat ochrany před jakýmkoliv zásahem, ale pouze před takovým, který kumulativně splňuje následující podmínky. Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka).

Při vědomí těchto právních závěrů shledal krajský soud, že všechny z uvedených definičních znaků aktivní legitimace k žalobě podle § 82 s. ř. s. jsou v přezkoumávané věci splněny. Srážky ze starobního důchodu realizované žalovanou bezpochyby přímo krátí žalobce na jeho právech, přičemž se jedná o zásah nezákonný, jak shora krajský soud dovodil. Srážky jsou přitom prováděny fakticky, bez toho, že by jejich zahájení předcházelo vydání (exekučního) rozhodnutí, jsou zaměřeny proti žalobci a stále trvají, respektive hrozí jejich opakování. (...)

Kompetenční spory: půjčka sjednaná ve smlouvě o vzniku závazku veřejné služby

k § 19 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě^{*)}

k § 657 a násl. občanského zákoníku ve znění zákona č. 509/1991 Sb.

k § 7 odst. 1 občanského soudního řádu ve znění zákonů č. 519/1991 Sb. a č. 30/2000 Sb.

Ujednání o bezúročné půjčce sjednané mezi účastníky ve smlouvě o vzniku závazku veřejné služby podle § 19 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, je třeba podřadit pod § 657 a násl. občanského zákoníku pojednávající o smlouvě o půjčce. Spor o vrácení bezúročné půjčky je tak sporem vyplývajícím ze soukromoprávního vztahu, který náleží rozhodovat soudům v občanském soudním řízení (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 19. 10. 2010, čj. Konf 13/2010-7)

Věc: Spor o pravomoc mezi Krajským úřadem kraje Vysočina a Krajským soudem v Brně, pobočkou Jihlava, za účasti žalobců a) obce Slavičky, b) obce Dukovany, c) obce Kozichovice, d) obce Rouchovany, e) obce Odunec a žalovaného Vladimíra N., ve věci vrácení půjčky sjednané ve smlouvě o vzniku závazku veřejné služby.

Žalobci uzavřeli s žalovaným jako provozatelem linkové veřejné osobní dopravy dne 4. 12. 1995 smlouvu o vzniku závazku veřejné služby podle § 19 odst. 2 zákona o silniční dopravě. Součástí této smlouvy bylo ujednání o poskytnutí bezúročné půjčky ze strany žalobců žalovanému ve výši 700 000 Kč za podmínek blíže stanovených ve smlouvě. Dodatkem ze dne 18. 8. 1997 se obě strany dohodly, že bezúročnou půjčku splatí žalovaný jednorázově do 31. 1. 1998.

Protože žalovaný půjčku ve stanovené lhůtě nevrátil, podali žalobci u Okresního soudu v Třebíči žalobu na zaplacení dlužných částek. Okresní soud rozsudkem ze dne 18. 10. 2001 žalobcům částečně vyhověl, částečně jejich žalobu zamítl, rozhodl o vzájemném návrhu žalovaného a vůči obci Slavičky řízení zastavil. V odůvodnění uvedl, že smlouva uzavřená mezi účastníky není platnou smlouvou o závazku veřejné služby ani platnou smlouvou o půjčce. Dospěl naopak k závěru, že žalovanému vzniklo na úkor žalobců bezdůvodné obohacení ve smyslu § 451 odst. 1 a 2 občanského zákoníku.

K odvolání žalovaného Krajský soud v Brně, pobočka v Jihlavě, usnesením ze dne 15. 9. 2009 rozsudek okresního soudu zrušil a řízení zastavil (výrok I) a rozhodl, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Krajskému úřadu kraje Vysočina (výrok II). V odůvodnění uvedl, že není dána pravomoc soudů k projednání a rozhodnutí tohoto sporu z právních vztahů založených závazkem veřejné služby podle § 19 odst. 2 zákona o silniční dopravě. Odkázal i na soudní praxi, kterou byl v minulosti vysloven závěr, že smlouva o vzniku závazku veřejné služby je smlouvou veřejnoprávní, neboť zakládá práva a povinnosti v oblasti práva veřejného, spory z této smlouvy pak přísluší rozhodovat správním orgánům (viz usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007-82, č. 1675/2008 Sb. NSS). Upozornil i na obdobný závěr Nejvyššího soudu v rozsudku ze dne 29. 8. 2008, sp. zn. 33 Odo 926/2006, č. 50/2009 Sb. NS.

Krajský úřad kraje Vysočina (navrhovatel) s tímto závěrem nesouhlasil a předložil věc zvláštnímu senátu zřízenému podle záko-

^{*) S účinností od 1. 7. 2010 byl § 19 zrušen zákonem č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů.}

na č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Odkázal na § 19 zákona o silniční dopravě ve znění k 31. 3. 1998, který definuje závazky veřejné služby pro účely tohoto zákona. Žalovanému (dopravci) byla uložena povinnost provozovat linkovou dopravu udělením licencí příslušným dopravním úřadem, kterým byl podle § 2 odst. 8 zákona o silniční dopravě ve znění účinném k 31. 3. 1998 okresní úřad, nikoliv úřad obce ani obec v samostatné působnosti. Okresní úřad tak rozhodl o udělení licencí, které byly uděleny na základě žádosti dopravce, a to za účelem realizace podnikatelského záměru dopravce. Předmětný smluvní vztah, resp. závazek z něj vyplývající, vznikl na základě soukromoprávního úkonu – smlouvy uzavřené mezi obcemi a dopravcem. Z uvedeného vyplývá, že se nejednalo o závazek veřejné služby vzniklý z důvodu naléhavé potřeby ve veřejném zájmu na základě rozhodnutí dopravního úřadu ve smyslu § 19 odst. 3 zákona o silniční dopravě. Obecní úřad ani obec tak v té době nebyly ve smyslu zákona o silniční dopravě nadány jakoukoliv rozhodovací pravomocí ve vztahu ke vzniku závazku veřejné služby z důvodu naléhavé potřeby ve veřejném zájmu, nemohly rozhodovat o udělení licence ani jakkoliv zasahovat do schválení jízdních řádů. Předmětná smlouva mezi žalobci a žalovaným tedy není veřejnoprávní smlouvou podle obecného vymezení v § 159 odst. 1 správního řádu. Smlouva podle tohoto ustanovení zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Smlouva o závazku veřejné služby uzavřená obcí s dopravcem nezakládá oprávnění obce zasahovat do práv a povinností dopravce, kterých nabyl udělenou licencí a následným schválením jízdního řádu, právo i povinnost dopravce provozovat linku dle udělené licence trvá bez ohledu na uzavřený smluvní vztah. Tato smlouva musí být posuzována podle obsahu, přičemž spornou otázkou předmětné smlouvy je otázka bezúročné půjčky.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci vrácení bezúročné půjčky

sjednané ve smlouvě o vzniku závazku veřejné služby je soud.

Z odůvodnění:

Podstatou sporu je posouzení části smlouvy týkající se ujednání o půjčce, kterou poskytly žalující obce žalovanému. Krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl bez dalšího bližšího vysvětlení, že poskytnutí půjčky bylo součástí smlouvy o vzniku závazku veřejné služby uzavřené podle § 19 odst. 2 zákona o silniční dopravě. Vycházel ze soudní praxe, že u tohoto typu smlouvy jde o smlouvu veřejnoprávní a spory z této smlouvy přísluší rozhodovat správním orgánům.

Podle názoru zvláštního senátu je třeba zkoumat smlouvu v celém jejím rozsahu a současně i v jednotlivých částech, přičemž je zřejmé, že smlouva v sobě může obsahovat prvky soukromoprávní i veřejnoprávní. Podle § 41 odst. 2 občanského zákoníku posuzuje soud každý úkon podle jeho obsahu, i když je úkon nesprávně označen. V daném případě účastníci jasně vyjádřili vůli poskytnout a přijmout bezúročnou půjčku. Obě strany tak činily v rovném postavení, ani jedna nebyla nadřazena druhé. Zákon o silniční dopravě v žádném ze svých ustanovení nepředpokládá uzavření smlouvy o půjčce, která by měla být nedílnou součástí předmětné veřejnoprávní smlouvy. Ujednání o půjčce je proto třeba podřadit pod příslušná ustanovení občanského zákoníku. Podle § 657 občanského zákoníku „[s]mlouvou o půjčce přenechává věřitel dlužníkovi věci určené podle druhu, zejména peníze, a dlužník se zavazuje vrátit po uplynutí dohodnuté doby věci stejného druhu“. Jde tedy o spor vyplývající ze soukromoprávního vztahu, který zásadně náleží rozhodovat soudům (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).

Z vyložených důvodů zvláštní senát rozhodl, že příslušným rozhodnout o nároku je soud (§ 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb.). Současně podle odstavce 3 téhož ustanovení zvláštní senát zrušil rozhodnutí krajského soudu, které výroku zvláštního senátu odporuje a kterým soud svou pravomoc k jednání popřel.

Kompetenční spory: peněžité plnění ze smlouvy o užívání mobilní telekomunikační služby

k § 129 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)

k § 7 odst. 1 občanského soudního řádu ve znění zákonů č. 519/1991 Sb. a č. 30/2000 Sb.

Spor o peněžité plnění ze smlouvy, na jejímž základě umožnil žalobce užívání mobilní telekomunikační služby žalovanému, není sporem týkajícím se povinností uložených zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, nebo na jeho základě, o němž by měl rozhodovat Český telekomunikační úřad (§ 129 odst. 1 tohoto zákona), nýbrž sporem vyplývajícím ze soukromoprávního vztahu. Rozhodnout o takovém sporu pak přísluší soudu (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).

(Podle usnesení zvláštního senátu, zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 3. 11. 2010, čj. Konf 52/2010-9)

Věc: Spor o pravomoc mezi Českým telekomunikačním úřadem a Okresním soudem v Prostějově, za účasti žalobkyně společnosti s ručením omezeným Aspekt invest a žalovaného Pavla T., ve věci peněžitého plnění ze smlouvy o užívání mobilní telekomunikační služby.

Žalobkyně zprostředkovávala žalovanému mobilní telekomunikační služby na základě rámcové smlouvy uzavřené mezi ní a poskytovatelem veřejné mobilní telekomunikační služby, společností Telefónica O2 Czech Republic, a. s. Ačkoliv byl žalovaný povinen uhradit žalobci příslušnou částku za mobilní služby, celkový dluh žalovaného činil 7 193 Kč.

Žalobkyně podala proti žalovanému návrh na vydání platebního rozkazu. Okresní soud v Prostějově předmětné řízení usnesením ze dne 25. 2. 2010 zastavil s tím, že po právní moci tohoto rozhodnutí bude věc postoupena Českému telekomunikačnímu úřadu. Soud vycházel z názoru, že se jednalo o spor týkající se povinností uložených na základě zákona o elektronických komunikacích a k projednání a rozhodnutí sporu o úhradu ceny za poskytnuté služby elektronické komunikace byla dána pravomoc Českého telekomunikačního úřadu.

Český telekomunikační úřad (navrhovatel) podal návrh zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, k rozhodnutí negativního kompetenčního sporu. V návrhu popřel svou pravomoc v dané věci,

neboť se domníval, že jeho pravomoc je dána pouze v případě sporů mezi osobou vykonávající komunikační činnost na straně jedné a účastníkem, popřípadě uživatelem na straně druhé, na základě návrhu kterékoliv ze stran sporu, pokud se spor týká povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě. Podle navrhovatele není spor mezi žalobkyní a žalovaným sporem o zaplacení ceny za poskytnutou službu elektronických komunikací ve smyslu § 64 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, ale sporem vyplývajícím ze soukromoprávního vztahu vzniklého mezi žalobkyní a žalovaným; k jehož rozhodování má pravomoc Okresní soud v Prostějově.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci peněžitého plnění ze smlouvy o užívání mobilní telekomunikační služby je soud; současně usnesení Okresního soudu v Prostějově zrušil.

Z odůvodnění:

Podstatou kompetenčního sporu je otázka, zda má o předmětné platební povinnosti žalovaného rozhodnout soud nebo navrhovatel. Esenciální pro řešení této otázky je pak

zjištění, zda žalobkyně, která se po žalovaném domáhá splnění tvrzené platební povinnosti na základě shora uvedených žalobních tvrzení a s odkazem na mezi těmito účastníky uzavřenou smlouvu, je poskytovatelem veřejně dostupné služby elektronických komunikací, či nikoliv.

Komunikačními činnostmi ve smyslu § 7 odst. 1 písm. a) až c) zákona o elektronických komunikacích jsou zajišťování sítí elektronických komunikací, poskytování služeb elektronických komunikací a provozování přístrojů.

Podle § 129 odst. 1 citovaného zákona telekomunikační úřad „rozhoduje spory mezi osobou vykonávající komunikační činnost (§ 7) na straně jedné, a účastníkem, popřípadě uživatelem, na straně druhé, na základě návrhu kterékoliv ze stran sporu, pokud

se spor týká povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě“.

Zvláštní senát sdílí názor navrhovatele, že v posuzovaném případě žalobkyně žalovanému (žádné) komunikační služby neposkytuje, nýbrž mu, na základě shora již citované smlouvy, kterou uzavřela žalobkyně s žalovaným, specifikované služby (pouze) za úplatu zprostředkovává. Za daného skutkového stavu věci tudíž nelze dovodit, že by žalobkyně byla osobou vykonávající komunikační služby ve smyslu zákona o elektronických komunikacích a že by vznikl spor mezi ní a žalovaným měl rozhodovat navrhovatel.

Zvláštní senát z uvedených důvodů proto vyslovil, že k rozhodnutí o věci je dána pravomoc soudu (§ 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb.).

2301

Kompetenční spory: úhrada za poskytnutí informace

k § 16a odst. 1 písm. d), § 17 odst. 1 a odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Jestliže žadatel o informaci podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nezaplatí částku, kterou správní orgán podmínil poskytnutí informace (§ 17 odst. 5 tohoto zákona), a správní orgán žádost odloží, je možno toto usnesení o odložení věci napadnout žalobou ve správním soudnictví. Jestliže však žadatel požadovanou částku zaplatil a u nadřízeného orgánu neuspěl se svou stížností proti výši úhrady [§ 16a odst. 1 písm. d) citovaného zákona], není pro něj dalším možným prostředkem obrany správní žaloba, nýbrž žaloba z titulu bezdůvodného obohacení podle části třetí občanského soudního řádu. Soud v občanském soudním řízení pak přezkoumá, zda byla úhrada vyčíslena v souladu s § 17 odst. 1 citovaného zákona, tedy zda nepřesahuje náklady spojené s pořízením kopií atd., a zda ceny uvedené v sazebníku zásadním způsobem nepřesahují ceny nezbytné.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 15. 9. 2010, čj. Konf 115/2009-34)

Prejudikatura: č. 2050/2010 Sb. NSS.

Věc: Spor o pravomoc mezi Obvodním soudem pro Prahu 2 a Městským soudem v Praze, za účasti žalobce Tomáše P. a žalovaného Ministerstva zemědělství, Ústředního pozemkového úřadu, ve věci úhrady za poskytnutí informace.

Žalobce žádal Pozemkový úřad Brno-venkov o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb. Konkrétně se domáhal zaslání

kopií všech podkladů, na jejichž základě pozemkový úřad vydal rozhodnutí ze dne 29. 7. 1998.

Pozemkový úřad přípisem ze dne 5. 2. 2007 informoval žalobce, že provedl předběžný odhad nákladů na pořízení kopií požadovaných dokumentů a vyčíslil je na 12 500 Kč. Cenu stanovil podle sazebníku, který je součástí Příkazu ministra zemědělství ze dne 11. 7. 2005, č. 11/2005. Pozemkový úřad vzhledem k značné výši nákladů vyzval žalobce, aby na jeho účet zaslal 6 250 Kč – tedy polovinu vyúčtovaných nákladů – jako zálohu. Žalobce tak učinil. Následně mu pozemkový úřad zaslal výzvu ze dne 5. 3. 2007, ve které nově vyčíslil náklady, jež činily 9 938 Kč a vyzval jej k úhradě zbylé částky – tedy 3 688 Kč, což žalobce také splnil.

Ještě před výzvou ze dne 5. 3. 2007 podal žalobce u žalovaného stížnost na výši úhrady za poskytnutí informací stanovenou v oznámení pozemkového úřadu ze dne 5. 2. 2007. Žalovaný přípisem ze dne 23. 2. 2007 žalobci sdělil, že přezkoumal postup pozemkového úřadu, neshledal v něm žádné pochybení, a proto jej potvrdil.

Žalobce proti výše uvedenému přípisu žalovaného podal správní žalobu u Městského soudu v Praze, který ji usnesením ze dne 11. 11. 2008 odmítl, neboť se podle jeho názoru jednalo o rozhodnutí o soukromoprávním nároku obligační povahy. Jestliže se žalobce domnívá, že jím zaplacená úhrada za poskytnutí informace je nepřiměřená, mnohonásobně přesahující skutečné náklady, které povinnému subjektu vznikly, musí své námitky uplatnit v občanském soudním řízení.

V souladu s poučením městského soudu podal žalobce žalobu u Obvodního soudu pro Prahu 2. Žalobce však nesouhlasil s příslušností obvodního soudu k rozhodování ve věci a požadoval, aby obvodní soud podal návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu. Rozhodnutí ministerstva je podle žalobce vrchnostenským správním aktem, nikoli rozhodnutím správního orgánu o občanskoprávním sporu mezi účastníky.

Obvodní soud pro Prahu 2 (navrhovatel) podal zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, návrh na řešení

kompetenčního sporu ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) citovaného zákona mezi ním a Městským soudem v Praze jako soudem ve správním soudnictví. Navrhovatel nesouhlasil se závěrem městského soudu, že právní vztah, z něhož je dovozován spor mezi stranami v souvislosti s poskytnutím informací podle zákona č. 106/1999 Sb., je v otázce úhrady za poskytnutí informace soukromoprávním nárokem obligační povahy. Žalobce byl v řízení před žalovaným jediným účastníkem řízení, a jeho návrh, který je žalobou podle § 246 odst. 1 o. s. ř., tedy nemůže mít v souladu s § 250a odst. 1 o. s. ř. žalovaného, neboť povinný subjekt účastníkem řízení před žalovaným nebyl.

Zvláštní senát návrh odmítl.

Z odůvodnění:

(...) V usnesení ze dne 11. 5. 2009, čj. Konf 21/2008-89, vyslovil zvláštní senát následující právní názor: *„Základní podmínkou pro to, aby se jednalo o kompetenční spor, je, že dvě či více stran vedou řízení o totožné věci. Za totožné věci se považují takové věci, kde je dána totožnost předmětu řízení a totožnost účastníků řízení.“* V souladu s těmito závěry zvláštní senát v nyní řešeném návrhu posuzoval, zda se jednalo o kompetenční spor.

Z přiložených podkladů zvláštní senát zjistil, že žalobce brojil před správním soudem proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2007 a žádal, aby Městský soud v Praze toto rozhodnutí zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. V petitu žaloby u obvodního soudu žalobce ale žádal, aby soud v občanském soudním řízení vyslovil, že „výše úhrady za poskytnutí informací původně určená Pozemkovým úřadem Brno-venkov v jeho přípisu ze dne 5. 3. 2007, sp. zn. 182/07, čj. 543/2007, na 9 928 Kč, se podle ustanovení § 16a odst. 7 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů snižuje na 500 Kč“. Z výše uvedeného vyplývá, že nebyla naplněna základní podmínka kompetenčního sporu, a to totožnost předmětu řízení. Proto zvláštní senát uzavřel, že v nyní posuzované věci nevznikl kladný nebo záporný kompe-

tenční spor, který by mohl věcně projednat, a návrh odmítl.

I přes tento závěr považuje zvláštní senát za nutné uvést nad rámec vlastních rozhodovacích důvodů:

Zvláštní senát nezpochybňuje skutečnost, že právo na informace, které je založeno v čl. 17 Listiny základních práv a svobod, je právem veřejným a poskytování informací má charakter veřejné služby. Vztah mezi žadatelem a povinným subjektem nelze považovat za vztah soukromoprávní, protože si žadatel nemůže svobodně vybírat mezi několika povinnými subjekty, nečiní soukromoprávní návrh, ale žádá o poskytnutí konkrétní informace, kterou mu mají povinné subjekty povinnost poskytnout. Odepřít poskytnutí informací je možné pouze v případech, které stanoví zákon. Pokud tomu tak není, nejsou povinné subjekty oprávněny do práva na informace zasahovat a samy zvažovat, zda je poskytnutí informace vhodné nebo účelné. Tyto závěry se ale vztahují na právo na informace jako takové. Otázky týkající se výše úhrady nákladů za poskytnutí informace je však nutné posuzovat samostatně, protože se jedná o nárok jiný, oddělený od práva na informace.

V České republice je právo na informace bezplatné. V některých případech jsou však požadované informace tak rozsáhlé, že by pořízení kopií a jejich zpracování nadměrným způsobem zatěžovalo povinný subjekt – a to jak finančně, tak časově. Zákon č. 106/1999 Sb. proto v § 17 odst. 1 stanovil, že povinné subjekty v souvislosti s poskytováním informací jsou oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Zákon č. 106/1999 Sb. tak stanovuje horní hranici úhrady. To je v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Ta v důvodech pro vydání uvádí, že „*při vybírání poplatků by celkový příjem neměl přesahovat celkové náklady na shromažďování, vytváření, reprodukci a šíření dokumentů, případně se zapo-*

čítáním přiměřeného zisku s příslušným ohledem na požadavky samofinancování dotyčného subjektu veřejného sektoru. Vytváření zahrnuje vypracování a sestavování, rozšiřování může rovněž zahrnovat uživatelskou podporu. Náhrady nákladů, včetně přiměřeného zisku, odpovídající platným účetním zásadám a příslušné metodě stanovení nákladů dotyčného subjektu veřejného sektoru představují horní hranici poplatků, protože je třeba vyloučit nadměrně vysoké ceny. Horní hranice poplatků je stanovena touto směrnicí, aniž je dotčeno právo členských států nebo subjektů veřejného sektoru vybírat nižší nebo vůbec žádné poplatky, a členské státy by měly podporovat subjekty veřejného sektoru, aby dokumenty poskytovaly za poplatky, které nepřesahují mezní náklady na reprodukci a šíření dokumentů.“ Zvláštní senát upozorňuje, že český překlad směrnice sice hovoří o poplatcích, v anglickém textu je však uveden pojem „charges“, který lze přeložit nejen jako „poplatky“, ale také „náklady“. Z povahy věci je nutné vycházet ze smyslu daného pojmu. Za ten soud považuje v českém právním prostředí pojem „náklady“.

Stanovením způsobu a výše úhrady za poskytnutí informací se dále zabývá zákon č. 106/1999 Sb. v § 21 odst. 2, který stanoví, že vláda upraví nařízením zásady stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací. Vláda tak učinila nařízením č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, ze dne 29. 3. 2006. Nařízení určuje zásady při tvorbě sazebníku úhrad. V § 3 odst. 3 nařízení je upraveno, že „[p]ovinný subjekt může v sazebníku stanovit a) částku, do jejíž výše nebude po žadateli úhradu nákladů vzniklých na základě jedné žádosti požadovat, b) další případy, v nichž nebude po žadateli úhradu nákladů vzniklých na základě jedné žádosti požadovat“. Z nařízení tedy vyplývá, že povinný subjekt může výše specifikované částky upravit, ale není to jeho povinností.

Jak uvedeno, podle § 17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. jsou povinné subjekty v sou-

vislosti s poskytováním informací oprávněny žádat úhradu. Je proto na jejich uvážení, zda budou či nebudou žádat úhradu nákladů. Otázku úhrad za poskytnutí informací je totiž nutné přezkoumat v každém konkrétním případě samostatně a teprve na základě tohoto posouzení stanovit, zda je úhrada nutná, či nikoliv. Povinný subjekt může požadovat zaplacení celé částky, pouze její části, nebo úhradu požadovat nebude. Také tím se odlišuje úhrada nákladů od placení správních poplatků. Pokud je totiž stanovena povinnost za určitý úkon zaplatit poplatek, může od něj správní orgán upustit jen z důvodů stanovených v právním předpise. Nemůže sám rozhodovat, jestli poplatek bude po subjektu požadovat, či nikoli. Proto i z těchto závěrů lze odvodit, že úhrada za poskytování informací má odlišný charakter než placení správních poplatků.

Povinný subjekt tedy sám zhodnotí, zda bude náhradu nákladů po žadateli požadovat. Pokud ano, oznámí žadateli výši úhrady podle § 17 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. Sdělení o požadované úhradě není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., protože se jím nezakládá, neruší, nemění ani autoritativně nedeklaruje právo nebo povinnost. Jde o „*sdělení úřadu straně*“, které není exekvovatelné. Žadatel má právo se rozhodnout, zda úhradu zaplatí, platba je však současně zákonitou podmínkou poskytnutí informace. Dále se proto zvláštní senát zabýval dvěma situacemi: první nastane, pokud žadatel požadovanou částku nezaplatí, druhá vzniká v případě, že náklady uhradí.

Podle § 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb. platí, že pokud žadatel stanovenou částku do 60 dnů nezaplatí, povinný subjekt žádost odloží. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 3. 2010, čj. 3 Ads 128/2009-71, č. 2050/2010 Sb. NSS, správně vyslovil, že „[u]snesení o odložení věci podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu z roku 2004 (respektive rozhodnutí o odvolání proti němu) je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a žaloba proti němu je přípustná“. Pokud je tedy

žádost odložena pro nezaplacení, může žadatel proti takovému rozhodnutí brojit žalobou ve správním soudnictví. Protože by důvodem odložení bylo nezaplacení, přezkoumá ovšem správní soud věcně také tuto otázku, v rámci které se bude mimo jiné zabývat výší úhrady. Tím bude zajištěna nejen ochrana žadatele, ale povinný subjekt nebude mít prostor k zneužívání oznámení o úhradě k tomu, aby neposkytnul požadované informace.

V nyní řešeném případě však nastala jiná, druhá situace. Žalobce (žadatel) úhradu za poskytnutí informací ve výši 6 250 Kč zaplatil a následně podal proti výši úplaty stížnost podle § 16a zákona č. 106/1999 Sb. Nadřízený orgán o ní poté rozhodl tak, že výši úhrady potvrdil. Zvláštní senát proto uzavřel, že pokud k odložení žádosti nedošlo a žadatel v tomto konkrétním případě brojí proti vyčíslení úhrady nákladů a nesouhlasí s jejich výší, může postupovat pořadem práva (třetí část občanského soudního řádu) z titulu bezdůvodného obohacení, a to vůči státu, resp. správnímu orgánu, který takovou úplatu přijal. Soud v občanském soudním řízení pak přezkoumá, zda byla úhrada vyčíslena v souladu s § 17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., tedy zda nepřesahuje náklady spojené s pořízením kopií atd. a zda ceny uvedené v sazebníku zásadním způsobem nepřesahují ceny nezbytné.

Zvláštní senát poznamenává, že právní úprava úhrady nákladů v zákoně č. 106/1999 Sb. je legislativně nedostatečná, protože se nezabývá všemi důsledky uhrazení či neuhrazení nákladů požadovaných povinným subjektem. Nijak neupravuje mimo jiné to, zda je možné žadatele od úhrady osvobodit kvůli nemajetnosti. Tímto postupem může být zamezeno poskytnutí informací i u oprávněných žadatelů. Kvůli nevhodné právní úpravě také dochází v totožné věci v případě úhrady či nezaplacení nákladů ke zcela odlišným právním následkům a možnostem obrany. Takové řešení je pro žadatele nelogické, a může tak být omezeno jejich právo na informace. (...)

II. PRÁVNÍ VĚTY

2302

Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí ve správním soudnictví

k § 55b odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb.)*

k § 65 soudního řádu správního

Rozhodnutí podle § 55b odst. 1 věty druhé zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, jímž je rozhodnutí správce daně vydané v rámci daňového řízení následně po přezkoumání potvrzeno, není vyloučeno ze soudního přezkumu ve správním soudnictví.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2009, čj. 9 Afs 62/2009-79)

Prejudikatura: č. 906/2006 Sb. NSS; stanovisko Ústavního soudu č. 5/2001 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS-st. 12/2000), nálezy č. 103/2004 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 583/03) a usnesení č. 37/2004 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 516/03).

2303

Daňové řízení: ručení společníka veřejné obchodní společnosti; daňový nedoplatek

k § 86 obchodního zákoníku

k § 57 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků**)

Ručení společníka veřejné obchodní společnosti za závazky této společnosti ve smyslu § 86 obchodního zákoníku se vztahuje i na závazek společnosti uhradit daňový nedoplatek (§ 57 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, čj. 5 Afs 173/2006-74)

Prejudikatura: č. 182/2004 Sb. NSS, č. 791/2006 Sb. NSS a č. 792/2006 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 291/2008 Sb., č. 136/2001 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 445/2000) a č. 134/2004 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 429/2001).

2304

Daňové řízení: předběžná otázka

k § 28 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků***)

Při posuzování platnosti smlouvy jakožto předběžné (prejudiciální) otázky ve smyslu § 28 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je správce daně vázán toliko pravomocným výrokem příslušného soudu o takové otázce. Rozhodnu-

*) S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.

**) S účinností od 1. 6. 2006 byl § 57 odst. 5 zrušen zákonem č. 230/2006 Sb.; s účinností od 1. 1. 2011 byl zákon č. 337/1992 Sb. nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.

***) S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.

tí soudu, které se posouzením platnosti smlouvy zabývá jako předběžnou otázkou pouze ve svém odůvodnění, může sloužit jen jako podklad pro vlastní úsudek správce daně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2008, čj. 9 Afs 142/2007-72)

Prejudikatura: č. 979/2006 Sb. NSS, č. 1114/2007 Sb. NSS a č. 1185/2007 Sb. NSS; č. 11240/1934 Boh. A.

2305

Řízení před soudem: žalobní legitimace

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

k § 21 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů

Účastníci licenčního řízení, čítaje v to i neúspěšné uchazeče o licence, jsou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. aktivně procesně legitimováni k žalobě proti rozhodnutí o změně licenčních podmínek podle § 21 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2009, čj. 7 As 50/2009-76)

Prejudikatura: č. 162/2004 Sb. NSS, č. 379/2004 Sb. NSS, č. 739/2006 Sb. NSS, č. 806/2006 Sb. NSS a č. 1119/2007 Sb. NSS.

2306

Kompetenční spory: pojem sporu

k § 97 soudního řádu správního

Koncepce pozitivních i negativních kompetenčních sporů (§ 97 s. ř. s.) je založena na existenci konkrétního řízení, v němž jde o práva či povinnosti jeho účastníků. Pokud takovéto řízení nebylo ani zahájeno, musí soud kompetenční žalobu odmítnout pro chybějící příslušnost.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, čj. Komp 5/2008-85)

2307

Veřejné zdravotní pojištění: rozhodnutí o odstranění tvrdosti zákona

k § 53a zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění zákona č. 176/2002 Sb.*)
k § 180 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Rozhodnutí o odstranění tvrdosti zákona podle § 53a zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění zákona č. 176/2002 Sb. musí s ohledem na § 180 odst. 1 správního řádu z roku 2004 obsahovat odůvodnění.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2009, čj. 3 Ads 123/2008-79)

*) S účinností od 1. 1. 2008 bylo ustanovení novelizováno zákonem č. 296/2007 Sb.

2308

Provoz na pozemních komunikacích: povinnost řidiče podrobit se lékařskému vyšetření k zjištění ovlivnění alkoholem

k § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)*)

k § 30 odst. 1 písm. i) bodu 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákonů č. 67/1993 Sb., č. 112/1998 Sb. a č. 62/2002 Sb.**)

Vznikne-li řidiči v důsledku pozitivní dechové zkoušky povinnost podrobit se lékařskému vyšetření s odběrem krve nebo moči ke zjištění, není-li ovlivněn alkoholem [§ 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu], nemůže se této povinnosti zprostit tvrzením o zdravotním riziku ve vztahu k odběru krve a časovou zaneprázdněnost ve vztahu k odběru moči.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2008, čj. 8 As 11/2007-56)

2309

Rozpočty: porušení rozpočtové kázně

k § 3 písm. e) a § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění zákonů č. 479/2003 Sb. a č. 482/2004 Sb.

Pokud žadatel předloží jako povinnou součást žádosti o dotaci ze státního rozpočtu projekt, na jehož realizaci je dotace přidělena, jsou pro něj podmínky, které přislíbil v daném projektu, závazné a jejich porušení je třeba považovat za neoprávněné použití finančních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu ve smyslu § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, tedy za porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) citovaného zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2009, čj. 5 Afs 70/2008-152)

Prejudikatura: č. 1450/2008 Sb. NSS.

2310

Evidence obyvatel: zrušení údaje o místu trvalého pobytu

k § 12 odst. 1 písm. a) a písm. b) zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění zákona č. 53/2004 Sb.

Řízení vedená ohlašovnými o zrušení údaje o místu trvalého pobytu z důvodů uvedených v § 12 odst. 1 písm. a) a písm. b) zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, je možné zahájit výlučně z moci úřední, a nikoliv i na návrh podaný kýmkoliv u ohlašovny.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 9. 2009, čj. 15 Ca 45/2009-38)***)

*) S účinností od 1. 7. 2006 byl § 5 odst. 1 písm. f) změněn zákonem č. 411/2005 Sb. a s účinností od 1. 1. 2009 změněn zákonem č. 274/2008 Sb.

**) S účinností od 1. 1. 2006 byl § 30 odst. 1 písm. i) změněn zákonem č. 379/2005 Sb.

***) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 22. 7. 2010, čj. 9 As 4/2010-63.