

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

7^{2011 / IX. ročník / 28. 7. 2011}

OBSAH

I. JUDIKÁTY

2311. Shromažďovací právo: zákaz shromáždění; lhůta pro rozhodnutí správního orgánu; důkazní břemeno; kolize dvou shromáždění 565
2312. Správní řízení: obecně známé skutečnosti; úřední skutečnosti; důkazy z internetu 577
2313. Řízení před soudem: důkaz znaleckým posudkem; důkaz ohledáním
Správní řízení: důkaz znaleckým posudkem; důkaz ohledáním 581
2314. Správní řízení: řízení o odnětí průkazu o způsobilosti řidiče taxislужby 591
2315. Ceny: pojem „cena platná v okamžiku nabídky“ 593
2316. Přestupky: rozhodnutí o zastavení řízení; překážka *rei iudicatae* 597
2317. Daň z příjmů: počátek běhu promlčecí lhůty ke sdělení předpisu penále 602
2318. Důchodové pojištění: podmínky pro přiznání sirotčího důchodu 608
2319. Regulace reklamy: skrytá reklama 612
2320. Regulace reklamy: zvláštní nabídka zboží 617
2321. Opatření obecné povahy: negativní vymezení; nařízení kraje 623
2322. Opatření obecné povahy: rozhodnutí o ochranném pásmu letiště; aktivní legitimace 628
2323. Ochrana spotřebitele: opatření inspektora Státní zemědělské a potravinářské inspekce 637
2324. Pobyt cizinců: doklad o zajištění ubytování pro účely žádosti o trvalý pobyt 640
2325. Mezinárodní ochrana: odkladný účinek žaloby 643
2326. Katastr nemovitostí: výmaz údaje o zástavním právu; oprava chyb v katastrálním operátu 645
2327. Kompetenční spory: rozhodnutí o neschválení dohody o vydání nemovitosti 650

II. PRÁVNÍ VĚTY

2328. Řízení před soudem: zaplacení soudního poplatku; právní moc .. 654
2329. Daňové řízení: překážka věci pravomocně rozhodnuté 654
2330. Daň z příjmů: osvobození od daně 655
2331. Daň z příjmů: osvobození od daně; vsazené částky z loterií a jiných her 655
2332. Rozpočty: porušení rozpočtové kázně 656
2333. Rozpočty: kontrola rozpočtové kázně 656
2334. Veřejné zakázky: doložení kvalifikačních předpokladů 657
2335. Veřejné zakázky: doložení kvalifikačních předpokladů; posečkání s úhradou daňového nedoplatku 657
2336. Právo průmyslového vlastnictví: střet práv z průmyslového vzoru s ochrannou známkou 657
2337. Pomoc v hmotné nouzi: doplatek na bydlení; podmínky nároku 658
2338. Odpady: osoba oprávněná k převzetí odpadu
Správní trestání: převzetí odpadu osobou, která k jeho převzetí není oprávněna; stanovení výše pokuty 658

I. JUDIKÁTY

2311

Shromažďovací právo: zákaz shromáždění; lhůta pro rozhodnutí správního orgánu; důkazní břemeno; kolize dvou shromáždění

k § 10 a § 11 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění zákonů č. 259/2002 Sb. a č. 294/2009 Sb. (v textu jen „shromažďovací zákon“)

I. Existence lhůty pro rozhodnutí správního orgánu o zákazu shromáždění (§ 11 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím) není v rozporu s ústavním pořádkem ani nevede ke snížení požadavků kladených na kvalitu odůvodnění správního rozhodnutí.

II. V případě zákazu shromáždění (§ 10 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím) odůvodněného poukazem na jeho skutečný účel odlišný od oznámeného je správní orgán povinen své závěry prokázat.

III. Zákaz shromáždění v místě, kde by bylo ohroženo zdraví jeho účastníků [§ 10 odst. 2 písm. a) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím], nelze odůvodnit poukazem na možné rušení shromáždění a případné střety účastníků shromáždění s jejich ideovými odpůrci.

IV. Neobstojí zákaz shromáždění odůvodněný nutností excesivního omezení dopravy (§ 10 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím), pokud správní orgán mj. nezakázal jiné shromáždění ve stejné lokalitě a obdobném čase.

V. V případě kolize dvou shromáždění je správní orgán před zákazem později oznámeného shromáždění [podle § 10 odst. 2 písm. b) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím] povinen zkoumat, zda nedošlo k dohodě mezi svolavatelé kolidujících shromáždění, a uzavření takové dohody umožnit přinejmenším sdělením o kolizi svolavatelé později oznámeného shromáždění a zprostředkováním kontaktu mezi svolavatelé.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2011, čj. 8 As 15/2011-72)

Prejudikatura: č. 1385/2007 Sb. NSS, č. 1468/2008 Sb. NSS, č. 1557/2008 Sb. NSS, č. 1953/2009 Sb. NSS a č. 2169/2011 Sb. NSS.

Věc: Občanské sdružení Dělnická mládež proti Úřadu městské části Brno-střed o zákaz shromáždění, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 11. 2010 zakázal shromáždění „*Oslava svátku práce*“, které bylo oznámeno dne 18. 11. 2010 žalobcem jako svolavatelem, za něhož byl oprávněn jednat Erik Lamprecht, a které se mělo konat dne 1. 5. 2011 v době od 10.00 do 17.00 hod. v Brně v parku Lužánky a průvodem v trase park Lužánky – Lidická – Smetanova – Veveří – Husova – Pekařská – Mendlovo náměstí. Podle žalovaného oznámený účel

shromáždění naplnil důvody umožňující jeho zákaz podle § 10 odst. 1 písm. a), c), odst. 2 písm. b) a odst. 3 shromažďovacího zákona.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který je rozsudkem ze dne 6. 12. 2010 zrušil. Krajský soud uzavřel, že žalovaný neuvedl jediný relevantní důkaz a neunesl důkazní břemeno ke svému závěru o zastíraném účelu shromáždění. Důkazně podložený nebyl ani závěr žalo-

vaného o činnosti osoby oprávněně zastupovat žalobce. Napadené rozhodnutí proto bylo v odpovídající části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Měl-li žalovaný o účelu shromáždění pouze pochybnosti, odkázal jej krajský soud na případný postup podle § 12 odst. 5 shromažďovacího zákona.

Závěry o důvodech zákazu shromáždění podle § 10 odst. 2 písm. a) shromažďovacího zákona žalovaný podle krajského soudu pouze opsal ze stanovisek Policie ČR a Dopravního podniku města Brna, aniž by uvedl, co bylo jejich obsahem, a upřesnil své úvahy, jimiž by obě stanoviska hodnotil v kontextu posuzované věci. Navíc žalovaný vykročil z rámce zmíněného ustanovení, pokud dovodil nebezpečí pro účastníky shromáždění ze strany jeho odpůrců, příp. hovořil o možné újmě na zdraví obyvatel okolních domů a policistů zajišťujících bezpečnost. I zde krajský soud shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

Pokud žalovaný zakázal shromáždění kvůli nutnému omezení dopravy, což by bylo v rozporu se zájmy obyvatelstva, krajský soud pokúzal na vyjádření Policie ČR svědčící spíše ve prospěch žalobce a dodal, že žalovaný svůj závěr opět nepodložil relevantními důkazy.

Krajský soud vytkl žalovanému také opomenutí nabídnout žalobci možnost shromáždění jinde (§ 8 shromažďovacího zákona), pokud již v napadeném rozhodnutí možnost konání shromáždění na jiném místě zmínil.

Zakázal-li žalovaný shromáždění z důvodu jeho kolize se shromážděním Občanské demokratické strany ve stejný den, stejnou hodinu a na stejném místě v úseku Husovy ulice, krajský soud mu vytkl, že nezkoumal, zda došlo k dohodě o úpravě doby shromáždění mezi jejich svolavateli, resp. zda byl alespoň učiněn pokus o takovou dohodu. Vzhledem k časovému průběhu obou shromáždění a jejich trase shodující se pouze v krátkém úseku krajský soud nesouhlasil ani se závěrem, že se shromáždění konají ve stejný den, na stejném místě a ve stejnou dobu.

Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, v níž

namítal (1) rozpor lhůty pro rozhodnutí s ústavním pořádkem, (2) negativní vliv této lhůty pro rozhodnutí na skutková zjištění, dále že (3) oznámený účel shromáždění neodpovídá skutečnému účelu a že dojde (4) k ohrožení zdraví účastníků shromáždění i třetích osob, (5) omezení dopravy a (6) kolizi s jiným shromážděním.

Rozpor lhůty pro rozhodnutí s ústavním pořádkem

Stěžovatel především zpochybnil lhůtu, kterou mu pro rozhodnutí stanovil § 11 odst. 1 shromažďovacího zákona. Navrhl proto Nejvyššímu správnímu soudu, aby se obrátil na Ústavní soud s návrhem na zrušení této lhůty.

Obava, že by se v důsledku neexistence lhůty mohl stát oznamovací režim shromáždění režimem povolovacím, je podle stěžovatele výrazem překonaného historického výkladu. Shromažďovací zákon v době svého přijetí navazoval na čl. 28 odst. 1 Ústavy z roku 1960 a reagoval na státoprávní změny s cílem zabránit omezením shromažďovacího práva, k nimž docházelo před rokem 1989. Stěžovatel tvrdil, že norma v současné době nedostačuje potřebám demokratického státu a situaci, kdy není prvořadý dohled nad zachováním ústavně zaručeného práva, ale dohled nad zachováním proporcionality mezi uplatňováním jednotlivých ústavně zaručených práv a zamezením jejich zneužívání.

Lhůta pro rozhodnutí stanoví stěžovateli limity při výkonu jeho veřejnoprávní povinnosti, kterou je ochrana veřejných zájmů a statků podle § 10 shromažďovacího zákona. Tím dochází k neodůvodněnému upřednostnění shromažďovacího práva před všemi ostatními právy a v rámci zákonných limitů není možné zabránit s dostatečným předstihem jeho zneužití. Stěžovatel tvrdil, že jsou tak porušeny zejm. čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 26 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Vliv lhůty pro rozhodnutí na skutková zjištění

V souvislosti se lhůtou pro rozhodnutí stěžovatel namítl, že je její existencí omezen

v rozsahu a podrobnosti svých skutkových záznamů. Stěžovatel je při rozhodování omezen pouze na otevřené zdroje informací a pro krátkost lhůty nemůže využít žádné dostupné možnosti součinnosti s jinými státními orgány. Dále stěžovatel zdůraznil, že se „*množství a struktura zajištěných podkladů [...] nutně odvíjí od uvedeného limitu a není ji možné poměřovat možnostmi, jež má v soudním přezkumu posléze [...] k dispozici správní soud*“.

Stěžovatel byl přesvědčen, že prokázal svůj závěr, podle nějž je skutečným účelem shromáždění propagace hnutí potlačujících základní práva a svobody a shromáždění skrývá nebezpečí srážek a konfliktů v ulicích města. Úkolem stěžovatele je mj. ochrana veřejného pořádku, zdraví a života osob a ochrana jejich práv a principem této ochrany je rovnost a proporcionalita. Stěžovatel je povinen zabránit zneužití volnosti shromažďování k propagaci myšlenek, hnutí nebo názorů, které by mohly poškodit práva třetích osob, aniž by mohl či musel zkoumat, zda k takovému poškození skutečně dojde.

Navíc zákonodárce podle stěžovatele vymezením krátké lhůty pro rozhodnutí sám stanovil míru dokonalosti důvodů, na nichž může být rozhodnutí stěžovatele založeno. Požadovat po stěžovateli „*absolutní úplnost skutkových zjištění*“ je v rozporu s normou, jež tuto lhůtu zakotvila, i s pravidly správního řízení.

Skutečný účel shromáždění

Dále stěžovatel tvrdil, že jeho rozhodnutí je celistvé, logicky zdůvodněné, odpovídající reálné situaci a je výrazem objektivně zjištěných skutečností. Kontextové posouzení věci s přihlédnutím ke dvěma narychlo zpracovaným vyjádřením dotčených orgánů bylo při rozhodování stěžovatele jediné možné.

Stěžovatel vyšel ze spojení osoby svolavatele, jeho formálních i v médiích prezentovaných představitelů a z data shromáždění.

V hodnocení osoby svolavatele stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2010, čj. Pst 1/2009-348, č. 2169/2011 Sb. NSS (dále jen „*Dělnická stra-*

na II“). Stěžovatel připustil, že žalobce v mezidobí přistoupil ke změnám ve svých stanovách a organizaci, podle stěžovatele však nijak neustoupil od propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod. „*Namísto Národního odporu vydává sice Hlas mládeže, při zachování všech prvků grafiky a osoby šéfredaktora (Matyáš Sombati, jehož jméno je rovněž veřejně spojováno se zakázanou Dělnickou stranou, viz např. údaje z veřejné databáze Wikipedia). S touto stranou je nadále spojen i současný předseda svolavatele Erik Lamprecht (postačí zadat jeho jméno do internetového vyhledavače). Grafické znázornění loga je rovněž snadno spojitelné s NSS kritizovanými symboly národně socialistického hnutí atd.*“

Uvedené skutečnosti jsou podle stěžovatele doložitelné výsledky (bližší neoznačených) publicistů, novinářů a sociologů, kteří se danou problematikou zabývají, ale které stěžovatel nemohl v zákonné lhůtě pro rozhodnutí kontaktovat ani vyslechnout. Vycházel proto pouze z veřejných zdrojů, např. novinových článků. Zde stěžovatel odkázal na článek publikovaný na serveru čt24.cz, na článek publikovaný v Hospodářských novinách a na „*další, běžně dostupné články*“. Dále stěžovatel (opět bez bližšího upřesnění) uvedl, že časopis žalobce hovoří o boji a jsou v něm prezentováni další představitelé Dělnické strany Tomáš Vandas a Martin Zhela.

Ve vztahu k oznámenému datu shromáždění stěžovatel tvrdil, že „*[j]e obecně známým historickým údajem, že svátek práce byl zneužíván k propagaci svých ideí i fašistickým režimem v letech 1933, 1936, 1939 a po celou dobu války. S tichým souhlasem německých státních orgánů, zastávajících stejně formální a formalistický přístup, jaký nyní slepě uplatnil Krajský soud v Brně, začínal stejným způsobem i nacismus v Německu, výsledkem byla Osvětim, Majdanek, milióny zavražděných a umučených obyvatel Evropy, více než 6 milionů zabitých židů a nevyčísitelné škody na majetku, kultuře a dalších společenských hodnotách. Tyto škody v řadě ohledů přetrvávají dodnes, stěžovatel si osoboval právo nebyť stejně slepý.*“

Podle stěžovatele „*ani dnešní hypertrofie lidských práv*“ nemůže popřít, že práva jednoho končí tam, kde začínají práva druhých.

Dále stěžovatel namítl, že okolí parku Lužánky, v němž se má shromáždění konat, je tradičně spojeno s romskou komunitou města, konají se zde setkání romské komunity a je zde Centrum volného času Lužánky, které se prezentuje jako centrum, jež má napomáhat Romům s integrací. Stěžovatel zná tyto skutečnosti ze své úřední činnosti, ale jedná se také o skutečnosti všeobecně známé, které jsou v Brně „*v podstatě notorietou*“. Podobně je s romskou komunitou spojována Pekařská ulice – zde stěžovatel odkázal na „*kterýkoliv historický průvodce Brnem*“.

V souvislosti s plánovaným místem shromáždění stěžovatel rovněž uvedl, že žalobce oznámil na stejný den konání dvou akcí, z nichž druhá, tj. průvod ulicemi Cejl, Francouzská a jejich bezprostředním okolím, je ještě výrazněji spjata s multietnickým obyvatelstvem a Romy. Stěžovatel mohl prokázat směřování shromáždění k provokaci a napadání národnostních, kulturních, sociálních a dalších minorit Brna pouze odkazem na obecné a v tisku, literatuře i jinde prezentované historické povědomí.

Ohrožení zdraví

Stěžovatel tvrdil, že „*má bohaté zkušenosti s průběhem 'oslav prvního máje', jež v zásadě nikdy neproběhly poklidně a bez narušení veřejného pořádku. Názorový střet krajní pravice, k níž lze řadit i představitele svolavatele, a krajní levice, jsou, byly a budou součástí každé takové [...] akce. Pro ilustraci postací záběry České televize například z května 2008, 2009, webové stránky anarchistických skupin, údaje z regionálního tisku. Byť nebudou střety vyvolány členy průvodu, jde při nich o ohrožení zdraví jich i třetích osob.*“ Výklad § 10 shromáždovacího zákona omezený na ochranu života a zdraví účastníků shromáždění stěžovatel považoval za nezákonně úzký. Tvrdil také, že možnost ohrožení zdraví doložil zprávou Policie ČR, jejíž obecnost je poplatná lhůtě pro rozhodnutí stěžovatele.

Nutné omezení dopravy

Ulice, jichž se shromáždění týká, tvoří podle stěžovatele část páteřní komunikace města. Den shromáždění, tj. neděle jako den pracovního klidu, stěžovatel nepovažoval z hlediska hustoty provozu za nevýznamný, protože je dnem nakupování a ulice Husova je významnou přístupovou komunikací ke dvěma nákupním střediskům.

U Pekařské ulice stěžovatel zdůraznil, že je hlavním přístupovým a příjezdovým korydorem do nemocnice sv. Anny ze severovýchodní a východní části Brna a i časově krátké zablokování této trasy pro sanitní vozy by mohlo mít fatální důsledky. Nemocnice má i druhý přístup, který však není dostatečný, „*to je v Brně obecně přijímanou skutečností, jde o údaj krizového plánu města; že tomu tak je, lze doložit například výsledkem kteréhokoliv představitele nemocnice, představitele Záchranné služby města Brna a dalších*“. Nadto stěžovatel považoval konání shromáždění v blízkosti nemocnice za nemorální.

Stěžovatel by podle svých slov nemohl „*dostát svým povinnostem*“, připustil-li by konání průvodu na „*páteřních komunikacích města*“ s praktickou nemožností stanovit objízdné trasy, navíc v koridoru, který slouží více k pohybu dopravních prostředků než osob. V ulicích Lidická, Veverí a Husova pak stěžovatel zpochybnil možnost svolavatele oslovit shromážděním větší počet osob. Stěžovatel tvrdil, že „*[p]rávo několika osob konat shromáždění a prezentovat na něm své názory pak nelze upřednostnit před právem obyvatel města pokojným způsobem a bez zbytečných komplikací je užívat*“. Podle stěžovatele lze „*konat shromáždění kdekoliv jinde a to i v bezprostřední blízkosti centra nebo přímo v centru, aniž by byl formálně proklamovaný účel shromáždění jakkoliv dotčen*“.

Kolize s jiným shromážděním

Stěžovatel brojil i proti tomu, že by měl zkoumat, zda došlo k dohodě či pokusu o ni mezi svolavateli kolidujících shromáždění. Tvrdil, že takový výklad přenáší důkazní břemeno pouze na něj. Stěžovatel přitom i vzhledem ke lhůtě, kterou má pro své rozhodnutí,

nemůže jakkoliv organizovat dohodu mezi svolavateli kolidujících shromáždění nebo vyzývat k jejímu uzavření. Pokud svolavatel druhého shromáždění nedoložil dohodu, stěžovatel musel uzavřít, že k jejímu uzavření nedošlo.

Navíc nebylo věcí stěžovatele, aby zjišťoval, v jakém časovém intervalu se budou obě shromáždění v místě jejich možného střetu pohybovat. Stěžovatel proto vyšel z celého oznámeného časového rozmezí. Akce Občanské demokratické strany je navíc shromážděním, nikoliv průvodem, a stěžovatel proto předpokládal využití celého časového rámce. Krajský soud si podle něj navíc „*k ruce nevzal ani mapu uvedené lokality*“. Podle stěžovatele by totiž průvod žalobce procházel Husovou ulicí rychlou chůzí asi 30 minut, běžnou chůzí hodinu i více, a po celou tuto dobu by rušil konání dříve oznámeného shromáždění a ještě více komplikoval dopravu.

Z odůvodnění:

Rozpor lhůty pro rozhodnutí s ústavním pořádkem

[32] Nejvyšší správní soud neshledal námitku o rozporu lhůty pro rozhodnutí stěžovatele s ústavním pořádkem důvodnou. Neobrátil se proto ani na Ústavní soud s návrhem na zrušení části předmětného ustanovení, jak navrhl stěžovatel.

[33] Především lze předpokládat, že v drtivé většině případů, na které myslel i zákonodárce při formulaci § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona, bude oznámený účel shromáždění totožný se skutečným účelem a lhůta stanovená správnímu orgánu bude dostatečná.

[34] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 51/2007-67, č. 1468/2008 Sb. NSS (dále jen „*Křišťálová noc I*“), s podrobně rozvedenou argumentací v rozsudku ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS (dále jen „*Křišťálová noc II*“), připustil možnost správního orgánu zakázat shromáždění na základě skutečného, nikoliv oznámeného účelu. Zároveň ovšem zdůraznil význam shromažďovacího práva a varoval před jeho případným rozdrobováním (srov. rozsudek *Křišťálová noc I* a *Křišťálová noc II*, zejm. odst. 29 a 31). Možnost zákazu shromáždění na základě jeho skutečného účelu, odlišného od oznámeného, pak soud do budoucna hodnotil jako výjimečnou (srov. zejm. rozsudek *Křišťálová noc II*, odst. 62 *in fine*). V žádném případě přitom nezpochybnil lhůtu, význam jejíhož dodržení zdůraznil již dříve v rozsudku ze dne 21. 2. 2008, čj. 2 As 17/2008-77, č. 1557/2008 Sb. NSS.

[35] Zákonodárce reagoval mj. na rozsudek *Křišťálová noc I* novelou shromažďovacího zákona, provedenou zákonem č. 294/2009 Sb. [srov. též důvodovou zprávu k tomuto zákonu a rozpravu k návrhu zákona (tisk 823) v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR dne 12. 6. 2009 (www.psp.cz)], kterou lhůtu správního orgánu pro zákaz shromáždění změnil z původně tří dnů na tři pracovní dny. Nejvyšší správní soud hodnotí tuto změnu jako dostatečnou z hlediska možnosti prokázat případně ve zcela výjimečných případech skutečný účel shromáždění, aniž by byl současně narušen oznamovací princip shromažďovacího práva jako jednoho ze základních lidských práv.

[36] Pokud stěžovatel naznačil překonání předmětné úpravy shromažďovacího práva v podmínkách dnešního demokratického státu, Nejvyšší správní soud jeho optimismus nesdílí. Shromažďovací právo totiž bez jakýchkoliv pochybností představuje i v podmínkách moderní společnosti zcela základní politické právo, které je bezprostředně spjato s jedním z úhelných kamenů demokratické společnosti, totiž se svobodou slova.

Vliv lhůty pro rozhodnutí na skutková zjištění

[37] Pokud stěžovatel namítá, že je lhůtou omezen v rozsahu a podrobnosti skutkových závěrů, Nejvyšší správní soud znovu připomíná, že možnost zákazu shromáždění spojená s prokazováním skutečného účelu může být v praxi spíše výjimečná. Nelze tedy dovodit, že by měl správní orgán vždy zkoumat skutečný účel shromáždění. Naopak, měl by tak činit pouze v případech, kdy má důvodné pochybnosti o oznámeném účelu a jeho odlišnosti od účelu skutečného.

[38] Existence lhůty pak může vyústit v situaci, kdy správní orgán nebude schopen své pochybnosti důkazně podložit. To ovšem nesmí vést ke snížení standardu kladeného na úroveň skutkových zjištění a jejich oporu v důkazech (srov. rozsudek *Křišťálová noc II*, odst. 51, 53, 54 a zejm. 62), neboť takový postup by nevylučoval rozhodovací libovůli (srov. rozsudek *Křišťálová noc II*, odst. 60). V žádném případě pak nelze dovozovat, že zákonodárce stanovením dané lhůty nastavil nižší požadavky na kvalitu skutkových zjištění správního orgánu. To neplatí již jen proto, že zákonodárce tuto lhůtu upravil mj. v návaznosti na rozsudek *Křišťálová noc I*, který sice připustil možnost zkoumání skutečného účelu shromáždění, ale jednoznačně přitom vymezil důkazní břemeno správního orgánu.

[39] Nejvyšší správní soud navíc v posuzované věci ze správního spisu zjistil, že shromáždění bylo stěžovateli oznámeno ve čtvrtek dne 18. 11. 2010 ve 13.10 hod. Stěžovatel učinil první úkony, které nalezly odraz v obsahu spisu, až dne 22. 11. 2010, kdy si vyžádal od dotčených orgánů stanovisko k oznámenému shromáždění. Z přípisu Policie ČR stěžovateli ze dne 23. 11. 2010 pak vyplynulo, že stěžovatel rozeslal předmětné výzvy, resp. minimálně výzvu Policii ČR, dne 22. 11. 2010 až v odpoledních hodinách po pracovní době, přičemž dotčené orgány žádalo o sdělení stanoviska do dne 23. 11. 2010 do 9.00 hod. Z téhož přípisu Policie ČR vyplynulo, že dne 22. 11. 2010 v 9.00 hod. proběhlo u stěžovatele jednání týkající se oznámeného shromáždění, které se však nepromítlo do obsahu spisu.

[40] Je tedy zřejmé, že stěžovatel neučinil od počátku běhu lhůty po její podstatnou část žádný procesně relevantní úkon, který by se odrazil v obsahu správního spisu a mohl být podkladem pro rozhodnutí. Za této situace se ovšem námitky stěžovatele proti délce lhůty nejeví nikterak věrohodně – stejně jako namítaná nemožnost součinnosti s jinými státními orgány, jimž stěžovatel poskytl pro formulaci stanoviska ke shromáždění prakticky pouze jednu noc, bezprostředně předcházející jeho povinnosti rozhodnout.

[41] Stěžovatel srovnal svou lhůtu pro rozhodnutí se lhůtou správního soudu. Nejvyšší správní soud připomíná, že krajský soud rozhodující o žalobě proti rozhodnutí, jímž bylo zakázáno shromáždění, disponuje pro rozhodnutí lhůtou tří dnů (§ 11 odst. 3 shromažďovacího zákona) a to absolutně, nikoliv jen pracovních. Je pravdou, že soud poté disponuje další lhůtou pro vyhotovení rozhodnutí. Tato skutečnost však sama o sobě nemůže vést ke zpochybnění požadavků kladených na rozhodnutí správního orgánu.

[42] Pokud stěžovatel tvrdil, že mu lhůta pro rozhodnutí kombinovaná s požadavky na jeho kvalitu brání v ochraně veřejného pořádku a zdraví, života a práv dalších osob, Nejvyšší správní soud opět připomíná své závěry v rozsudku *Křišťálová noc II* (odst. 62). Neschopnost stěžovatele prokázat v zákonné lhůtě skutečný účel shromáždění totiž nevede k automatickému porušení práv dalších osob, resp. rezignaci stěžovatele na jejich ochranu. Stěžovatel má i nadále možnost ve vymezených případech rozpustit shromáždění zákonem předvídaným způsobem (§ 12 odst. 5 shromažďovacího zákona).

[43] Nejvyšší správní soud souhlasil se stěžovatelem, že případný střet ústavně chráněných práv je třeba řešit za použití principu proporcionality. Stěžovatel však v posuzované věci neidentifikoval zcela konkrétně dotčené právo, které by stálo proti oznámenému shromáždění způsobem naznačeným v rozsudku *Křišťálová noc II*, odst. 46–49. Pokud pak byl stěžovatel přesvědčen, že prokázal závěr o skutečném účelu shromáždění a dotčení ústavních práv třetích osob ve smyslu argumentace v rozsudku *Křišťálová noc II*, odst. 46, Nejvyšší správní soud jeho přesvědčení nesdílel. Především je třeba říci, že stěžovatel možným porušením práv třetích osob, chráněných ústavním pořádkem, argumentoval až v kasační stížnosti. I zde pak zmínil možné porušení jen obecně odkazem na některé články Listiny. Tuto zcela obecnou zmínku nedoprovodil žádnou další argumentací – jen těžko lze proto zkoumat, zda a jak měl být v posuzované věci princip proporcionality podle stěžovatele uplatněn.

Skutečný účel shromáždění

[44] Stěžovatel byl přesvědčen, že prokázal svůj závěr o skutečném účelu shromáždění, že jeho rozhodnutí je celistvé a logicky zdůvodněné a že vychází z objektivně zjištěných skutečností.

[45] Nejvyšší správní soud se s přesvědčením stěžovatele neztotožnil. Na prvním místě přitom zdůrazňuje, že oporu pro řadu stížních argumentů nelze nalézt v napadeném rozhodnutí stěžovatele, ani v jeho vyjádření k žalobě.

[46] Pokud jde o charakteristiku žalobce, stěžovatel v rozhodnutí tvrdil, že bylo „*z otevřených zdrojů zjištěno*“, že má blízko k Dělnické straně sociální spravedlnosti, do níž přešla převážná část členů zrušené Dělnické strany; jeho členové se hlásí k myšlenkám národně socialistické revoluce; „*odmítá hodnoty a usiluje o změnu společnosti v souladu s vlastním světonázorem*“; „[d]le sdělovacích prostředků“ je odnoží ultrapravicové Dělnické strany a v době založení se hlásil k idejím národního socialismu; jeho charakteristika „*vyjádřená ve sdělovacích prostředcích*“ byla pro žalovaného „*přesvědčivým zdrojem poznatků*“. Vedle citovaných obecných odkazů na otevřené zdroje nebo sdělovací prostředky se stěžovatel ve svých závěrech konkrétněji odvolal pouze na „*IHNED 21. 3. 2009*“, aniž by však tento důkaz učinil obsahem správního spisu.

[47] Na charakteristiku žalobce stěžovatel ve svém rozhodnutí navázal zmínkou o osobě oprávněné jednat za svolavatele, která se měla účastnit celé řady akcí organizovaných subjekty blízkými pravicovému extremismu. Zde již stěžovatel zdroje informací, na jejichž základě dospěl ke svému hodnocení, nezmínil vůbec. Obsahem správního spisu je stanovisko Policie ČR ze dne 23. 11. 2010, jímž byl mj. hodnocen Erik Lamprecht a žalobce s tím, že „ *lze očekávat, že by mohlo dojít ze strany účastníků shromáždění k jednání, kterým by popřeli [...] práva občanů pro jejich národnost, rasu, původ [...]*“. Ze stanoviska však vyplývá pouze pochybnost o průběhu shromáždění a navíc je stěžovatel v části odůvodnění věnující se charakteristice svolavatele či

osoby oprávněné jednat za svolavatele vůbec nezmínil. Tím méně je pak stěžovatel v dané části rozhodnutí hodnotil nebo se s ním jinak vypořádal.

[48] Nejvyšší správní soud proto shledal zcela absurdním navazující dílčí závěr stěžovatele, podle něž „*samotný zákaz shromáždění je sám o sobě odůvodněn charakteristikou svolavatele shromáždění, kdy souhrn důkazů opatřený v dané souvislosti tvoří logickou, uzavřenou a ničím nenarušenou soustavu důkazů, které na sebe navzájem navazují a vzájemně se doplňují*“. Stěžovatel v hodnocení svolavatele shromáždění a osoby oprávněné jednat za svolavatele zmínil jediný důkaz, datovaný k období předcházejícímu více než rok a půl před oznámením shromáždění, který navíc nezařadil do spisu. Součástí spisu je jiný důkaz – již zmíněné stanovisko Policie ČR, ten však stěžovatel naopak v dané části rozhodnutí vůbec nehodnotil. Závěr stěžovatele je proto spíše výrazem jeho názoru na žalobce než hodnocením žalobce, které by se jakkoliv opíralo o důkazy a tím méně o jejich logickou a uzavřenou soustavu.

[49] Zároveň Nejvyšší správní soud v rozsudcích *Křišťálová noc I* i *Křišťálová noc II* (odst. 51) zcela jednoznačně a kategoricky konstatoval, že zákaz shromáždění nemůže být odůvodněn pouze odkazem na osobu svolavatele či osobu oprávněnou za něj jednat. Již jen proto nemohl obstát závěr stěžovatele, podle něhož měl být zákaz shromáždění odůvodněn sám o sobě charakteristikou svolavatele shromáždění.

[50] Zjevné vybočení ze zákonných mezi představuje i navazující dílčí závěr stěžovatele v napadeném rozhodnutí, podle kterého žalobce „*jako svolavatel neskytá záruku, že účel shromáždění nebude zneužit [...], neboť obávám ze zneužití svolaného shromáždění nasvědčuje především plánovaná trasa průvodu*“. Stěžovatel v rozhodnutí nespecifikoval, proč plánovaná trasa, kterou v této souvislosti nepopsal, vede k obavám. Nejvyšší správní soud opět připomíná závěry z rozsudků *Křišťálová noc I* a *Křišťálová noc II* (odst. 62), kdy pro případ zákazu shromáždění důrazně trval na jednoznačně prokázaném

účelu s tím, že pouhé pochybnosti o skutečném účelu k zákazu vést nemohou. V souladu s existujícím právním rámcem tedy svolavatel shromáždění není povinen skýtat jakoukoliv záruku o tom, že účel shromáždění nebude zneužit. Je-li správní orgán schopen prokázat, že účel shromáždění naplňuje důvody zákazu ve smyslu § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona, shromáždění zakáže. Pokud správní orgán není schopen prokázat účel shromáždění odůvodňující jeho zákaz podle § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona, nemohou jeho pochybnosti vyústit v zákaz shromáždění z důvodu „*chybějící záruky*“, že shromáždění „*nebude zneužito*“. Ostatně, dostatečnou obranu proti takovému zneužití skýtá § 12 odst. 5 shromažďovacího zákona, na který Nejvyšší správní soud i v nyní posuzované věci opakovaně odkázal.

[51] Po dříve zmíněných dílčích závěrech stěžovatel v argumentačně relativně uzavřené části svého rozhodnutí pokračoval tím, že první květen je spjat se shromážděními Dělnické strany, kdy 1. 5. 2009 zazněly projevy jejich čelných představitelů vyzývající k nenávisti k menšinám, následně posouzené jako trestný čin. Podle stěžovatele proto bylo „*zjevné, že svolavatel, jako myšlenkově spřízněný subjekt s nástupnickou DSSS a k jeho programu se hlásící, je veden snahou pokračovat v podobném programu*“.

[52] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani této „*zjevnosti*“. Stěžovatel by mohl hovořit o zjevnosti pouze v případě, kdyby jím tvrzené skutečnosti našly alespoň základní oporu v důkazech. Z rozhodnutí stěžovatele ani z obsahu správního spisu však není v nejmenším zřejmé, na základě jakých důkazů, resp. zda na základě vůbec nějakých důkazů, stěžovatel ke svému závěru dospěl. Obsah správního spisu proto nemůže být podkladem ani k podezření o úmyslech svolavatele.

[53] Krajský soud proto důvodně shledal rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů a Nejvyšší správní soud se s hodnocením krajského soudu zcela ztotožňuje.

[54] Teprve v kasační stížnosti stěžovatel při hodnocení žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu *Dělnická strana II*. Tvrdil přitom, že žalobce neustoupil od propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod. Tento odkaz však sám stěžovatel zpochybnil, když připustil, že žalobce v mezidobí přistoupil k některým změnám ve svých stanovách a organizaci.

[55] Stěžovatel tvrdil, že byla zachována „*závažná*“ grafika periodického tisku a loga žalobce a jeho personální propojení s Dělnickou stranou. V této souvislosti však stěžovatel odkázal na rozsudek *Dělnická strana II*, který hodnotil žalobce před zmíněnými změnami a který naopak nehodnotil logo ani grafiku periodického tisku žalobce.

[56] Pokud stěžovatel v kasační stížnosti odkázal ve svém závěru na publicisty, novináře a sociology, jednalo se o zcela obecný odkaz bez jakékoliv procesní relevance. I v této souvislosti stěžovatel argumentoval otevřenými zdroji, z nichž konkrétně zmínil pouze jeden článek publikovaný na serveru čt24.cz a jeden článek publikovaný v Hospodářských novinách.

[57] Rovněž bez dalšího upřesnění stěžovatel tvrdil, že „*[č]asopis svolavatele [...] hovoří o boji, jsou v něm mj. prezentováni další představitelé Dělnické strany*“.

[58] Vedle předestřených výhrad věcně zpochybňujících stížní argumentaci stěžovatele pak Nejvyšší správní soud zejména připomíná, že nedostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení nemůže být dodatečně zhojen případným podrobnějším rozбором právní problematiky učiněným až v kasační stížnosti brojící proti rozhodnutí soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno jako nepřezkoumatelné pro nedostatky v odůvodnění (rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003-58). Argumentace stěžovatele obsažená až v kasační stížnosti proto nemohla ovlivnit správnost závěru krajského soudu.

[59] Podobně teprve v kasační stížnosti, a tedy bez možnosti zhojit tímto postupem nepřezkoumatelnost shledanou krajským

soudem, stěžovatel tvrdil, že svátek práce byl zneužíván „*fašistickým režimem v letech 1933, 1936, 1939 a po celou dobu války*“. Stěžovatel se srovnal s německými orgány zastávajícími „*stejně formální a formalistický přístup, jaký nyní slepě uplatnil Krajský soud v Brně*“ – v jehož důsledku „*začínal stejným způsobem i nacismus v Německu*“, a na rozdíl od nichž si stěžovatel „*osoboval právo ne být stejně slepý*“.

[60] Nejvyšší správní soud připouští, že nečinnost správních orgánů a jejich tolerance k projevům extremismu mohou vést k ohrožení práv zejména menšin a k eskalaci násilí ve společnosti. Na druhé straně úvah však stojí obava z aktivity státu, představovaného správními orgány, který by i za cenu nezákonnosti potíral jevy, jež považuje za škodlivé.

[61] Zmínil-li proto stěžovatel německý režim v třicátých letech dvacátého století, Nejvyšší správní soud připomíná český, resp. československý režim v letech 1948–1989. Česká republika roku 2011 se pak jistě nenachází v situaci obdobné třicátým letům dvacátého století, a tím méně v nutnosti bránit projevům extremismu pouze za cenu nezákonností v rozhodování správních orgánů. Uvedl-li stěžovatel, že si osoboval právo nebýt slepý, měl tak učinit již při svém rozhodování o zákazu shromáždění s oporou v důkazech, o něž by přesvědčivě a přezkoumatelně opřel své závěry. Tyto požadavky na rozhodování správního orgánu přitom nemají a nesmí vést k rezignaci na povinnost, jejíž splnění se stěžovatel dovolával, tedy potírání projevů extremismu. Musí se tak ovšem vždy díť zákonnou formou.

[62] Nejvyšší správní soud pak hodnotil závěr krajského soudu v Brně jako jediný možný, nikoliv jako slepě formální a formalistický. K názoru stěžovatele na „*dnešní hypertrofii lidských práv*“ zdejší soud dodává, že diskuse o rozsahu lidských práv může jen obtížně popřít omezení správních orgánů vyplývající z čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. z čl. 2 odst. 2 Listiny.

[63] Stěžovatel v kasační stížnosti zmínil i spojení parku Lužánky a Pekařské ulice

s romskou komunitou. Ani zde však nenabídl ke svému tvrzení žádné důkazy, s výjimkou odkazu na „*kteřéhokoliv historického průvodce Brnem*“ nebo na „*notorietu*“, již ovšem Nejvyšší správní soud v jeho rozhodnutí neshledal. Má-li stěžovatel o těchto skutečnostech povědomí ze své úřední činnosti, jak v kasační stížnosti tvrdil, mohl je jistě upřesnit a prokázat, což však neučinil.

[64] I zde navíc platí, že stěžovatel své tvrzení o spojení místa shromáždění s romskou komunitou zmínil poprvé až v kasační stížnosti, aniž by tak mohl ovlivnit správnost závěrů krajského soudu.

[65] Závěrem ke stěžovatelem tvrzenému skutečnému účelu shromáždění Nejvyšší správní soud připomíná, že zjevnost účelu shromáždění vyplývající z kombinace osoby jeho svolavatele a času a místa shromáždění může být jen zcela výjimečná (srov. rozsudek *Křišťálová noc II*, odst. 52–54). Stěžovatel ji přesvědčivě ani nevyargumentoval, a tím méně prokázal.

[66] Pokud stěžovatel poukázal na druhé shromáždění, které měl žalobce na stejný den oznámit, Nejvyšší správní soud konstatuje, že ke svému tvrzení nenabídl žádné důkazy, a ty nejsou ani obsahem spisů. Mělo-li by druhé shromáždění podle stěžovatele směřovat k provokaci a napadání menšin, jedná se o jeho samostatné posouzení vybočující z rámce této věci.

Ohrožení zdraví

[67] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s názorem stěžovatele, že § 10 odst. 2 písm. a) shromažďovacího zákona míří na ochranu jiných osob než účastníků shromáždění. Zmíněné ustanovení míří na ochranu zdraví účastníků shromáždění, ohroženého typicky z důvodu konkrétních místních podmínek.

[68] Stěžovatel tvrdil v kasační stížnosti riziko pro zdraví účastníků shromáždění i dalších osob plynoucí ze střetů krajní pravice a krajní levice. K této námitce soud především konstatuje, že se nejedná o riziko, které by účastníkům shromáždění hrozilo z důvodu konání shromáždění v konkrétním místě,

a již jen proto daný důvod zákazu neobstojí. Ustanovení § 10 odst. 2 písm. a) shromažďovacího zákona zjevně nemá za cíl umožnit zákaz shromáždění v každém případě, kdy je předpokládáno rušení shromáždění jeho ideovými odpůrci.

[69] Dále lze dodat, že pokud by shromáždění nebylo pokojné a třetím osobám by hrozila újma z důvodu chování účastníků shromáždění, např. stěžovatelem tvrzené střety by byly vyvolány účastníky shromáždění, bylo by namíste postupovat podle konkrétních skutkových okolností v souladu s § 12 odst. 5, příp. odst. 6 shromažďovacího zákona a shromáždění rozpustit.

[70] Pokud by případné střety byly vyvolány naopak odpůrci shromáždění, bylo by namíste podle konkrétních skutkových okolností poskytnutí ochrany shromáždění v souladu s § 14 odst. 2 písm. b), e), f), či h) shromažďovacího zákona, případně i § 179 trestního zákoníku.

[71] Pouze na okraj přitom Nejvyšší správní soud připomíná, že pokojné protishromáždění nelze bez dalšího považovat za narušení shromáždění (srov. rozsudek *Křištalová noc II*, odst. 46 a násl., zejm. 48).

[72] Předchozí argumentaci pak doplňuje výtku stěžovateli, že zcela obecný odkaz na „záběry České televize například z května 2008, 2009, webové stránky anarchistických skupin, údaje z regionálního tisku“ nepředstavuje procesně relevantní návrh na provedení dokazování, a to tím spíše za situace, kdy stěžovatel ve svých závěrech v napadeném rozhodnutí zcela převzal pouze již zmíněné stanovisko Policie ČR, podle kterého „[d]omy lemují ulice pochodu většinou z obou stran. Je zde velké bezpečnostní riziko útoku na účastníky pochodu z těchto domů, ze stran odpůrců účastníků pochodu. Toto riziko nelze ze strany PČR 100% vyloučit.“ Pokud stěžovatel hájil zjevnou míru obecnosti stanoviska krátkostí lhůty, Nejvyšší správní soud opět připomíná, že stěžovatel požádal Policii ČR o vyjádření až v předvečer konce lhůty pro své rozhodnutí.

Nutné omezení dopravy

[73] Výhrady stěžovatele k nutnému omezení dopravy se zcela míjejí s výkladem Nejvyššího správního soudu k možnosti zakázat shromáždění podle § 10 odst. 3 shromažďovacího zákona. Závěr stěžovatele, že „[p]rávo několika osob konat shromáždění a prezentovat na něm své názory [...] nelze upřednostnit před právem obyvatel města pokojným způsobem a bez zbytečných komplikací je užívat“, je v příkrém rozporu s názorem, který Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v rozsudcích ze dne 4. 9. 2007, čj. 5 As 26/2007-86, č. 1385/2007 Sb. NSS, a ze dne 10. 10. 2007, čj. 3 As 19/2007-55. Zejména z rozsudku č. 1385/2007 Sb. NSS vyplývá i nepodstatnost tvrzení, že by se měl průvod pohybovat po části komunikace vymezené zpravidla pro pohyb vozidel.

[74] Odvolal-li se stěžovatel v kasační stížnosti právě na rozsudek č. 1385/2007 Sb. NSS učinil tak nepřípadně. Nejvyšší správní soud totiž v jeho rámci neshledal shromáždění omezující po dobu téměř tří hodin rušné komunikace v centru Prahy omezením ve smyslu § 10 odst. 3 shromažďovacího zákona, které by odůvodnilo zákaz shromáždění.

[75] Dále Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že i v případě tohoto důvodu zákazu nenalezly závěry stěžovatele mnoho opory v důkazech, které by byly součástí spisu. Krajský soud přitom stěžovateli vytkl i to, že se nevypořádal se skutečností, že se shromáždění nekoná v pracovní den, na což poukázala ve svém stanovisku i Policie ČR. Pokud stěžovatel až v kasační stížnosti tvrdil, že v prostoru Husovy ulice neexistuje rozdílu mezi všedním dnem a dnem pracovního klidu, protože se jedná o významnou přístupovou komunikaci ke dvěma nákupním střediskům, snažil se tím zhojit vadu, již bylo zatíženo již jeho rozhodnutí a na kterou krajský soud správně poukázal.

[76] Pokud stěžovatel v rozhodnutí a zejména následně v kasační stížnosti podrobněji argumentoval riziky týkajícími se dostupnosti nemocnice sv. Anny a uzlů integrovaného záchranného systému, je nutné mu připome-

nout, že Policie ČR jako jedna ze složek tohoto systému podle svého stanoviska obtíže nepředpokládala. Ostatní složky, zejm. Hasičský záchranný sbor a Krajský zdravotní rada Krajského úřadu Jihomoravského kraje, se přes výzvu stěžovatele nevyjádřily vůbec. Odkazovali proto stěžovatel v kasační stížnosti obecně na výsledky „*kteréhokoliv představitelů nemocnice, představitelů Záchranné služby města Brna a dalších*“, jedná se o neurčitou a zjevně pozdní snahu podpořit ničím nepodložené závěry v napadeném rozhodnutí, které krajský soud i v této části po právu shledal nepřezkoumatelným.

[77] S přihlédnutím k obsahu spisu lze konstatovat, že stěžovatel ve svém závěru vyšel zcela a úplně pouze ze stanoviska Dopravního podniku města Brna, a. s., které bez jeho dalšího hodnocení pouze převzal.

[78] Jeho rozhodnutí je v odpovídající části také vnitřně rozporné, protože na jedné straně dovozuje zákaz shromáždění z omezení dopravy mj. v ulici Husova, ačkoliv v další části hovoří o průvodu (a v kasační stížnosti dokonce o shromáždění) Občanské demokratické strany mj. rovněž v ulici Husova. Přitom je patrné, že v případě druhého shromáždění omezení dopravy důvodem zákazu nebylo, přestože z rozhodnutí stěžovatele vyplývá, že jím má dojít k omezení dopravy v podstatně větším rozsahu, než v případě shromáždění žalobce. Jakkoliv se Nejvyšší správní soud ke stěžovatelem tvrzené kolizi mezi shromážděními vyjadřuje dále, nyní podotýká, že právě existence druhého shromáždění v centru Brna a přilehlých ulicích vyvrací stížní argument stěžovatele, podle něž stěžovatel mohl „*konat shromáždění kdekoli jinde, a to i v bezprostřední blízkosti centra nebo přímo v centru, aniž by byl formálně proklamovaný účel shromáždění jakkoliv dotčen*“. Tento argument byl navíc v přímém rozporu se závěry stěžovatele v napadeném rozhodnutí, podle nichž „[v] daném případě účel shromáždění nevyžaduje nutně jeho konání v centru města Brna“.

Kolize s jiným shromážděním

[79] Konečně stěžovatel brojil proti závěru krajského soudu, že měl zkoumat, zda do-

šlo k dohodě či pokusu o ni mezi svolavateli kolidujících shromáždění.

[80] Nejvyšší správní soud se závěrem krajského soudu zcela souhlasil. Je-li podmínkou zákazu shromáždění při jeho kolizi s jiným, dříve oznámeným, shromážděním, že nedošlo k dohodě mezi svolavateli, krajský soud správně dovedl povinnost stěžovatele zkoumat, zda taková dohoda byla uzavřena.

[81] Ostatně, stěžovatel tvrdil, že by měl svolavatel v pořadí druhého shromáždění sám doložit dohodu, aniž by však zároveň vysvětlil, jak mohl tento svolavatel vůbec vědět, že jím oznámené shromáždění je v kolizi s jiným dříve oznámeným shromážděním. Zcela pasivní role, kterou si stěžovatel osobuje, v takovém případě vůbec není namístě – což ostatně vyplývá např. i z jeho role při losování u současně oznámených shromáždění. Přestože tedy správní orgán nemá povinnost dohodu mezi svolavateli kolidujících shromáždění aktivně organizovat, byla by taková aktivita obecně vhodná. Svolavateli druhého shromáždění by měl přinejmenším sdělit, že se jím oznámená akce ocitla v kolizi s dříve oznámeným shromážděním, a měl by umožnit pokus o dohodu alespoň zprostředkováním kontaktů mezi těmito svolavateli s následným ověřením, zda k ní došlo. Pokud by se svolavatel druhého shromáždění nemohl v důsledku pasivity správního orgánu o kolizi vůbec dozvědět, pozbývaly by jakékoliv zmínky o dohodě mezi svolavateli smyslu a značná část § 10 odst. 2 písm. b) shromažďovacího zákona by byla obsoletní.

[82] S tím souvisí i povinnost stěžovatele zkoumat, zda ke kolizi skutečně mělo dojít. Stížní tvrzení, že ke kolizi nutně musí dojít, protože dříve oznámená akce Občanské demokratické strany je shromážděním, nikoliv průvodem, je v přímém rozporu s odůvodněním jeho rozhodnutí, podle něž bylo „*oznámeno shromáždění svolavatele Občanská demokratická strana [...], místo náměstí Svobody, a průvod v trase: [...]*“ mj. Husovou ulicí. Stěžovatel se proto mylil v názoru, že neměl zjišťovat, v jakém časovém intervalu se budou obě shromáždění v místě jejich možného střetu pohybovat. Naopak, právě zde

bylo namístě, aby stěžovatel přistoupil k uplatnění principu proporcionality, na který se na jiném místě kasační stížnosti odvolal, a aby zjistil, zda je skutečně přiměřené řešit střet obou shromáždění, z hlediska jejich časového i místního prolnutí střet v zásadě marginální, úplným zákazem druhého shromáždění.

Shrnutí

[83] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil názoru stěžovatele, že je lhůta stanovená správnímu orgánu pro zákaz shromáždění v rozporu s ústavním pořádkem. V souladu se svou dosavadní judikaturou soud zdůraznil, že existence lhůty nesmí vést ke zpochybnění standardů kladených na kvalitu rozhodnutí o zákazu shromáždění. V posuzované věci soud vyšel i z toho, že podle obsahu správního spisu stěžovatel po většinu běhu lhůty neúčastnil žádný procesně relevantní úkon. Liberální úpravu shromažďovacího práva soud nepovažoval na rozdíl od stěžovatele ani v podmínkách současného demokratického státu za překonanou. V případě ohrožení práv třetích osob, odchýlilo-li by se shromáždění od oznámeného účelu, Nejvyšší správní soud odkázal stěžovatele na případný postup podle § 12 odst. 5 shromažďovacího zákona, tj. na možnost rozpustit shromáždění.

[84] Dále Nejvyšší správní soud souhlasil s krajským soudem, že rozhodnutí o zákazu shromáždění bylo nepřezkoumatelné. Stěžovatel v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu dovedl skutečný účel shromáždění pouze z charakteristiky svolavatele

a osoby oprávněné jednat za svolavatele, své závěry navíc nepodložil důkazy. Tyto vady nemohly být zhojeny argumentací obsaženou až v kasační stížnosti, která měla prokázat účel shromáždění připojením kontextu času a místa shromáždění. I tato další argumentace navíc zůstala obecná a nepodložená důkazy.

[85] Nejvyšší správní soud nesouhlasil se stěžovatelem ani v názoru, že lze zákaz shromáždění podle § 10 odst. 2 písm. a) shromažďovacího zákona (konání shromáždění v místě, kde je ohroženo zdraví jeho účastníků) odůvodnit rizikem ideových střetů s odpůrci shromáždění. Zde soud odkázal stěžovatele podle konkrétních okolností buď na zákonná ustanovení umožňující rozpuštění shromáždění, nebo naopak upravující poskytnutí ochrany rušenému shromáždění.

[86] Zákaz shromáždění odůvodněný omezením dopravy Nejvyšší správní soud shledal opět neodůvodněným a navíc rozporným se svou dosavadní judikaturou. Stěžovatel neprokázal, že by předpokládané omezení dopravy naplnilo důvod zákazu.

[87] Konečně pak Nejvyšší správní soud nesouhlasil ani se zákazem shromáždění pro jeho kolizi s dříve oznámeným shromážděním Občanské demokratické strany. Krajský soud stěžovateli správně vytkl, že nezkoumal, zda došlo mezi účastníky shromáždění k dohodě. Stěžovatel navíc ve svém rozhodování nezohlednil, že ke kolizi mělo dojít v krátké části plánované trasy průvodu obou plánovaných shromáždění.

Správní řízení: obecně známé skutečnosti; úřední skutečnosti; důkazy z internetu

k § 50 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 75 odst. 1 soudního řádu správního

I. Správní orgán nemusí uvádět zdroj, z něhož se dozvěděl o existenci obecně známé skutečnosti. Naproti tomu musí uvést, ze které jeho konkrétní úřední činnosti či postupu jsou mu známé tzv. úřední skutečnosti (§ 50 odst. 1 správního řádu z roku 2004).

II. Pokud správní orgán nezachytí stav internetové stránky, kterou vzal v potaz pro své rozhodování, ať již tiskem nebo uložením na elektronický nosič dat, zne- možní tak správnímu soudu úkol vycházet při přezkumu rozhodnutí ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Je proto nezbytné, aby důkazy z internetu, které správní orgán nashromáždí, byly přezkoumatelně označeny datem svého pořízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, čj. 1 As 33/2011-58)

Prejudikatura: č. 1083/2007 Sb. NSS, č. 1468/2008 Sb. NSS, č. 1771/2009 Sb. NSS, č. 1953/2009 Sb. NSS a č. 2038/2010 Sb. NSS.

Věc: Erik Lamprecht proti Magistrátu města Brna, odboru vnitřních věcí, o zákaz shromáždění, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 11. 2010 zakázal shromáždění „*Oslava svátku práce*“, oznámené dne 18. 11. 2010 žalobcem jako svolavatelem. Shromáždění se mělo konat dne 1. 5. 2011 v době od 11.00 do 18.00 hod. v Brně v parku Koliště a průvodem v trase Cejl – Francouzská – Milady Horákové – Příkop – Bratislavská – Jezuitská. Skončit mělo na výchozím místě v parku Koliště. Předpokládaný počet účastníků byl 400 osob. Podle žalovaného oznámený účel shromáždění naplnil důvody umožňující jeho zákaz podle § 10 odst. 1 písm. a) a písm. c) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (dále jen „shromažďovací zákon“). Účel shromáždění má podle žalovaného směřovat k výzvě popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo k rozněcování nenávisi a nesnášenlivosti z těchto důvodů, jinak porušovat ústavu a zákony.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který je

rozsudkem ze dne 8. 12. 2010 zrušil. Podle krajského soudu žalovaný neuvedl jediný relevantní důkaz a neunesl důkazní břemeno ke svému závěru o zastíraném účelu shromáždění. Napadené rozhodnutí proto bylo nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, resp. nedostatek důvodů. Měl-li žalovaný o účelu shromáždění pouze pochybnosti, odkázal jej krajský soud na případný postup podle § 12 odst. 5 shromažďovacího zákona.

Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, v níž mimo jiné obsáhle polemizoval se závěrem krajského soudu o neprokázání skutečného účelu shromáždění. Většina skutečností, které aplikoval, jsou totiž notoriety. Přístup krajského soudu je prý naprosto formální. Právní úprava nezakotvuje nikde, aby důkazy, pokud je na ně v rozhodnutí odkazováno, byly nějak formálně označeny. Podstatné je, aby odkaz na tyto důkazy byl jedinečný. Ve věci byla stanoviska podávána jen jednou, proto odkaz na ně v odůvodnění rozhodnutí nemůže být zaměněn s odkazem na jiné stanovisko.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

IV.B Posouzení otázky, zda správní orgán správně aplikoval skutečnosti obecně známé

[17] Jádrem kasační stížnosti je početná skupina námitek polemizujících s tím, jak krajský soud hodnotil nekonkrétní odkazy na otevřené zdroje. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatel zde rozvinul své námitky mnohem detailněji a šířeji, než tomu tak bylo v kasační stížnosti Úřadu městské části Brno-střed v kauze *Dělnická mládež* (rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2011, čj. 8 As 15/2011-72), proto se bude v tomto rozsudku zabývat těmito námitkami detailněji.

[18] Stěžovatel především namítá, že podle § 50 odst. 1 správního řádu jako podklady pro vydání rozhodnutí mohou správnímu orgánu sloužit i skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i **skutečnosti obecně známé** (zvýraznil stěžovatel). Skutečnosti obecně známé nelze chápat tak úzce, jak to činí krajský soud. Stěžovatel je přesvědčen, že skutečnosti typu, že ČR leží v Evropě, stejně jako historické události dokazování nepotřebují. Mezi ně lze řadit i události historicky nedávné, např. průběh 1. máje jako oslavy Svátku práce dne 1. 5. 2009 v Brně, ideové zaměření občanského sdružení Dělnické mládeže, úloha svolavatele (žalobce) v ní. Všechny tyto skutečnosti byly publikovány v denním tisku, lze je též bez potíží zjistit na internetu prostřednictvím libovolného vyhledavače (google, atlas, seznam), např. i v otevřené encyklopedii – wikipedii, příp. v informačních systémech státní správy, judikatuře soudů publikované na jejich webových stránkách. Záznam z projevů na shromáždění dne 1. 5. 2009 v Brně lze nalézt na stránkách veřejnoprávních i soukromoprávních televizí, jako je www.romea.cz. Notorieta nepotřebující dokazování, přinejmenším pro obyvatele Brna,

pak je, že trasa ohlášeného pochodu vede lokalitou, která je obývána „*multikulturní komunitou, převážně romského původu a v jejím středu na ul. Bratislavská se nachází i Muzeum romské kultury*“. Poznámku krajského soudu o nezřejmém závěru, že zvolená trasa průvodu povede ulicemi s multikulturně smíšeným obyvatelstvem, shledává proto stěžovatel nepatřičnou.

[19] Nejvyšší správní soud nejprve zvážil význam a ustálené chápání institutu skutečností obecně známých a v návaznosti na to posoudil, jak přistupovat k tomuto institutu v kontextu internetu a zdrojů tam obsažených (IV.B.1). Následně své úvahy aplikoval na nyní posuzovanou kauzu (IV.B.2).

IV.B.1 Skutečnosti obecně známé ve správním řízení

[20] Skutečnosti obecně známé (tzv. notoriety) obdobně jako skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti (§ 50 odst. 1 správního řádu) jsou objektivizované, do značné míry nesporné skutečnosti, které se v soudním či správním řízení zásadně nedokazují. Účastníci řízení nicméně mohou svými tvrzeními popírat obsah notoriety (stejně jako skutečností známých správnímu orgánu z úřední činnosti), mohou také navrhoprovedení důkazů za účelem prokázání svých odlišných tvrzení.

[21] Notoriety mohou být známé úplně každému nebo širokému okruhu osob v určitém místě a čase. Je možno rozlišovat notoriety známé celostátně a notoriety známé místně. Jak uvádí význačný český procesualista, notoriety „*jsou takové skutečnosti, jež jsou anebo mohou být vůbec každému aneb jistým vrstvám společnosti lidské bezpečně známy prostě proto, že člověk jest členem této společnosti, prožívá, sleduje a ve své vědomosti si vtiskuje události, které sebou život přináší neb v minulosti přinesl. Patří-li do kruhu takto informovaných osob i soud (aneb lze-li od něho právem žádati, aby byl s tou neb onou skutečností takto obeznámen), netřeba důkazu o skutečnosti, na niž se vědomost soudu vztahuje*“ (Hora, V. *Československé civilní právo procesní. I.–III. Díl. Pra-*

ha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 311). Naproti tomu „[n]ahodilé vědomosti soudcovy z oboru jemu cizího nejsou skutečnostmi obecně známými“ (rozhodnutí NS ČSR ze dne 7. 7. 1925, sp. zn. Zm II 234/25, pramen Vážný 2044/1925 tr., citován v rozsudku NSS ze dne 23. 2. 2010, čj. 2 As 48/2009-94, věc *BIOCLINICA*).

[22] Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi nesdílí velmi restriktivní interpretaci notoriety, jak je chápou některé obecné soudy, podle nichž za notoriety se považují „jen zcela obecně známé skutečnosti, jako např. že tráva je zelená“ (takto usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 2. 2009, sp. zn. 1 Co 349/2008, *Justiční mafie I*, Bulletin advokacie č. 4/2009, s. 37). Jednoduchým příkladem notoriety jistě je, že v době druhé světové války „nelidsky trpěly a byly usmrceny desítky miliónů lidí“ (rozsudek ze dne 9. 12. 2009, čj. 4 As 13/2009-60, věc CET 21). Nejvyšší správní soud však ve své rozhodovací praxi jako notoriety akceptoval např. skutečnost, že na území České republiky operují tři majoritní dodavatelé elektřiny (Pražská energetika, ČEZ Prodej, E.ON Energie); tato skutečnost je v České republice nejen v odvětví distribuce elektřiny obecně známou skutečností [rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2008, čj. 1 Afs 20/2008-152, č. 1771/2009 Sb. NSS, *Lumius proti ÚOHS*, část IV/c – c)]. Notoriety byla též skutečnost, že „předražování, kterého se provozovatelé taxislužby zejména v Praze jako významném centru turistického ruchu dopouštějí, bývá často zaměřeno proti cizincům, neboť ti jsou vzhledem k jejich omezeným znalostem cenových poměrů taxislužby v České republice a vzdálenosti mezi jednotlivými destinacemi v Praze snadným terčem takových nekalých praktik“ (rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2005, čj. 2 Afs 104/2005-81, č. 1083/2007 Sb. NSS, cit. text na s. 221). Notoriety rovněž je, „že snowboarding je zimní sport, jehož příznivci bývají obecně považováni za součást jakési neformální komunity definovatelné určitými charakteristickými znaky, zejména určitým stylem sportovního snowboardového oblečení a tím, že tato komunita je vnímána jako seskupení lidí dynamických, nezávislých a spíše nekon-

formních“ (rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2010, 7 As 24/2010-51, věc *Stanice O*). Obdobně Nejvyšší soud považoval za notoriety skutečnost, že ceny stavebních prací ve Středočeském kraji, zejména v okolí Prahy, jsou obecně vyšší než v jiných krajích, byť k tomu připustil důkaz opakem (usnesení NS ze dne 1. 9. 2010, sp. zn. 29 Cdo 748/2010). Judikatura NS uznala jako notoriety i to, že určitá osoba byla ve 30. až 50. letech vrcholnou politickou politické strany (rozsudek NS ze dne 9. 7. 2008, sp. zn. 28 Cdo 1885/2008; konkrétně šlo o Gertrudu Sekaninovou Čákrťovou, političku KSČ).

[23] Posléze uvedený příklad ovšem jasně ukazuje na limity využití notoriety při aplikaci práva. Důkazním excesem totiž bylo, pokud odvolací soud v daném případě dospěl s ohledem na tuto notoriety k závěru, nepodložené mu žádným dokazováním, podle něhož daná osoba nebyla ve smyslu restitučních zákonů při svých právních úkonech učiněných ve 40. a 50. letech minulého století v tísni, tedy že na ni nebyl činen vnější nátlak. „Přestože je možné z veřejné činnosti určité osoby usuzovat na její postoje k jistým společenským tématům (např. k institutu soukromého vlastnictví), neznamená to ještě, že v konkrétním případě nemohl být ze strany politických orgánů či státních institucí vyvíjen nátlak směřující k tomu, aby taková osoba učinila určitý právní úkon proti své vůli. Není pak zcela zřejmé, jak soudu odvolacímu mohla být z jeho úřední činnosti známa skutečnost o neexistenci tísne v jednání na straně žalobcovy matky při činnosti výše zmíněných právních úkonů, aniž by byl vyvolán dojem, že se ze strany odvolacího soudu jedná v tomto případě o spíše spekulativní závěr nežli o známou skutečnost. Dovolací soud uzavírá, že vzhledem k odvolacím soudem popsaným postojům žalobcovy matky v inkriminované době lze sice předpokládat, že zmíněné právní úkony neučinila v tísni, avšak tuto skutečnost nelze bez dalšího dovozovat na základě důvodu vyloženého odvolacím soudem, byť by mu byl znám z jeho úřední činnosti či jako skutečnost obecně známá. Taková v řízení relevantní skuteč-

nost musí být zjevně v řízení zjištěna podle zásad dokazování, tj. musí být žalující stranou tvrzena (se zátěží břemene tvrzení) a jako tvrzená musí být prokázána. V opačném případě se žalobce vystavuje riziku neunesení důkazního břemene" (cit. rozsudek sp. zn. 28 Cdo 1885/2008).

[24] Je nutno rozlišovat mezi skutečnostmi známými soudu z jeho úřední činnosti na straně jedné a skutečnostmi známými obecně na straně druhé. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s judikaturou Nejvyššího soudu, podle níž u obecně známé skutečnosti je totiž již z její povahy nadbytečné, aby soud uváděl, jak se ji dozvěděl (usnesení NS ze dne 1. 9. 2010, sp. zn. 29 Cdo 748/2010). Naproti tomu aplikuje-li soud skutečnosti známé z úřední činnosti, musí náležitě vyložit v odůvodnění rozhodnutí, ze které své konkrétní úřední činnosti či postupu zná takové skutečnosti, resp. odkud se o nich dozvěděl (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2010, čj. 1 As 100/2009-129, č. 2038/2010 Sb. NSS, body 27 a 28; shodně ve vztahu ke správnímu řízení věc *BIOCLINICA*, cit. v bodě [21] shora).

[25] Všechny právé uvedené závěry lze jistě přiměřeně vztáhnout též na aplikaci práva orgány veřejné správy. Správní orgán tedy nemusí uvádět zdroj, z něhož se dozvěděl o existenci obecně známé skutečnosti. To by bylo z povahy věci nadbytečné. Naproti tomu musí uvést, ze které jeho konkrétní úřední činnosti či postupu jsou mu známy tzv. úřední skutečnosti (shodně věc *BIOCLINICA*).

[26] Pokud správní orgán čerpá určitá **fakta** ze soudních rozhodnutí nebo soudních spisů, může jít dle jejich povahy o skutečnosti úředně známé. V takovém případě nutno označit soudní rozhodnutí, ze kterého jsou určitá fakta čerpána. Je evidentní, že úředně známou skutečností nemůže být obsah všech soudních rozhodnutí českých soudů (rozsudek čj. 1 As 100/2009-129, cit. v bodě [24] shora, část III.C).

[27] Stěžovatel argumentuje tím, že většinu skutečností, které ve svém rozhodnutí aplikoval, lze snadno dohledat na internetu. Podle zdejšího soudu však jen to z těchto sku-

tečností nečiní notoriety. Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře odmítl představu, že vědomost o obsahu určité internetové stránky je bez dalšího skutečností obecně známou. Navíc obsah jedné a té samé internetové stránky vzhledem k povaze internetu může být – a obvykle též je – proměnlivý v čase (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 4. 2009, čj. 1 As 30/2009-70, bod 28). Proměnlivý v čase může být též pořadí, v jakém jednotlivé internetové vyhledávače zobrazují na určitý dotaz relevantní výsledky, proměnlivý pak může být i to, jaká relevance bude jednotlivým nalezeným výsledkům přiřazena vyhledávacím programem. Pokud tedy správní orgán nezachytí stav internetové stránky, kterou vzal v potaz pro své rozhodování, ať již tiskem nebo uložením na elektronický nosič dat, znemožní tak v podstatě správnímu soudu úkol vycházet při přezkumu rozhodnutí ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Neříká totiž žádná záruka, že informace na určité internetové stránce budou v okamžiku soudního přezkumu odpovídat informacím, které na určité internetové stránce byly v okamžiku správního rozhodnutí.

[28] S ohledem na přezkoumatelnost správního rozhodnutí je proto také naprosto nezbytné, aby důkazy z internetu, které správní orgán nashromáždí, byly přezkoumatelně označeny datem svého pořízení.

IV.B.2 Aplikace na nyní projednávaný případ

[29] Shora uvedený rozbor má pro nyní posuzovaný případ následující dopady.

[30] Notoriitou, kterou nebylo třeba dokazovat, byla např. skutečnost, že žalobce je předsedou Dělnické mládeže, že Dělnická mládež byla původně mládežnickou organizací Dělnické strany, že jde o uskupení nalézající se v krajně pravicové části politického spektra atd. Notoriitou může být též skutečnost, že převážná část trasy plánovaného pochodu vede přes lokality obydlené převážně Romy (srov. popis trasy pochodu výše). V předchozím rozsudku *Dělnická mládež* Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ke

spojení parku Lužánky a Pekařské ulice s romskou komunitou měl správní orgán nabídnout důkazy, resp. vysvětlit, ze které úřední činnosti je správnímu orgánu spojení s romskou komunitou známo (bod 63). V tomto bodě se nyní posuzovaná kauza liší, protože spojení části lokalit uvedených výše s romskou komunitou je v Brně všeobecně známo. Jinak tomu je v souvislosti s parkem Lužánky a ulicí Pekařskou v kauze *Dělnická mládež*. Nejvyššímu správnímu soudu, který je rovněž soudem působícím v Brně, jsou tyto skutečnosti známy jako skutečnosti v místě známé.

[31] Žalobce mohl v žalobě pravdivost obecně známých skutečností zpochybnit, to však neučinil.

[32] Stěžovateli je tedy nutno přisvědčit, že některé skutečnosti jím aplikované v skutku nevyžadovaly dokazování. Na druhou stranu nutno říci, že větší část skutečností, se kterými stěžovatel ve svém rozhodnutí argumentuje, žádnými notoriety nejsou. Notorieta roz-

hodně nebude skutečný důvod (který má být dle stěžovatele odlišný od důvodu oznámeného), pro který žalobce shromáždění svolává. Notorieta zásadně nebude skutečnost, kterých pochodů se žalobce účastnil, zda při nich porušoval právní předpisy atd. Tím méně budou notorieta detaily toho, co se událo na každém jednotlivém shromáždění, jehož se žalobce kdy účastnil. Takovéto skutečnosti mohou být eventuálně správnímu orgánu známy z jeho úřední činnosti, pak musí ale jasné vysvětlit, odkud a jak se k těmto poznatkům dostal. Skutečnosti známou stěžovateli z jeho úřední činnosti mohou být např. detaily průběhu 1. května jako oslavy Svátku práce dne 1. 5. 2009 v Brně. Stěžovatel však ve svém rozhodnutí neuvedl zdroj, na základě něhož průběh tohoto shromáždění hodnotil. Bez dokazování pak v žádném případě nelze dospět k paušálnímu a absolutizujícímu závěru, který stěžovatel tvrdí v kasační stížnosti, totiž že naprosto všechna předchozí shromáždění mající souvislost se žalobcem pokojný průběh neměla. (...)

2313

Řízení před soudem: důkaz znaleckým posudkem; důkaz ohledáním Správní řízení: důkaz znaleckým posudkem; důkaz ohledáním

k § 54 a § 56 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 38 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*)

k § 101 odst. 3 písm. c) zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění účinném do 30. 6. 2005

I. Znalci se ve správním nebo soudním řízení přibírají k tomu, aby jednak pozorovali skutečnosti, jejichž poznání předpokládá zvláštní odborné znalosti, jednak z takovýchto pozorování vyvozovali znalecké úsudky (posudky). Znalci se však nepřibírají, aby sdělovali úřadu nebo soudu své názory a úsudky o otázkách rázu právního nebo o otázkách, k jejichž správnému porozumění a řešení není zapotřebí odborných vědomostí nebo znalostí, nýbrž stačí, s ohledem na povahu okolností případu, běžná soudcovská zkušenost a znalost. Ve správním řízení vedle toho platí, že se znalec nepřibírá též tehdy, pokud správní orgán disponuje potřebnými odbornými znalostmi či si může opatřit odborné posouzení předmětných skutečností ze strany jiného správního orgánu (srov. § 56 správního řádu z roku 2004).

II. Zkouška kouřením tabákového výrobku v cigaretové dutince má podobu důkazu ohledáním (§ 38 správního řádu z roku 1967, § 54 správního řádu z roku 2004). Tato zkouška umožňuje zjistit, zda konečný spotřebitel je schopen naplnit cigareto-

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

vou dutinku tabákovým výrobkem bez náročnější manipulace, zapálit ho a vdechnout vznikající kouř. Vypovídá rovněž o tom, zda tabákový výrobek plynule doutná i při přerušení tahu. Provedením uvedené zkoušky lze odstranit rozpor v odborných posudcích, pokud se týkají faktické možnosti užít tabák ke kouření. Zjištění těchto skutečností je nezbytné pro přijetí závěru, že se jedná o tabák ke kouření ve smyslu § 101 odst. 3 písm. c) zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2010, čj. 1 Afs 71/2009-113)

Prejudikatura: č. 745/2006 Sb. NSS, č. 1742/2009 Sb. NSS a č. 1801/2009 Sb. NSS; č. 416/1920 Boh. A, č. 3073/1924 Boh. A a č. 5770/1926 Boh. A.

Věc: Společnost s ručením omezeným VRTAL proti Celnímu ředitelství Ostrava o spotřební daň z tabákových výrobků, o kasační stížnosti žalobkyně.

Celní úřad Krnov (dále jen „celní úřad“) provedl dne 2. 11. 2004 místní šetření v prostorech bruntálského skladu žalobkyně. Zjistil, že se ve skladu nachází i tabák zn. Cézar v množství 160 ks balení à 150 g a tabák zn. GOLEM EXTRA v množství 34 ks balení à 150 g, který není opatřen tabákovými nálepkami. Žalobkyně doložila daňové doklady za nákup tohoto zboží od svých dodavatelů. Celní úřad ji vyzval k prokázání, že předmětný tabák byl zdaněn spotřební daní.

Následně dne 24. 10. 2005 zahájil celní úřad řízení o správním deliktu dle § 135b odst. 1 písm. g) zákona o spotřebních daních. Toho se měla žalobkyně dopustit tím, že na daňovém území České republiky skladovala ve své provozovně tabákové výrobky, které nebyly v rozporu s § 114 odst. 2 zákona o spotřebních daních označeny tabákovými nálepkami. Rozhodnutím ze dne 22. 11. 2005 byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 5 000 Kč. Odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 3. 2006 zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, který rozsudkem ze dne 13. 12. 2007 rozhodnutí žalovaného zrušil. Krajský soud v tomto rozsudku dospěl k závěru, že zákon o spotřebních daních vyžaduje, aby předmětný tabák byl bez dalšího zpracování použitelný ke kouření; z důkazů provedených v řízení před celními orgány přitom vyplynulo, že tabák není způsobilý ke kouření bez dalšího zpracování.

Žalovaný v návaznosti na právní názor krajského soudu zrušil i rozhodnutí celního

úřadu a celé řízení se vrátilo na počátek. Celní úřad doplnil dokazování a v rozhodnutí ze dne 26. 8. 2008 plně setrval na svých původních závěrech. Podané odvolání zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 10. 2008.

Žalobkyně napadla i druhé rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který ji rozsudkem ze dne 12. 3. 2009 zamítl. Předně nedal za pravdu námitce žalobkyně, že žalovaný neposoudil věc v souladu se závazným právním názorem krajského soudu vysloveným v předešlém zrušujícím rozsudku. Soud ožřejmil, že závaznost právního názoru soudu je nutně spojena s určitým skutkovým stavem. Jestliže byl poté zjištěn jiný skutkový stav, může to být důvod pro změnu právního názoru v situaci, kdy dříve vyslovený právní názor je neslučitelný s nově stanoveným skutkovým základem. A to se stalo právě v tomto případě, neboť celní úřad provedl podstatné doplnění dokazování. K žalobkyni zpochybňovanému důkazu kouření tabáku v cigaretové dutince soud uvedl, že dle konstantní judikatury (rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 6. 2008, čj. 22 Ca 53/2007-50) je tento důkaz přípustný a lze jím prokázat, že se jedná o tabák ke kouření ve smyslu § 101 odst. 3 písm. c) zákona o spotřebních daních a čl. 5 směrnice Rady 95/59/ES o daních jiných než daních z obratu, které ovlivňují spotřebu tabákových výrobků. Nedůvodný je též žalobní bod zpochybňující totožnost tabáku zabaveného žalobkyni a tabáku použitého při zkoušce kouření tabáku v cigaretové dutince. Z obsahu spisu vyplývá, že ke zkoušce byly použity

totožné výrobky, jaké byly zabaveny žalobkyni, o jejich totožnosti nejsou žádné důvodné pochybnosti, ostatně pocházejí od stejných výrobců.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž nesouhlasila s tím, že celní orgán může opřít své rozhodnutí o tak absurdní, právně irelevantní, neprůkazný a ve svém důsledku zcela komický důkaz, jakým je zkouška kouření tabáku v cigaretové dutince. V ní lze totiž kouřit cokoliv, co připomíná listy tabáku a je v suchém stavu. Pod § 101 odst. 3 písm. c) bod 2 zákona o spotřebních daních nelze podřadit vše, co je někdo schopen nacpat do cigaretové dutinky a vdechovat kouř vzniklý po zapálení. Výsledky tohoto experimentu jsou navíc v rozporu s posudkem Celně technické laboratoře, a je proto s podivem, že krajský soud dal při hodnocení důkazních prostředků přednost prvně jmenovanému experimentu. Skutková podstata, z níž celní orgán vycházel, je v rozporu s uvedeným posudkem, a tudíž nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti oponoval stěžovateli, že do cigaretové dutinky lze sice opravdu nacpat „cokoliv“, ovšem toto „cokoliv“ nebude možné kouřit stejně dobře jako u stěžovatelky zajištěný tabákový výrobek. Dále uvedl, že stěžovatelka dosud v žádné fázi řízení nesdělila a neprokázala, v čem spatřuje příkrý rozpor posudku Celně technické laboratoře se závěry, že tabákové výrobky zajištěné stěžovatelce jsou předmětem spotřební daně dle § 101 odst. 3 písm. c) bodu 2 zákona o spotřebních daních. Tento posudek byl navíc pouze jedním z důkazních prostředků, které celní úřad hodnotil samostatně i ve spojení s ostatními důkazními prostředky. Je na odůvodnění správního úřadu, potažmo soudu, ke kterému důkazu přihlédne více a ke kterému méně. Experiment kouření tabáku v cigaretové dutince na de vší pochybnost potvrzuje, že zařazení zajištěného tabáku pod § 101 odst. 3 písm. c) bod 2 zákona o spotřebních daních je správné. Žalovaný též poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2008, čj. 8 AfS 29/2008-75.

Nejvyšší správní soud považoval za vhodné provést jednání, které spojil též s provedením dokazování (§ 109 odst. 2 věta druhá s. ř. s.). Bylo totiž vhodné osvětlit vzájemný vztah důkazu provedeného zkouškou kouření tabákového výrobku v cigaretové dutince na straně jedné a na straně druhé dalších důkazů provedených v řízení před celním úřadem, z nichž jeden byl se zkouškou kouření rozporný (viz dále). Za tímto účelem soud provedl rovněž důkaz výsledkem svědka Ing. Dušana Houfa, vedoucího referátu ropných produktů a ostatních analýz v Celně technické laboratoři v Praze, a Ing. Petra Cuhry, vedoucího laboratoře provádějící zkoušky tabáku a tabákových výrobků, která je součástí Státní zemědělské a potravinářské inspekce.

Stěžovatelka ve svém konečném návrhu odkázala na svou kasační stížnost. Předmětem kauzy byl materiál zabavený v roce 2004, přičemž až do roku 2005 Celně technická laboratoř vyhotovovala posudky, které vyzněly v tom duchu, že se jedná o tabákový odpad nevhodný ke kouření. Celně technická laboratoř vydávala závazné posudky, které byly závazné pro posuzování v daném případě. A všechny subjekty se jím logicky v rozhodném období řídily a vlastně i řídit musely. Že snad potom si Celně technická laboratoř koupila lepší pechovač dutinek a další laboratoř došla k jiným závěrům na vzorcích, které byly údajně obdobné, nemůže mít pro věc žádný význam.

Zástupce žalovaného předně v reakci na stěžovatelku odmítl, že ve věci byly vydávány závazné posudky Celně technickou laboratoří. Byly zajišťovány jen odborné posudky, které jsou dále realizovány jako každý jiný důkaz. Pakliže se v průběhu správního řízení objeví další skupina důkazů, hodnotí se ve vzájemné souvislosti a je možné, že některý z důkazů bude odmítnut nebo bude naopak vyvrácen. Stěžovatelka opakovaně rozporovala totožnost tabákových výrobků, nicméně fakticky stěžovatelka ve fázi, kdy byla účastníkem řízení v I. stupni před celním úřadem, nepředložila žádný faktický argument ke svému tvrzení, že se nejedná o totožný tabák. Odvolací orgán se proto nemohl ve svém odvolacím řízení touto námitkou řádně zabývat.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval důvodem kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. týkajícím se zjištění skutkového stavu žalovaným (IV.A) a posléze důvodem dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spočívajícím ve správnosti aplikace § 101 odst. 3 písm. c) bodu 2 zákona o spotřebních daních (IV.B).

IV.A Skutkový stav zjištěný žalovaným

IV.A.1 Průkaznost zkoušky kouření tabákového výrobku v cigaretové dutince

[15] První námitka stěžovatelky směřuje proti přípustnosti použití důkazu kouřením tabákového výrobku v cigaretové dutince ve správním řízení.

[16] Dle správního řádu z roku 1967, který se podpůrně aplikuje na dané řízení o správním deliktu (§ 135a zákona o spotřebních daních ve znění do 30. 6. 2005), je přípustné použít k dokazování všech prostředků, jimiž lze zjistit a objasnit skutečný stav věci a které jsou v souladu s právními předpisy (§ 34 správního řádu z roku 1967). Otázkou tedy zůstává, co zkouška kouření tabákového výrobku v cigaretové dutince prokazuje.

[17] Nepochybně zkouška kouřením tabákového výrobku nemá žádnou vypovídací schopnost ve vztahu k chemickému složení tabákového výrobku umístěného v cigaretové dutince. Je však průkazná ve vztahu k některým jeho fyzikálním vlastnostem, které lze vnímat lidskými smysly bez jakýchkoliv odborných znalostí a dovedností. V prvé řadě z ní lze učinit závěr ohledně tvaru a rozměrů jednotlivých složek tabákového výrobku, tj. zda je možné umístit ho bez další úpravy (lámání, řezání apod.) do cigaretové dutinky. Dále vypovídá o tom, zda je možné tabákový výrobek bez problémů zapálit a jestli má takové vlastnosti a strukturu, že dále samovol-

ně hoří (resp. doutná) až do konce. Zkouška tedy umožňuje zjistit, zda konečný spotřebitel je schopen naplnit cigaretovou dutinku tabákovým výrobkem bez náročnější manipulace, zapálit ho a vdechovat vznikající kouř (takto též výpověď svědka Ing. Houfa). Vypovídá rovněž o tom, zda tabákový výrobek plynnule doutná i při přerušení tahu. Posouzení vyjmenovaných vlastností tabákového výrobku neklade na osobu receptora žádné požadavky týkající se odborných znalostí (srov. k tomu obdobně též rozsudek KS v Ostravě ze dne 4. 6. 2008, čj. 22 Ca 53/2007-50, č. 1801/2009 Sb. NSS, s. 339; právní závěry tohoto rozhodnutí aproboval NSS svým rozsudkem ze dne 31. 12. 2008, čj. 8 Afs 29/2008-75; obdobně též rozsudek ze dne 28. 8. 2009, čj. 7 Afs 86/2009-125, který hovoří o tom, že důkaz demonstrací kouření tabáku v jednací síni je „*racionální a účelný postup, jímž můžou být určité skutečnosti prokázány či vyvráceny*“).

[18] Zkoušku kouřením tabákového výrobku v cigaretové dutince lze podřadit důkazu ohledáním věci (§ 38 odst. 1 správního řádu z roku 1967; srov. též § 54 odst. 1 správního řádu z roku 2004), kdy se přímým pozorováním zjišťují skutečnosti důležité pro správní řízení. Německá právní věda definuje důkaz ohledáním jako bezprostřední vnímání vlastností věci, člověka či **děje** prostřednictvím zraku, čichu, hmatu, chutě či sluchu (viz Stelkens, P.; Bonk, H. J.; Sachs, M. *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*. 5. vyd. München : C. H. Beck, 1998, s. 617, zdůraznění doplněno). Uvedená definice je přiléhavá i pro české právní prostředí. Zkouška kouřením má ve své podstatě podobu vyšetřovacího pokusu (experimentu), kdy se pozorováním za umělé vytvořených podmínek zjišťuje, ověřuje nebo upřesňuje existence, případně průběh určitého děje. Účastník řízení měl právo být přítomen ohledání (§ 38 odst. 3 správního řádu z roku 1967) a této možnosti také v této věci využil.

[19] Pro aplikaci § 101 odst. 3 písm. c) bod 2 zákona o spotřebních daních je nepochybně nezbytné zjistit, zda může být tabákový výrobek použit konečným spotřebitelem

ke kouření bez náročné manipulace (viz bod [44] níže). Ve vztahu k této skutečnosti je zkouška kouření tabákového výrobku v cigaretové dutince průkazná, a tudíž přípustná ve správním řízení. Nejvyšší správní soud již v minulosti judikoval, že „[o]hledání je jeden z nejbezpečnějších důkazů umožňujících správnímu orgánu, aby si mohl na základě vlastního pozorování a přímého srovnání zjištěných skutečností s výsledky dosavadního šetření učinit potřebné závěry pro rozhodnutí“ (rozsudek ze dne 15. 9. 2005, čj. 5 As 38/2004-74, č. 745/2006 Sb. NSS).

[20] V neposlední řadě možno podotknout, že v podstatě stejným způsobem, tedy zkouškou kouřením tabákového výrobku, postupuje též Celně technická laboratoř. Ta podle výpovědi svědka Ing. Houfa nedisponuje nakuřovacím strojem, proto naplněnou cigaretu vykourí vždy pracovník laboratoře.

[21] Námitka tedy není důvodná.

IV.A.2 Opora skutkové podstaty ve spise a její vztah k důkazům provedeným před Nejvyšším správním soudem

[22] Stěžovatelka dále namítá, že zjištěná skutková podstata nemá ve spise oporu, neboť existují rozpory v provedených důkazech. Současně zpochybňuje totožnost zboží, na kterém byla provedena zkouška kouřením, když šlo o jiné zboží, než zboží zajištěné u stěžovatelky.

[23] Celní úřad shromáždil následující důkazní prostředky, z nichž vychází jeho rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí žalovaného. Z odborného posudku Celně technické laboratoře ze dne 31. 1. 2005, jehož předmětem je tabáková směs Cézár (vzorky odebrané u stěžovatelky), vyplývá, že ve směsi nebyl kromě tabáku zjištěn žádný jiný rostlinný materiál ani cizorodé látky. Vzorek nelze kouřit v dýmce. Není možno zhotovit cigaretu zabaláním předloženého vzorku do cigaretového papírku. Při použití pístového strojek a dutinek s filtrem dochází při přerušení tahu k okamžitému zhasnutí. Laboratoř učinila závěr, že se jedná o tabákový odpad, který nelze bez dalších úprav (nařezání větších částic na vlákna, odstranění prachu, drobných částic

žeber) kouřit. Je ovšem možné z něho vyrobit tabák ke kouření. Dle názoru laboratoře podléhá tabáková směs spotřební dani dle § 101 odst. 3 písm. d) zákona o spotřebních daních, přičemž upozorňuje, že výkladem právních předpisů jsou pověřeny jiné útvary celní správy. Druhý odborný posudek Celně technické laboratoře ze dne 31. 1. 2005 se týká tabákové směsi GOLEM EXTRA. Laboratoř v něm dospěla ke shodným závěrům jako v případě tabákové směsi Cézár.

[24] Zkoušky předmětných druhů tabákových směsí provedla na žádost Celního úřadu Ostrava v jiné celní věci i Státní zemědělská a potravinářská inspekce, a to v měsících září až listopad 2007. Protokoly o zkouškách, posudky i souhrnné stanovisko jsou obsahem správního spisu. Vzorky, ačkoliv se dle označení na jejich obalu nejedná o tabák určený ke kouření, byly hodnoceny dle zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách, a zejména dle prováděcí vyhlášky č. 344/2003 Sb. Vyplývá z nich, že jak tabáková směs Cézár, tak GOLEM EXTRA jsou tabákem, vykazují vlastnosti jinak děleného tabáku použitelného ke kouření bez dalšího průmyslového zpracování ve smyslu § 1 písm. e) bod 1 vyhlášky č. 344/2003 Sb., nebo vlastnosti tabákového odpadu použitelného ke kouření ve smyslu § 1 písm. e) bod 2 vyhlášky č. 344/2003 Sb. Ani v jednom z případů nebyly v průběhu zkoušení zjištěny žádné překážky nebo okolnosti, které by tabákový výrobek činily nevhodným ke kouření nebo nevhodným k výrobě tabákových výrobků (viz posudky ze dne 19. 11. 2007). Součástí zkoušek přitom bylo mechanické nakuřování na rutinním analytickém nakuřovacím přístroji, který simuluje kouření cigaret kuřákem. Povahu tohoto přístroje zdejšímu soudu osvětlil svědek Ing. Petr Cuhra, vedoucí laboratoře, která je součástí Státní zemědělské a potravinářské inspekce. Právě jeho laboratoř disponuje nakuřovacím přístrojem. Podle jmenovaného svědka jde o přístroj válcovitého tvaru. Přístroj má po svém obvodu 20 otvorů, do kterých se nasunou cigarety. Přístroj simuluje kouření běžně realizované člověkem, ovšem s tím, že kouření probíhá za přesně definova-

ných podmínek. V jednom místě stroj v podstatě natáhne přesný objem tahu. Kouř, který by normálně šel kuřákovi do plic, odchází rozvodem uvnitř tohoto zařízení. Prochází přes speciální filtr, na kterém se zachycují veškeré částice, které jsou v kouři přítomny. Kondenzát, který je tímto získán, se zachytí na filtru uvnitř zařízení. Poté se vyjme a provádí se v něm dvojí analýza, jednak obsah nikotinu, jednak nárůst hmotnosti kondenzátu, kterým je obsah dehtu.

[25] Dne 4. 8. 2008 provedl celní úřad při ústním jednání zkoušku kouření obou druhů tabákových směsí v cigaretové dutince. K průkaznosti zkoušky viz body [17] až [19] shora. Během této zkoušky naplnil zaměstnanec celního úřadu bez sebemenších problémů tabákovou směs Cézár a posléze i směs GOLEM EXTRA do cigaretové dutinky. Takto zhotovenou cigaretu následně zapálil, tabák samovolně doutnal i ve fázích, kdy byl přerušen tah, neuhasínal. Obě cigarety byly vykouřeny téměř do konce. Zkouška je kromě písemného popisu v protokolu zachycena i na přiloženém DVD v podobě audiovizuálního záznamu.

[26] Nejvyšší správní soud má na základě důkazů provedených ve správním řízení za prokázané, že obsahem směsi Cézár i GOLEM EXTRA je tabák bez dalších přísad a cizorodých látek.

[27] V posudcích Celně technické laboratoře a Státní zemědělské a potravinářské inspekce nicméně existuje rozpor. Dle první uvedeného posudku nelze tyto směsi užít bez dalších úprav ke kouření, neboť dochází k uhasnutí cigarety, je-li přerušen tah. Dle druhého posudku lze použít oba druhy tabákových výrobků bez dalšího průmyslového zpracování ke kouření, nebyly zjištěny žádné překážky nebo okolnosti, které by činily výrobky nevhodné ke kouření.

[28] K příčině právě zmíněného rozporu během jednání před zdejším soudem se v podstatě shodně vyjádřili zástupce žalovaného i svědek Ing. Houf. Podle zástupce žalovaného byly původní analýzy Celně technické laboratoře realizovány za použití technic-

kých prostředků, které neodpovídaly dosažitelným technickým prostředkům kuřáckých potřeb na trhu v období, kdy byl tabák zajišťován. Ukázalo se tedy, že Celně technická laboratoř při zkouškách v prvotním období používala kuřácké potřeby, které byly na trhu, nicméně na trhu byly i jiné kuřácké potřeby, které umožňovaly naplnit příslušnou dutinku zajištěným tabákem tak, že to umožňovalo běžné spotřebitelské kouření. V tomto případě se podle žalovaného přiklonily jak celní úřady, tak nadřízené orgány v souvislosti s odvoláním k tomu, že lze provést nový důkaz kouřením. Podmínkou bylo zachování totožnosti výrobku a dalších atributů včetně toho, že nově použity budou kuřácké potřeby běžně dostupné na spotřebitelském trhu v České republice v okamžiku zajištění zboží. Svědek Ing. Dušan Houf, vedoucí referátu ropných produktů a ostatních analýz v Celně technické laboratoři v Praze, se k rozporu posudku Celně technické laboratoře a posudku Státní zemědělské a potravinářské inspekce vyjádřil shodně jako zástupce žalovaného tak, že do poloviny roku 2005 používala Celně technická laboratoř starou plničku dutinek. Po naplnění touto plničkou cigareta zhasla a nehořela. Poté, co Celně technická laboratoř zjistila, že na trhu jsou pístové plničky, začala zhruba od poloviny roku 2005 používat tyto plničky. Závěry Celně technické laboratoře k posouzení vlastností tabáku GOLEM EXTRA a Cézár se v důsledku použití nové plničky změnily. Nově použitý typ plniček, který byl na trhu již v roce 2004, má výhodu, že cigaretu provzdušní. Při zpracování posudku na tabák zajištěný u stěžovatelky byla použita ještě stará plnička, což odůvodňuje rozdíl mezi výsledkem Státní zemědělské a potravinářské inspekce a Celně technické laboratoře. O pravdivosti těchto tvrzení, shodně uváděných žalovaným a svědkem Ing. Houfem, nemá zdejší soud žádných pochyb; ostatně ani stěžovatelka nic z uvedeného nezpochybnila.

[29] Soud se dále zabýval otázkou, zda rozpory v posudcích vskutku mohly být odstraněny provedením zkoušky kouření tabákových výrobků v cigaretové dutince, která se svým charakterem podobá důkazu ohledá-

ním věci (viz bod [18] shora). Správní řád z roku 1967 ukládá správnímu orgánu v § 36 povinnost ustanovit znalce, je-li třeba odborně posoudit skutečnosti důležité pro rozhodnutí (obdobně § 56 správního řádu z roku 2004). Občanský soudní řád stanoví ještě explicitněji, že soud ustanoví znalce, závisí-li rozhodnutí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí (§ 127 odst. 1 o. s. ř., shodně § 105 odst. 1 trestního řádu).

[30] Okolnosti, za nichž je třeba přibrat do soudního řízení znalce, pregnantně vystihl Nejvyšší soud ČSR v rozsudku ze dne 3. 2. 1928, sp. zn. Zm II 383/27: *„Jest v povaze věci, že se znalci přibírají k tomu, by jednak pozorovali skutečnosti, jichž poznání předpokládá zvláštní odborné znalosti (nález), jednak, by z takovýchto pozorování vyvozovali znalecké úsudky (posudky), nikoli však, by sdělovali soudu své názory a úsudky o otázkách rázu právního neb o otázkách, k jichž správnému porozumění a řešení není zapotřebí odborných vědomostí nebo znalostí, nýbrž stačí, hledíc ku povaze okolností případu, úplně soudcovská zkušenost a znalost“* (Vážný, sv. X, roč. 1928, s. 106, publ. pod č. 3075/1928). Ve správním řízení vedle toho platí, že se znalec nepřibírá též tehdy, pokud správní orgán disponuje potřebnými odbornými znalostmi či si může opatřit odborné posouzení předmětných skutečností ze strany jiného správního orgánu (srov. k tomu dnes též § 56 správního řádu z roku 2004). Vychází se totiž z předpokladu, že úřední osoby mají dostatečné odborné znalosti, aby mohly samy posoudit odborné otázky vyskytující se v běžně vedených správních řízeních (viz Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 192; srov. též nález NSS ČSR ze dne 8. 1. 1924, sp. zn. 223/24, č. 3073/1924 Boh. A, s. 45, a nález ze dne 17. 5. 1920, sp. zn. 2883/20, č. 416/1920 Boh. A, s. 270). Jinými slovy, *„jestliže právní řád určitým orgánům přikazuje určité funkce, nutno jest mítí za to, že jim také přiznává způsobilost, tj. zejména takové znalosti a zkušenosti, aby tyto funkce mohli plnit“* (nález NSS ČSR ze dne 11. 6. 1926, sp. zn. 12.199, č. 5770/1926 Boh. A, s. 942).

[31] Posouzení otázky, zda dojde při přerušení tahu k uhasnutí cigarety vytvořené z předmětných tabákových výrobků, nevyžaduje žádné odborné znalosti. K objasnění této skutečnosti není třeba ustanovovat znalce, neboť dostatečně spolehlivé závěry lze učinit prostřednictvím zkoušky kouření tabákového výrobku v cigaretové dutince. Např. svědek Ing. Houf uvedl, že je nekuřák a onu cigaretu přesto bez problémů vykouří. Tato zkouška je průkazná ve vztahu ke všem skutečnostem, ohledně nichž panuje v uvedených odborných posudcích rozpor (viz bod [27] shora). Při ní bylo zjištěno, že tabákové výrobky prodávané pod obchodní značkou Cézar a GOLEM EXTRA lze naplnit bez problémů a vynaložení zvláštního úsilí do cigaretové dutinky, vytvořenou cigaretu zapálit a postupně kouřit. Přitom přerušení tahu nepůsobí uhasnutí cigarety, která doutná i nadále.

[32] Otázka, zda při přerušení tahu dojde k uhasnutí cigarety, a zda tedy lze tabákový výrobek bez dalších úprav užít ke kouření, byla v daném případě předmětem též odborného posouzení. Správní orgán hodnotí důkazy podle své úvahy každý jednotlivě a všechny důkazy ve vzájemné souvislosti (§ 34 odst. 5 správního řádu z roku 1967). Nelze v obecné rovině říci, že by nález znaleckého (odborného) posudku měl vyšší důležitost než zkouška kouření tabákového výrobku v dutince. To platí tím spíše, že posouzení, zda cigareta při přerušení tahu uhasne, není otázkou znaleckou. Pro převahu znaleckého posudku nespědčí ani charakter užitých metod zkoušení. Zatímco totiž znalecké zkoušení tzv. nakuřovacím přístrojem pouze simuluje kouření cigarety konečným spotřebitelem, zkouška kouření tabákového výrobku v cigaretové dutince je autentická. Nadto uvedená zkouška vnáší přímým způsobem do správního řízení poznatky ohledně skutečností uvedených v bodech [17] a [27] shora, k jejichž posouzení není třeba odborného zkoumání. Nelze samozřejmě vyloučit určitou míru subjektivity, nebo dokonce exces na straně figuranta, tomu však lze zpravidla zabránit též přítomností účastníka řízení u dané zkoušky. Výhodou tzv. nakuřovacího přístroje je naproti tomu

skutečnost, že sama povaha tohoto přístroje, simulujícího pravidelné kouření (srov. bod [24] shora), vylučuje excesy či některé subjektivní prvky v kouření figuranta. Podle svědka Ing. Cuhry totiž figurant může s cigaretou nakládat nestandardním způsobem. Může dojít třeba i k mechanickému ovlivnění kouření, může být důležité, jak intenzivně bude natahovat kouř, může tam být asi řada faktorů, které jsou na nakuřovacím zařízení eliminovány. Kdyby se figurant podle svědka Ing. Cuhry „málo snažil“ a málo by „šlukoval“, bude cigareta zhasínat, jistě si lze představit excesy i opačným směrem. Užití nakuřovacího zařízení má právě tu výhodu, že kouření probíhá za přesně definovaných standardních podmínek a z tohoto pohledu podle názoru svědka mnohem objektivněji než kouření pomocí figuranta. Další výhodou nakuřovacího přístroje je, že umožňuje současně zjistit též chemické složení tabákového výrobku umístěného v cigaretové dutince (viz detailně výslech svědka Ing. Cuhry, podle něhož podstatné je, aby zkouškou byl získán obsah nikotinu, dehtu a oxidu uhelnatého).

[33] Skutečnost, že jak zkouška kouřením provedená celním úřadem, tak odborný posudek ze strany Státní zemědělské a potravinářské inspekce, dospěly k totožným závěrům, v každém případě zásadním způsobem posiluje přesvědčivost závěrů celního úřadu. Jejich přesvědčivost je dále umocněna tím, že existuje rozumné vysvětlení rozdílů mezi výsledky zkoušky kouření provedené celním úřadem a odborného posudku Státní zemědělské a potravinářské inspekce na straně jedné, a posudku Celně technické laboratoře na straně druhé. Tímto vysvětlením je použití jiné plničky, která byla dostupná na trhu již v roce 2004 (viz bod [28] shora).

[34] Nejvyšší správní soud se shoduje se závěry žalovaného, že tabákové směsi značky Cézar a GOLEM EXTRA, které byly testovány ve správním řízení, může konečný spotřebitel užít jako tabák ke kouření. Tyto závěry mají oporu ve spisu a byly zjištěny řádným postupem v souladu se zákonem. Není možno přisvědčit námitce stěžovatelky, že rozhodnutí žalovaného je opřeno pouze o „absurd-

ní“ zkoušku kouření tabáku v cigaretové dutince. Rozhodnutí naopak vychází z posudků Celně technické laboratoře, Státní zemědělské a potravinářské inspekce a zkoušky kouření tabákového výrobku v cigaretové dutince, která byla využita k odstranění rozporů mezi oběma posudky. Celní orgány hodnotily každý důkaz jednotlivě i v jejich vzájemné souvislosti, jejich úvahy jsou logické a přesvědčivé, důvody rozhodnutí opřené o řádně a dostatečně zjištěné skutečnosti. Námitka stěžovatelky je nedůvodná, neboť zjištěná skutková podstata má oporu ve správním spisu a není s ním v rozporu.

[35] Lichý je též argument stěžovatelky, že v logice žalovaného by bylo možné považovat za tabák jakoukoliv sušenou rostlinu (např. listy malinovníku), která dýmí a vzniklý kouř lze vdechovat. Argument stěžovatelky totiž opomíjí existenci posudků Celně technické laboratoře i Státní zemědělské a potravinářské inspekce. Oba posudky přitom shodně potvrdily, že směs Cézar i GOLEM EXTRA obsahují pouze tabák bez jakýchkoliv příměsí. K tomu ovšem lze poukázat na § 101 odst. 6 zákona o spotřebních daních, dle něhož se za tabák ke kouření, který je předmětem spotřební daně, rozumí také výrobek, který obsahuje zcela či částečně i jiné látky než tabák, pokud splňuje zákonem vyžadované podmínky.

[36] Soud dále zvážil námitku stěžovatelky, která zpochybnila totožnost tabáku v roce 2004 u ní zajištěného na straně jedné, a tabáku, na který byly aplikovány testy ze strany Státní zemědělské a potravinářské inspekce a zkoušky kouřením v cigaretové dutince, na straně druhé.

[37] Nejprve bylo nutno zvážit argument žalovaného, podle něhož tuto námitku stěžovatelka neuplatnila v řízení před celním úřadem a později ani v řízení před žalovaným. Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že stěžovatelka uplatnila v odvolání námitku totožnosti tabáku, která byla formulována naprosto shodně jako námitka v kasační stížnosti. Žalovaný se s touto námitkou ve svém rozhodnutí vypořádal tak, že zpochybnění totožnosti zkoušeného tabáku je ze strany stě-

žovatelky nepodložené, neboť ze spisové dokumentace je zřejmé, že předmětem zkoušky použitelnosti tabáku ke kouření byl zcela jistě shodný tabákový výrobek. Dle žalovaného stěžovatelka nijak nespecifikovala, v čem spatřuje pochybnost o totožnosti tabáku, nenavrhla žádné důkazy na podporu svého tvrzení. Stěžovatelka následně uplatnila tuto námitku i v žalobě a rovněž krajský soud se s ní ve svém rozsudku věcně vypořádal. Nadto lze poukázat i na usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS. Podle tam vyjádřeného právního názoru je žalobce oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím správním řízení, ač tak učinit mohl. Stěžovatelčinu námitku proto bylo lze posoudit meritorně.

[38] Stěžovatelka má jistě pravdu, že testy shora zmiňované byly v průběhu doby uskutečněny na tabáku pocházejícím nikoliv pouze od ní. Toliko posudek Celně technické laboratoře ze dne 31. 1. 2005 (bod [23] shora) byl proveden na zboží skutečně zajištěném u stěžovatelky. Tabák zajištěný u stěžovatelky byl zlikvidován dne 13. 12. 2005 (viz likvidační protokol z téhož dne). Jak posudek Státní zemědělské a potravinářské inspekce ze září až listopadu 2007 (bod [24] shora), tak zkouška kouřením v cigaretové dutince ze strany celního úřadu ze dne 4. 8. 2008 (bod [25] shora) byly provedeny po zničení tabáku zajištěného u stěžovatelky. Proto byly provedeny na zboží zajištěném u třetí osoby.

[39] V daném případě je nutno zdůraznit, že jde o případ správního trestání, kde nesmí být o shodě vlastností testovaných produktů žádné důvodné pochybnosti. Žádné takovéto pochybnosti ovšem v nyní posuzovaném případě nejsou. Jak v obdobných případech uvádí judikatura NSS (viz rozsudek čj. 7 Afs 86/2009-125, citovaný v bodě [17] shora, obdobně rozsudek ze dne 29. 4. 2010, čj. 9 Afs 117/2009-202), je na celních orgánech, aby prokázaly, že všechny zkoumané vzorky jsou svým složením shodné se zbožím zajištěným u stěžovatelky, tj. mají vlastnosti rozhodné

pro posouzení jejich použitelnosti ke kouření shodné s tímto zbožím. Judikatura tedy nevyžaduje identitu zboží, kterou argumentuje stěžovatelka.

[40] Pro nyní rozhodovanou kauzu je podstatná skutečnost, že testované výrobky byly zakoupeny v přibližně stejné době (rozmezí 3 měsíců), obaly výrobků mají stejný vzhled a shodují se rovněž údaje na obalech o druhu výrobku, hmotnosti a dovozci či distributorovi (viz protokol o ústním jednání ze dne 4. 8. 2008). K tabákovým výrobkům zajištěným u stěžovatelky pořídil celní úřad před jejich zničením fotografickou dokumentaci (viz úřední záznam ze dne 13. 10. 2005). Tabákové výrobky použité při zkoušce kouření cigaretové dutinky jsou zadokumentovány audiovizuálním záznamem pořízeným celním úřadem během ústního jednání (viz DVD přiložené k protokolu o ústním jednání ze dne 4. 8. 2008). Na základě porovnání fotografií tabákových výrobků s audiovizuálním záznamem lze dospět k závěru o tom, že tabákové výrobky jsou v zásadě shodné. Z důkazů provedených před Nejvyšším správním soudem jednoznačně vyplývají další důležité skutečnosti podporující závěr, že všechny zkoumané vzorky mají relevantní vlastnosti shodné se zbožím zajištěným u stěžovatelky. Svědek Ing. Dušan Houf za Celně technickou laboratoř uvedl, že s testováním tabáku GOLEM EXTRA a Cézar se setkává zhruba od roku 2004, v prvních letech to byly stovky případů, nyní jsou to již jen desítky. Za tu dobu se nesetkal s tím, že by mezi testovanými výrobky byly velké rozdíly, po výměně plničky v roce 2005 všechny vzorky testovaných tabáků GOLEM EXTRA nebo Cézar bez ohledu na místo zajištění bylo možno bez dalších úprav kouřit. Obdobně svědek Ing. Petr Cuhra jako vedoucí laboratoře, která je součástí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, uvedl, že pokaždé, když jeho laboratoř prováděla zkoušku u tabáku GOLEM EXTRA nebo Cézar, došla ke stejnému závěru, tedy vždy se podařilo tabák ručně naplnit a nakouřit na zřízení.

[41] Ani tato skupina námitek proto není důvodná.

IV.B Hodnocení právní otázky

[42] Nejvyšší správní soud se dále zabýval správností aplikace § 101 odst. 3 písm. c) bodu 2 zákona o spotřebních daních na zjištěný skutkový stav.

[43] Předmětem spotřební daně jsou dle § 101 odst. 1 a 2 zákona o spotřebních daních ve znění účinném do 30. 6. 2005 tabákové výrobky, kterými se rozumí cigarety, doutníky, cigarillos a tabák. Zákon o spotřebních daních rozlišuje dvě skupiny tabáku, tabák ke kouření [§ 101 odst. 3 písm. c)] a ostatní tabák [§ 101 odst. 3 písm. d)], který je upraven ke kouření a určen k jinému účelu. Nejvyšší správní soud se již v rozsudku čj. 8 Afs 29/2008-75 (cit. v bodě [16] shora), vyjádřil k otázce, zda předmětem spotřební daně z tabákových výrobků může být i tabák určený k jiným účelům. Dospěl k závěru, že znění § 101 odst. 3 písm. d) zákona o spotřebních daních ve znění účinném od 1. 7. 2005 do 31. 12. 2006 je v rozporu se směrnicí Rady 95/59/ES o daních jiných než daních z obratu, které ovlivňují spotřebu tabákových výrobků. Tabákovým výrobkem, který je předmětem spotřební daně, lze rozumět toliko tabák vhodný (způsobilý) ke kouření. Tento závěr nepochybně platí i pro období předcházející dni 1. 7. 2005, nejpozději od vstupu České republiky do Evropské unie (tj. od 1. 5. 2004).

[44] V nyní posuzovaném případě podřadil celní úřad předmětné tabákové výrobky pod § 101 odst. 3 písm. c) bod 2 zákona o spotřebních daních ve znění účinném do 30. 6. 2005, tedy tabákový odpad upravený pro konečného spotřebitele, který nespadá pod písmena a) a b) a který je použitelný ke kouření. Skutečnost, že se jedná o tabákový odpad, není stěžovatelkou zpochybňována, ostatně tento závěr vyplývá z odborných posudků Celně technické laboratoře i Státní zemědělské a potravinářské inspekce. Stěžovatelka činí sporným závěr, že předmětný tabákový odpad (směs zn. Cézár a GOLEM EXTRA) je použitelný ke kouření.

[45] Zákon o spotřebních daních byl následně v § 101 odst. 3 písm. c) bodu 2 novelizován tak, že počínaje 1. 7. 2005 používá spo-

jení „*který je možné kouřit*“. Od předchozího spojení „*je použitelný ke kouření*“ se nové znění významově neliší. V obou případech se jedná o implementaci čl. 5 bodu 2 směrnice Rady 95/59/ES, podle něhož se za tabák ke kouření považuje též „*tabákový odpad dodaný k maloobchodnímu prodeji, na který se nevztahují články 3 a 4 a který je určen ke kouření*“.

[46] Spojení „*je určen ke kouření*“, jak jej používá české znění směrnice, má z jazykového hlediska jiný význam než spojení „*použitelný ke kouření*“, jak jej používal zákon o spotřebních daních. Spojení „*je určen ke kouření*“ totiž implikuje, že dodavatel tabákového odpadu může určit jeho využití, a tím ovlivnit i daňový režim. Tato interpretace je však zjevně nesmyslná, neboť by se tím otevírala cesta k daňovým únikům. Bylo by totiž pouze na dodavateli, aby určením jiného využití tabákového odpadu než ke kouření odňal tabákový odpad z předmětu spotřební daně bez ohledu na to, zda může být fakticky ke kouření využit. Ostatně z porovnání různých jazykových verzí tohoto článku směrnice plyne, že text české verze směrnice je nepřesný a rozporný s objektivním významem směrnice (srov. k tomu obdobně rozsudek KS v Ostravě cit. v bodě [16] shora, s. 337–338). Francouzský text totiž pracuje s termínem „*les déchet de tabac [...] qui sont susceptibles d’être fumés*“, německý text s termínem „*zum Rauchen geeignete Tabakabfälle*“, anglický text s termínem „*tobacco refuse [...] which can be smoked*“ a v neposlední řadě slovenský text s termínem „*na fajčanie vhodné tabákové odpady*“. Ze žádné z těchto jazykových mutací nelze dovodit, že by tabákový odpad musel být určen ke kouření, aby byl předmětem daně. Ba naopak, tyto jazykové verze implikují, že rozhodná je toliko faktická možnost užít tabák ke kouření. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že rozhodný je doslovný výklad § 101 odst. 3 písm. c) bod 2 zákona o spotřebních daních v rozhodném znění.

[47] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že krajský soud ani žalovaný nepochybili při výkladu § 101 odst. 3 písm. c) bodu 2 zákona o spotřebních daních. Tato námitka stěžovatelky je proto nedůvodná. (...)

Správní řízení: řízení o odnětí průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby

k § 21 odst. 13 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění zákona č. 229/2005 Sb.

Zákonná konstrukce odpovědnosti za protiprávní jednání podle § 21 odst. 13 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, míří jak na provozovatele taxislužby, tak na jeho zaměstnance – řidiče, na jehož jméno je vystaven průkaz. Jak provozovatel, tak rovněž i řidič jsou účastníky správního řízení o odnětí průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby podle § 21 odst. 13 písm. a) téhož zákona.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2010, čj. 5 Ca 250/2007-46)

Věc: P. M. proti Ministerstvu dopravy o odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby.

Dne 14. 9. 2006 provedli pracovníci Magistrátu hl. m. Prahy, odboru dopravy, kontrolní jízdu vozidlem taxislužby provozovaným společností EMTOS Praha, s. r. o., které řídil žalobce. Žalobce za poskytnutou přepravní službu účtoval zákazníkům částku ve výši 788 Kč, přičemž cestující zaplatili 800 Kč. O provedené kontrole byl na místě sepsán protokol. Dne 5. 10. 2006 bylo zahájeno správní řízení s provozovatelem taxislužby i s řidičem ve věci odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby podle § 21 odst. 13 písm. a) zákona o silniční dopravě z důvodu poškození cestujících na ceně jízdného. V souladu s vyhláškou č. 24/2000 Sb. hl. m. Prahy ve znění nařízení č. 13/2004 Sb. hl. m. Prahy měla totiž cena jízdného činit maximálně 262 Kč. Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 3. 1. 2007 odebral provozovateli taxislužby, společnosti EMTOS Praha, průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby vystavený na jméno žalobce na dobu dvou let.

Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal. Žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 6. 2007 odvolání zamítl. K námitce žalobce, že správní orgán I. stupně nesprávně označil za účastníka řízení žalobce, tedy řidiče, přestože průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby byl vystaven na žádost provozovatele taxislužby, žalovaný uvedl, že důvod pro odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby podle § 21 odst. 13 písm. a) zákona o silniční dopravě je vázán na zjištění o poškození cestujícího na ceně jízdného, přičemž uvedený zákon nerozlišuje, zda se poškození cestujících na ce-

ně jízdného dopustil provozovatel či řidič. Správní orgány v těchto případech považují za účastníka řízení i řidiče proto, že jde o osobu, která se v případě prokázání tohoto jednání může stát osobou nespolehlivou ve smyslu zákona o silniční dopravě, tedy může být dotčena na svých právech a povinnostech. Průkazy o způsobilosti řidiče taxislužby jsou vystavovány pro provozovatele na jména osob uvedená v jimi podaných oznámeních podle § 21 odst. 5 citovaného zákona. Zákon o silniční dopravě neupravuje žádné liberační důvody umožňující v případech uvedených v § 21 odst. 13 písm. a) tohoto zákona od odebrání průkazu upustit.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, v níž zopakoval své tvrzení, že neměl být účastníkem řízení o odnětí průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby. Namítl, že cena, kterou po zákaznících požadoval, byla určena jeho zaměstnavatelem. Žalobce je tedy trestán za to, že plnil své pracovněprávní povinnosti, což je v rozporu s dobrými mravy.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na svém stanovisku, že zákon o silniční dopravě nerozlišuje, zda se poškození cestujících na ceně jízdného dopustil provozovatel taxislužby či řidič vozidla. V českém právním řádu neplatí zásada, že se zaměstnanec může zprostit odpovědnosti za porušení právních předpisů pouhým odkazem na to, že pouze plnil své pracovněprávní povinnosti v rámci pokynů zaměstnavatele.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Soud je toho názoru, že žalobce byl po právu účastníkem řízení ve smyslu § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu, podle něž jsou účastníky řízení vedeného z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají, anebo nemají. Žalobcovo rozlišování mezi provozovatelem taxislužby (tj. právnickou osobou, která rozhoduje o tom, za jakých podmínek budou její zaměstnanci poskytovat taxislužbu) a řidičem taxislužby (tj. zaměstnancem takového provozovatele) považuje soud za umělé, protože povinnosti těchto osob i jejich odpovědnost za nedodržování zákona jsou úzce propojeny.

Podle § 21 odst. 8 zákona o silniční dopravě „[d]opravní úřad vydá provozovateli taxislužby průkazy o způsobilosti řidičů taxislužby znějící na jména osob uvedených v písemném oznámení, jestliže jsou starší 21 let a je u nich splněna podmínka bezúhonnosti a spolehlivosti“. Žádost o vydání průkazů tedy podává provozovatel, žádá však o průkazy pro konkrétní osoby, které také musí splňovat zákonné podmínky. Povinnosti při výkonu taxislužby jsou v uvedeném zákoně stanoveny jako povinnosti provozovatele (§ 21 odst. 1 až 5), je však zřejmé, že pokud provozovatel provozuje taxislužbu prostřednictvím fyzických osob (řidičů) a na průkazy vydané na jména těchto osob, dotkne se případné porušení povinností ze strany provozovatele i těchto konkrétních fyzických osob. Jak provozovatel (právnická osoba), tak zaměstnanec (fyzická osoba) tedy ponese následky protiprávního jednání, které je v rozporu s povinnostmi provozovatele taxislužby či obecněji v rozporu se zájmem na řádném výkonu taxislužby, a k němuž se tak nesmí propůjčovat ani zaměstnanci (řidiči), kteří ta-

xislužbu fakticky vykonávají. Nastane-li některá okolnost stanovená v § 21 odst. 13 citovaného zákona, zde konkrétně to, že řidič poškodil cestujícího na ceně jízdného [písmeno a)], pocítí následky jak provozovatel, tak řidič. Provozovatel přijde o možnost vykonávat taxislužbu prostřednictvím daného konkrétního řidiče; tento řidič – tím, že bude odebrán průkaz znějící na jeho jméno – pak již nadále nebude moci pracovat pro provozovatele a nebude moci vykonávat taxislužbu ani jiným způsobem, protože odebráním průkazu se současně stane osobou nespolehlivou [srov. § 9 odst. 2 písm. e) bod 3 a odst. 3 písm. g) zákona o silniční dopravě]. Odebrání průkazu je následkem postihujícím jak provozovatele za to, že umožnil řidiči vykonávat taxislužbu v rozporu se zákonem, případně mu v tom nezabránil, tak zaměstnance (řidiče) za to, že vykonával taxislužbu bez ohledu na pravidla stanovená zákonem. Je přitom nerozhodné, že řidič postupoval v souladu s pokyny zaměstnavatele: pokud tyto pokyny (třeba pokyn k účtování vyššího než povoleného jízdného) byly v rozporu se zákonem, nemůže se řidič dovolávat toho, že pokyny splnit musel. Řidič zde není „živým nástrojem“, jehož nevědomosti a dobré víry by bylo zneužito; naopak je v jeho vlastním zájmu informovat se o podmínkách, za nichž mohou provozovatelé na území hl. m. Prahy vykonávat taxislužbu, a jen sobě může přičíst k tíži, pokud vykonával pokyny zaměstnavatele bez ohledu na platná pravidla.

Soud odmítá žalobcovy úvahy o tom, že za poškození cestujících je odpovědný jen provozovatel, a odebrání průkazu je tedy nemravné. Jak bylo popsáno výše, zákonná konstrukce odpovědnosti za protiprávní jednání podle § 21 odst. 13 zákona o silniční dopravě míří jak na provozovatele taxislužby, tak na zaměstnance (řidiče), na jehož jméno je vystaven průkaz. (...)

Ceny: pojem „cena platná v okamžiku nabídky“

k § 13 odst. 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 17. 11. 2009

Výrazem „cena platná v okamžiku nabídky“ v § 13 odst. 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 17. 11. 2009 se rozumí cena prodávajícím aktuálně požadovaná; skutečnost, zda jde o cenu dovolenou právními předpisy o regulaci cen, není pro posouzení, zda prodávající splnil své povinnosti podle uvedeného ustanovení, rozhodná.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, čj. 8 Afs 48/2009-80)

Prejudikatura: č. 1258/2007 Sb. NSS.

Věc: Vladimír K. proti Ministerstvu financí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) rozhodnutím ze dne 9. 2. 2007 uložil žalobci za porušení § 15 odst. 1 písm. f) zákona o cenách pokutu ve výši 100 000 Kč. Uvedené ustanovení měl žalobce porušit tím, že dne 25. 8. 2006 při výkonu taxislužby na území hl. m. Prahy umístil na dveřích vozidla taxislužby ceník ve formě: „*Nástupní cena 80,- Kč, cena za 1 km 80,- Kč, čekání za 1 min. 8,- Kč (sazba č. 1).*“ Nabízená služba byla označena cenami převyšujícími úředně stanovené maximální ceny taxislužby na území hl. m. Prahy. Žalobci však nebylo vytýkáno, že by za uvedené ceny skutečně vozidlem taxislužby vozil zákazníky.

Odvolání žalobce proti rozhodnutí magistrátu žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 23. 4. 2007.

Žalobu proti rozhodnutí žalovaného, kterou žalobce podal, Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 25. 3. 2009 zamítl. Mimo jiné nepřijal námitku, že žalobce splnil povinnost vyplývající z § 13 odst. 2 zákona o cenách, protože viditelně umístil na dveřích vozidla i na vnitřním ceníku ve vozidle informaci o ceně služby. Městský soud přisvědčil žalovanému, že cenou platnou v okamžiku nabídky, ve smyslu zmíněného ustanovení, nemůže být cena, která je v rozporu s právními předpisy. Podle městského soudu by „[a]kceptování názoru žalobce [...] znamenalo, že k řádnému splnění zákonem stanovené povinnosti informovat spotřebitele o platné

ceně zboží či služby postačí zveřejnění v podstatě jakékoliv informace o ceně bez ohledu na to, zda příslušná komodita podléhá cenové regulaci a zda uváděná cena je s cenami úředně stanovenými (regulovanými) v souladu“. Žalobce označil nabízenou službu cenami převyšujícími úředně stanovené maximální ceny taxislužby na území hl. m. Prahy, proto podle městského soudu nesplnil povinnost označit nabízenou službu platnou cenou. Námitka, že sazby cen v případě žalobce odpovídaly cenám zaneseným do taxametru, nemůže ovlivnit nastíněný závěr. Městský soud nepřisvědčil ani námitce, že správní orgán neupřesnil v průběhu správního řízení ustanovení zákona o cenách, které měl žalobce porušit.

V kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu žalobce (stěžovatel) mimo jiné namítal, že neporušil § 15 odst. 1 písm. f) zákona o cenách. Zdůraznil, že byl oprávněn v souladu s § 2 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, zvýšit úředně stanovenou maximální cenu taxislužby, protože v jeho případě existují „*odlišné určené podmínky*“, a dodal, že jedním z podstatných kritérií odlišných určených podmínek jsou mimo jiné náklady na pořízení vozidla a údržbu a na náhradní díly, přičemž tyto položky dle jeho názoru podstatně ovlivňují jakost poskytované služby zákazníkům. Taxislužbu poskytuje zejména náročnějším zákazníkům, než jakým je tato

služba poskytována v jiných případech, a je tak nucen poskytovat kvalitnější, a tedy i nákladnější služby, což má za následek značné zvýšení ekonomicky oprávněných nákladů. Namítal také, že neporušil povinnost označit zboží cenou platnou v okamžiku nabídky (§ 13 odst. 2 zákona o cenách). Informace o ceně taxislužby byla totiž viditelně umístěna na dveřích vozidla i ve vnitřním ceníku. Tato skutečnost byla ve správním řízení nepochybně prokázána. Cena podle stěžovatele nepřekročila maximální přípustnou mez. Navíc „i kdyby zveřejněná cena byla cenou vyšší než maximální přípustnou, pak by to nemělo za následek, že by taková cena byla neplatná v okamžiku nabídky“. Teleologický výklad zmíněného ustanovení provedený městským soudem je podle stěžovatele chybný a nedostatečně odůvodněný.

Osmý senát Nejvyššího správního soudu při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu není řešena jednotně otázka, zda je možné postihnout jako správní delikt podle § 15 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 13 odst. 2 zákona o cenách jednání poskytovatele služby, který informuje zákazníky o vyšší než úředně stanovené maximální ceně nabízené služby.

Podle rozsudku druhého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2009, čj. 2 Afs 90/2009-68, není dostatečné informovat zákazníka o jakékoliv požadované ceně za nabízenou službu, ale pouze o ceně správné, tj. takové, kterou je poskytovatel služby oprávněn požadovat. Poskytovatel služby, jejíž cena je úředně stanovena jako maximální, je tak podle druhého senátu povinen informovat své zákazníky o ceně odpovídající cenové regulaci.

Rozsudek prvního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2009, čj. 1 Afs 60/2009-119 naopak konstatoval, že § 15 odst. 1 písm. f) zákona o cenách lze aplikovat jen tehdy, označí-li provozovatel taxislužby vozidlo klamavou cenou (neboť v rozporu s jím deklarovanou cenou bude svému zákazníkovi účtovat cenu odlišnou), nebo když provozovatel označí své vozidlo cenou, ale to-

to označení bude nesrozumitelné nebo neurčitě, a konečně v situaci, kdy provozovatel neoznačí své vozidlo cenou vůbec. Existuje-li zákonná opora pro sankcionování provozovatele taxislužby za předražování poskytovaných služeb (§ 15 odst. 1 písm. a) zákona o cenách], není podle prvního senátu důvod přisuzovat pojmu „platnost“ v kontextu § 13 odst. 2 zákona o cenách význam ve smyslu souladu s právními předpisy (dovolenost).

Osmý senát Nejvyššího správního soudu se přiklonil k názoru, že splnění povinnosti označit zboží cenou platnou v okamžiku nabídky dle § 13 odst. 2 zákona o cenách není dáno v případě označení zboží jakoukoliv cenou, ale jen takovou, která je v souladu s právními předpisy regulujícími její výši. V tomto směru tedy vyšel z právního názoru druhého senátu a v podrobnostech na něj odkázal. Podle osmého senátu, je-li smyslem relevantních ustanovení ochrana spotřebitele v tom směru, že mu zaručuje získání informací žádoucích pro učinění jeho spotřebitelského rozhodnutí, nelze vyložit pojem „platná cena“ tak, aby jí mohla být i cena, jež bude v rozporu s právními předpisy. Osmý senát by se ovšem ocitl v rozporu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu při volbě kteréhokoliv z nastíněných řešení. Věc proto v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupil rozšířenému senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že výrazem „cena platná v okamžiku nabídky“ v § 13 odst. 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 17. 11. 2009 se rozumí cena prodávajícím aktuálně požadovaná; skutečnost, zda jde o cenu dovolenou právními předpisy o regulaci cen, není pro posouzení, zda prodávající splnil své povinnosti podle uvedeného ustanovení, rozhodná.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

[12] Podle § 1 odst. 1 zákona o cenách, ve znění účinném ke dni 25. 8. 2006, kdy mělo dojít k jednání stěžovatele, za něž byl posti-

žen, se tento zákon „*vztahuje na uplatňování, regulaci a kontrolu cen výrobků, výkonů, prací a služeb (dále jen „zboží“) pro tuzemský trh, včetně cen zboží z dovozu a cen zboží určeného pro vývoz*“. Z uvedeného základního ustanovení je patrné, že předmětem úpravy jsou tři relativně samostatné, byť vzájemně související oblasti právní regulace cen: (1) uplatňování cen, (2) cenová regulace a (3) kontrola cen. Zákon o cenách se přitom vztahuje na ceny výrobků, výkonů, prací a služeb. Všechny čtyři uvedené typy komodit zákon zahrnuje pod legislativní zkratku „zboží“. Cenou je přitom podle § 1 odst. 2 zákona o cenách „*peněžní částka a) sjednaná při nákupu a prodeji zboží podle § 2 až 13 nebo b) zjištěná podle zvláštního předpisu k jiným účelům než k prodeji*“.

[13] Systematika zákona o cenách odpovídá tomu, že zákon upravuje výše uvedené tři relativně samostatné oblasti právní regulace cen. Po obecných ustanoveních (část první zákona) následuje část druhá věnovaná regulaci cen, v níž jsou stanoveny možné způsoby regulace cen jako výjimky z pravidla vytváření cen trhem (viz omezení možnosti uplatnění cenové regulace na důvody taxativně a z obsahového hlediska relativně úzce vymezené v § 1 odst. 6 rozhodného znění zákona o cenách). Regulace cen je tedy právním institutem vztahujícím se pouze na určitou podmnožinu množiny všech cen uplatňovaných v právních vztazích. Třetí část zákona týkající se cenové evidence a cenových informací, tedy uplatňování cen a záznamů o tomto uplatňování, se oproti tomu vztahuje zásadně na všechny ceny uplatňované v právních vztazích, na které dopadá zákon o cenách. Povinnosti jednotlivých osob při uplatňování cen, zejména při označování zboží cenami, jsou pak v řadě případů stanoveny bez ohledu na to, zda jde o ceny regulované, anebo o ceny regulaci nepodléhající. Legislativně zde často volí jiná rozlišovací kritéria, zejména druh zboží, které je prodáváno, způsob jeho prodeje a povahu kupujícího nebo prodávajícího. V § 13 zákona o cenách jsou takto relevantními kategoriemi například „*prodej spotřebního zboží konečnému spotřebiteli*“,

resp. jiný než takový prodej (odstavce 1 a 2), „*balené výrobky*“ (odstavec 3), resp. „*nebalené výrobky volně ložené*“ (odstavec 4) či „*pevné potraviny nacházející se v nálevu*“ (odstavec 8). Část čtvrtá zákona, upravující cenovou kontrolu, definuje společné kontrolní a sankční (tedy ve své podstatě procedurální) mechanismy, jejichž účelem je zajistit dodržování „*věcných*“ ustanovení zákona o cenách, zakotvených zejména v částech druhé a třetí. Konečně část pátá zákona obsahuje přechodná a závěrečná ustanovení.

[14] Z výše uvedených charakteristik struktury a obsahu zákona o cenách je patrné, že smysl a účel části druhé a části třetí zákona se značně liší.

[15] Účelem části druhé je přimět prodávající a kupující, aby ve specifických výjimečných situacích kontrahovali za ceny externě (úředně) určené nebo pohybující se v rámci externě (úředně) stanovených omezení.

[16] Základním účelem části třetí pak není zasahovat do procesu tvorby cen, nýbrž poskytnout tržním subjektům (zejména pak kupujícím, zvláště těm, kteří jsou spotřebiteli nebo kteří kupují specifické druhy zboží) informační komfort umožňující jim na základě údajů, které jim jsou povinni poskytnout prodávající, provést ekonomickou kalkulaci výhodnosti ceny nabízeného zboží a případně ji srovnat s cenou jiného zboží. To je obsahem § 13 zákona o cenách (§ 11 a § 12 pak povinným subjektům, zejména prodávajícím, ukládají - kvůli kontrole dodržování povinností na úseku cen - doprovodnou povinnost určité údaje o cenách evidovat a poskytovat oprávněným subjektům). Smyslem a účelem úpravy v § 13 zákona o cenách je poskytnout kupujícímu informaci o tom, za jakou cenu si může nabízené zboží při přijetí nabídky pořídit, tj. poskytnout mu informaci o aktuální ceně zboží. Ustanovení § 13 odst. 2 zákona o cenách zní: „*Prodávající je při prodeji spotřebního zboží konečnému spotřebiteli povinen označit je cenou platnou v okamžiku nabídky a vztáženou k prodávanému jednotlivému množství zboží a určeným podmínkám, nebo je povinen zpřístupnit na viditelném místě informaci o této ceně formou*

ceníků, vývěsky nebo jiným přiměřeným způsobem.“

[17] Důvodová zpráva k návrhu zákona o cenách k § 13 uvádí (schválené znění odpovídá textaci návrhu): „*Cílem tohoto paragrafu je zajistit řádnou informovanost kupujících o cenách zboží a podmínkách jeho prodeje. [...] [V] odstavci 2 [se] ukládá povinnost označování spotřebního zboží cenou při jeho prodeji v obchodních jednotkách (prodej konečnému spotřebiteli), resp. umožnit zákazníkům jinou formou přístupnou informací o cenách v provozovnách služeb, pohostinstvích, dopravě apod. To má umožnit kontrolu ze strany spotřebitele, podnikatele i kontrolních orgánů. Uvedená povinnost v tržních podmínkách definitivně přechází od výrobce na prodávajícího. Návrh zákona nepředpokládá, že by z tohoto pravidla měly být udělovány výjimky*“ (viz vládní návrh zákona o cenách, Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky 1990, tisk 234, důvodová zpráva – zvláštní část, k § 11, Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0234_02.htm, staženo dne 19. 3. 2011).

[18] Zatímco tedy část druhá zákona o cenách omezuje některé ceny co do jejich výše, část třetí reglementuje zásadně všechny ceny co do informací, které o nich mají být poskytovány. Výraz „*cena platná v okamžiku nabídky*“ je tedy třeba poměřovat smyslem a účelem § 13 odst. 2 zákona o cenách – poskytnout kupujícímu informaci, za jakou cenu, určenou pomocí ceny jednotkového množství zboží a (dalších) podmínek jeho prodeje, je nabízené zboží aktuálně k dispozici. Slovo „*platná*“ je tedy v daném kontextu nutno vykládat jako „*prodávajícím aktuálně požadovaná*“.

[19] Jestliže stěžovatel označil své zboží (taxislužbu) cenou, za kterou je nabízel (což bezpochyby splnil, uvedl-li na dveřích svého vozidla dobře viditelné údaje o jednotkových cenách svých služeb), splnil povinnost podle § 13 odst. 2 zákona o cenách, neboť toto ustanovení mu ukládá informovat o ceně, za kterou nabízí své zboží, avšak neukládá mu nabízet je za cenu jsoucí v souladu s ustanoveními o regulaci cen.

[20] Výklad, že „*cenou platnou v okamžiku nabídky*“ může být pouze cena objektivním právem (zejména ustanoveními o regulaci cen) dovozená, by oproti výkladu shora předestřenému, opřenému o kombinaci argumentů jazykových, teleologických i systematických, nepřipustně rozšiřoval veřejnoprávní delikt ní odpovědnost jednotlivce nad rámec toho, co lze bezpečně rozpoznat z dikce rozhodné právní úpravy. To by odporovalo ústavnímu požadavku dostatečně určitého, jednoznačného a předem seznatelného definování toho, co může být veřejnou mocí postiženo jako správní delikt, a nepřipustně narušilo právní jistotu stěžovatele. Jak již Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 19. 4. 2007, čj. 2 Afs 176/2006-96, č. 1258/2007 Sb. NSS, „[d]efinování skutkové podstaty pak musí být dostatečně určité, konkrétní a jednoznačné, neboť jen tak bude odpovídat ústavní kaucele vyjádřené explicitně pro trestné činy v čl. 39 Listiny základních práv a svobod a v čl. 7 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.), již však v zásadě není důvodu nepoužít i na správní delikty. [...] Aby postih za správní delikt odpovídal požadavku předvídatelnosti právní regulace a umožnil každému předem „volit“ mezi jednáním v souladu se zákonem (za které nebude postížen) a jednáním v rozporu se zákonem, za něž mu hrozí postih veřejnoprávní sankcí, musí mít dostatečnou možnost předem rozpoznat, jaké jednání je zákonem či judikaturou považováno za zákonné a jaké za protiprávní [...]“. Proto nelze výklad zaujatý druhým a osmým senátem přijmout a je třeba se přiklonit k výkladu zastávanému prvním senátem.

[21] Na uvedeném závěru nic nemění ani to, že Ústavní soud usnesením ze dne 10. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 288/10, odmítl pro zjevnou neopodstatněnost ústavní stížnost jiného stěžovatele postiženého za správní delikt podobné povahy jako v nyní projednávané věci. Ústavní soud v něm stručně, aniž by se zabýval podstatou věci, uvedl, že napadená rozhodnutí (mj. rozsudek druhého senátu Nejvyššího správního soudu, z jehož právního

názoru vyšel při předložení věci rozšířenému senátu osmý senát) jsou dostatečně odůvodněna a že ve věci nespátňuje nepřipustné ústavněprávní konsekvence. Nejvyšší správní soud k tomu poznamenává, že Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti je oprávněn přezkoumávat rozhodnutí obecných soudů a rušit je, pokud nepřipustně zasáhla do ústavně zaručených práv jednotlivců; v této souvislosti jistě může podávat výklad rozhodného práva, který musí obecné

soudy reflektovat tak, aby ve své rozhodovací činnosti nevybočily z ústavních mezí. Mimo rámec těchto limitů je však věcí obecných soudů, jak budou rozhodné právo vykládat, včetně toho, že mohou dospět k výkladu příznivějšímu pro jednotlivce, než jaký zaujal Ústavní soud. Právě o takový případ v projednávané věci jde, a proto právní názor vyjádřený v usnesení Ústavního soudu nebrání, aby rozšířený senát zaujal názor jiný. (...)

2316

Přestupky: rozhodnutí o zastavení řízení; překážka *rei iudicatae*

k § 76 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákonů č. 67/1993 Sb. a č. 78/2002 Sb.

Rozhodnutí o zastavení řízení dle § 76 odst. 1 písm. l) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, je rozhodnutím, kterým se nerozhoduje o věci samé, je toliko procesní povahy a nepředstavuje překážku *rei iudicatae*. Toto rozhodnutí o zastavení řízení se pouze vyznačí ve spisu a účastníci řízení se o tom pouze vyrozumí; rozhodnutí se jim neoznamuje (§ 76 odst. 3 *in fine*).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2011, čj. 5 As 73/2010-71)

Věc: Jana Ž. proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje o uložení napomenutí, o kasační stížnosti žalovaného.

Ve dnech 5. 9. 2008, 26. 9. 2008 a 29. 10. 2008 obdržel Městský úřad Kostelec nad Orlicí oznámení Policie ČR o přestupcích, jichž se měla dopustit žalobkyně a její dcera dne 21. 6. 2008, 22. 6. 2008 a 29. 9. 2008 v obci Bolehošť. Jednalo se o podezření ze spáchání přestupků proti majetku dle § 50 odst. 1 písm. a), přestupku proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. c) a přestupku proti veřejnému pořádku dle § 47 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Městský úřad po zahájení přestupkového řízení dospěl k názoru, že zjištěné skutečnosti nasvědčují tomu, že jednáními, pro která bylo řízení zahájeno, mohly žalobkyně a její dcera naplnit skutkové podstaty trestných činů, proto postoupil spis dle § 71 zákona o přestupcích Okresnímu státnímu zastupitelství v Rychnově nad Kněžnou a společné řízení, jež v uvedených věcech vedl, zastavil podle § 76 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích.

Poté, co byla postoupená věc na základě pokynu Okresního státního zastupitelství v Rychnově nad Kněžnou, Policií ČR prošetřena, byla dne 23. 1. 2009 znovu vrácena správnímu orgánu I. stupně k projednání jako přestupek. Vracena nebyla věc, co se týče skutku spočívajícího v poškození HUP dne 22. 6. 2008, neboť v této věci bylo policejním orgánem shledáno důvodným zahájit úkony trestního řízení.

Dne 23. 2. 2009 správní orgán I. stupně rozhodl dle § 66 odst. 2 zákona o přestupcích o odložení „vrácených“ přestupkových věcí, jichž se měla dopustit dcera žalobkyně, a to z důvodu, že sankce, kterou by bylo možno za přestupky uložit, je bezvýznamná vedle trestu, který jí byl uložen rozsudkem Okresního soudu v Rychnově nad Kněžnou za jiný čin v trestním řízení.

Dne 30. 3. 2009 pak byly dle § 66 odst. 3 písm. a) zákona o přestupcích odloženy

i všechny „vrácené“ přestupkové věci, jichž se měla dopustit žalobkyně, vyjma věci podezření ze spáchání přestupku dle § 47 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Uvedeného přestupku se měla žalobkyně dopustit dne 29. 9. 2008 neuposlechnutím výzvy veřejného činitele při výkonu jeho pravomoci, když bránila ve výstavbě zdi u domu v obci Bolehošť. Po provedeném řízení byla žalobkyně rozhodnutím ze dne 1. 6. 2009 uznána vinnou ze spáchání přestupku proti veřejnému pořádku dle § 47 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích a byla jí uložena sankce napomenutí.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 8. 2009 zamítl.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který rozsudkem ze dne 30. 9. 2010 rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně zrušil s odůvodněním, že v dané věci bylo původní řízení ve věci přestupku zastaveno a toto rozhodnutí představuje překážku věci pravomocně rozhodnuté. Krajský soud uvedl, že § 76 odst. 1 zákona o přestupcích, který upravuje zastavení řízení, mezi důvody zastavení řízení nerozlišuje s ohledem na možné další právní důsledky ani je nedělí na rozhodnutí ve věci a rozhodnutí procesního charakteru. Je-li pak důvodem takového rozhodnutí např. i zjištění o zániku trestnosti přestupku (tedy jednoznačný hmotněprávní důsledek), pak dle krajského soudu nelze dovodit jiný závěr, než že rozhodnutí vydaná dle § 76 zákona o přestupcích jsou rozhodnutím ve věci.

Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností, v níž nesouhlasil s tím, že vydání výše uvedeného rozhodnutí stěžovatele i správního orgánu I. stupně bránila překážka věci rozhodnuté daná existencí pravomocného rozhodnutí ze dne 30. 12. 2008, kterým správní orgán I. stupně zastavil řízení ve věci přestupků žalobkyně z důvodu, že věc byla postoupena státnímu zástupci. Tento svůj závěr opíral o tvrzení, že rozhodnutí o zastavení řízení podle § 76 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích je rozhodnutím procesním, které netvoří překážku věci rozhodnuté, neboť je zřejmé, že

zákon nevyklučuje možnost, že věc bude znovu odevzdána správnímu orgánu, pokud dojde státního zástupce k závěru, že se nejedná o podezření ze spáchání trestného činu. Pokud by takové rozhodnutí tvořilo překážku věci rozhodnuté, znamenalo by to ve svých důsledcích, že k postihu konkrétního protiprávního jednání by mohlo dojít pouze v případech, kdy by jeho kvalifikace jako přestupku byla zcela jednoznačná (správní orgán by nemusel vůbec zvažovat, zda se nejedná o podezření z trestného činu), nebo kdy by se úvaha správního orgánu o existenci skutečností, že jde o trestný čin, ukázala jako jednoznačně správná a byla následným postupem orgánů činných v trestním řízení potvrzena. Stěžovatel se nedomníval, že by zákonodárce zamýšlel vyloučit postih protiprávního jednání v případech, kdy se skutečnosti nasvědčující podezření z trestného činu, pro něž správní orgán věc postoupil státnímu zástupci či orgánu policie, nakonec nepotvrdí, a uvedené orgány proto rozhodnou o odevzdání věci orgánu příslušnému k projednání přestupku.

Stěžovatel byl přesvědčen, že v rámci samotného § 76 zákona o přestupcích je třeba rozlišovat případy, kdy dochází k zastavení řízení z procesních důvodů (např. postoupení věci), a případy, kdy k zastavení řízení dochází z důvodů věcných, tj. kdy se meritorně a s účinky věci pravomocně rozhodnuté rozhoduje o předmětu řízení [např. § 76 odst. 1 písm. a), b), c) a j) zákona o přestupcích].

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

Z odůvodnění:

Stěžovatel uplatňuje v kasační stížnosti zásadní námitku, a to, zda v případě vydání rozhodnutí o zastavení řízení dle § 76 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích, je dána překážka věci pravomocně rozhodnuté pro projednání přestupku.

Podstatou správního trestání je, že příslušné orgány projednávají společensky nebezpečná jednání, a to při respektování celé řady zásad, aby řízení před těmito orgány by-

lo možné považovat za konané v souladu s principy právního státu.

Pojem „*přestupek*“ je definován v § 2 odst. 1 zákona o přestupcích jako „*zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin*“. V průběhu řízení o přestupku je kladen důraz na ochranu základních práv a svobod včetně práva na spravedlivý proces, aby rozhodnutí z takového řízení vzešlé bylo možno považovat z procesního hlediska za spravedlivé a aby uložená sankce odpovídala nebezpečnosti protiprávního jednání. Mezi hlavní principy, jež ovládají všechny procesní předpisy, patří také princip spravedlivého procesu a materiálního právního státu. Tím je také třeba rozumět to, že o jedné věci se zásadně rozhoduje pouze jednou v jediném řízení (*ne bis in idem*) a že výjimky z této zásady jsou relativně omezené a procesně přísně reglementované; z toho pak vyplývá zásadní nemožnost vést o téže věci více řízení současně (litispendence) a znovu rozhodnout o věci již rozhodnuté (*res iudicata*). Prostřednictvím uvedených principů je v procesním právu zajištěn požadavek právní jistoty účastníků řízení, který vyžaduje, aby od jistého okamžiku byl výsledek řízení (a tedy rozhodování o konkrétní věci) fixován a byl v zásadě neměnitelný. Proto i zjišťování skutečností, o něž se má rozhodnutí, které je výsledkem řízení, skutkově opírat, nelze v jedné věci libovolně opakovat, nýbrž se tak má dít – nejsou-li dány vskutku závažné důvody pro opakování – zásadně toliko jednou.

Zásadu *rei iudicatae*, tj. překážku věci pravomocně rozhodnuté, lze tedy charakterizovat jako negativní podmínku řízení spočívající v tom, že jakmile bylo o totožné věci pravomocně rozhodnuto, nemůže být tatáž věc v rozsahu závažnosti výroku rozhodnutí projednávána znovu; totožnost věci je dána stejným předmětem řízení a stejnými účastníky. V obecné rovině je nutno připustit, že s ohledem na obecnou zásadu „*ne bis in idem*“ v podobě vymezené čl. 4 odst. 1 Proto-

kolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), kterou je Česká republika vázána, může např. za určitých podmínek pravomocné rozhodnutí o přestupku založit překážku *rei iudicatae*, a to pro následující řízení [viz čl. 4 Protokolu č. 7, čl. 14 odst. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.), popř. čl. 50 Listiny základních práv Evropské unie]. Základním předpokladem pro vznik takovéto překážky je ovšem okolnost, že pachatel skutku, pro který je řízení vedeno, byl již pravomocným rozhodnutím správního orgánu pro tentýž skutek postižen nebo zproštěn viny. Při posuzování existence překážky *rei iudicatae* je nutno pečlivě zkoumat obsah rozhodnutí o přestupku, zejména jeho výrokové části, a provést srovnání skutkových okolností a zákonných znaků přestupku, pro který již byl pachatel postižen nebo zproštěn viny, a přestupku, pro který pachatel je nebo má být postižen. Jedině tak lze zjistit, zda jsou splněny výše zmíněné podmínky k tomu, aby rozhodnutí o přestupku mohlo založit překážku *rei iudicatae*.

V § 76 zákona o přestupcích jsou upraveny důvody pro zastavení přestupkového řízení. Dle tohoto ustanovení „[s]právní orgán řízení o přestupku zastaví, jestliže se v něm zjistí, že a) skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem, b) skutek nespáchal obviněný z přestupku, c) spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému z přestupku prokázáno, d) obviněný z přestupku požívá výsad imunity podle mezinárodního práva nebo zákona, nejde-li o osobu uvedenou v § 9 odst. 3, e) obviněný z přestupku v době spáchání přestupku nedovršil patnáctý rok svého věku nebo trpěl duševní poruchou, pro niž nemohl rozpoznat, že svým jednáním porušuje nebo ohrožuje zájem chráněný zákonem, nebo ovládat své jednání, f) odpovědnost za přestupek zanikla, g) o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení, h) za přestupek byla uložena bloková pokuta, ch) o skutku již bylo rozhodnuto v disciplinárním řízení a rozhodnutí se považuje za postaču-

jící, i) obviněný z přestupku nebo navrhopatel zemřel, j) navrhopatel vzal svůj návrh na zahájení řízení zpět nebo se, ač řádně a včas předvolán, k ústnímu jednání bez náležité omluvy nebo bez důležitého důvodu nedostavil, k) v řízení o přestupku urážky na cti došlo ke smíru, l) věc byla postoupena podle § 71 po zahájení řízení“.

Nejvyšší správní soud se na rozdíl od krajského soudu nedomnívá, že mezi jednotlivými důvody pro zastavení řízení nelze činit rozdíly. V případě zastavení řízení dle § 76 přestupkového zákona lze hovořit o dvou typech rozhodnutí. Existují případy, kdy zásah do materiálněprávní sféry účastníka řízení prostřednictvím „procesního“ rozhodnutí o zastavení řízení může nastat, avšak je málo zřetelný, na rozdíl od případů, kdy je souvislost s meritem věci tak těsná, že procesní rozhodnutí představuje spíše rozhodnutí o hmotném právu. Jednotlivé typy rozhodnutí nelze samozřejmě zaměňovat, ale na druhou stranu nelze ani neodlišit od sebe rozhodnutí o hmotném právu samotném od rozhodnutí, kterým se do hmotného práva nezasahuje. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud výše, nikdo nemůže být postižen za tentýž skutek, pokud ohledně něho existuje pravomocné rozhodnutí. Rozhodnutí v § 76 uvedená pod písmeny a), b), c) a j) dle názoru zdejšího soudu představují rozhodnutí ve věci samé, tj. rozhodnutí, kterými bylo rozhodnuto o věci samé. Jakkoli ve výrocích těchto rozhodnutí není zpravidla explicitně vyjádřeno, zda došlo ke spáchání přestupku, popř. kdo jej spáchal, za jakých okolností k němu došlo a jakou sankci je třeba pachateli přestupku za jeho protiprávní jednání uložit (neboť ve výroku se uvádí toliko, že řízení se zastavuje), je třeba je za meritorní rozhodnutí považovat. V těchto případech je jejich výrok (byť implicitním) *de facto* výrokem o vině, přesněji řečeno výrokem, z něhož plyne, že se např. skutek vůbec nestal nebo že jej nespáchal obviněný či vina obviněného nebyla v přestupkovém řízení shledána např. proto, že obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku, o němž se vedlo řízení, prokázáno. Z účelu a smyslu těchto důvodů zastavení ří-

zení lze dovodit, že se jedná o rozhodnutí ve věci samé. Lze tak usuzovat i z toho, že pouze tato rozhodnutí citovaná pod písmeny a), b), c) a j) se účastníkům oznamují a lze se proti nim odvolat. Z uvedeného pak vyplývá, že těmito rozhodnutími se zasahuje do hmotných práv účastníků řízení a tato rozhodnutí představují překážku věci pravomocně rozhodnuté.

Jinak je tomu ovšem v případě nyní posuzovaném. Podle § 71 zákona o přestupcích správní orgán mj. postoupí věc státnímu zastupci nebo orgánům policie, nasvědčují-li skutečnosti, že jde o trestný čin. Dle § 76 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích správní orgán řízení o přestupku zastaví, jestliže se v něm zjistí, že věc byla postoupena podle § 71 citovaného zákona po zahájení řízení. Z uvedeného plyne, že správní orgán při úvaze, zda konkrétní jednání naplňuje znaky trestného činu, vychází z vymezení pojmu přestupku, avšak konečné hodnocení, zda okolnosti tomu skutečně nasvědčují a zda je dán důvod např. pro zahájení trestního stíhání, je svěřeno státnímu zástupci nebo orgánům policie a správní orgán řízení ve věci samé nevede (neprovádí dokazování). Dojde-li tedy správní orgán k závěru, že okolnosti nasvědčují tomu, že by protiprávní jednání mohlo být postiženo podle norem trestního práva, postoupí věc v souladu s § 71 zákona o přestupcích. Jedná se fakticky o pouhou kvalifikovanou úvahu správního orgánu, přičemž pokud následně orgány policie či státní zástupce dospějí k závěru, že ve věci se o podezření z trestného činu nejedná, věc usnesením odloží, popř. odevzdají (vrátí) věc orgánu příslušnému k projednání přestupku nebo jiného správního deliktu [§ 159a odst. 1 písm. a) trestního řádu]. Není zde přitom rozhodováno o věci samé, resp. o vině a trestu.

Účelem, resp. důvodem zastavení řízení dle § 76 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích je tedy toliko předpoklad, že protiprávní jednání by mohlo naplňovat znaky vyšší společenské nebezpečnosti postižitelné dle norem práva trestního, a dále, že obviněný z přestupku by měl být stíhán v trestním řízení, z čehož mohou vyplývat pro obviněného i jiné, zpravidla horší právní následky, než

kdyby byl stíhán pro daný skutek v řízení přestupkovém. Správní orgán však v tomto případě, kdy zastavuje řízení z důvodu, že postoupil věc státnímu zastupitelství nebo orgánu policie, nerozhoduje meritorně o skutku jako přestupku a případně sankci, neposuzuje protiprávnost jednání z hlediska hmotného práva, nýbrž se jeho rozhodnutí zakládá výlučně na aplikaci norem procesních. Správní orgán ani jinak činit nemůže, neboť pro veřejné právo platí, že správní orgán (i v řízení o přestupcích) nemůže činit vše, co zákon nezakazuje, ale naopak pouze to, co mu zákonodárce jako pravomoc světil. V tomto případě přestupkové řízení nekončí rozhodnutím o tom, že byl, resp. nebyl spáchán přestupek, a kdo jej spáchal, nedochází jím k posouzení viny obviněného z přestupku ani k uložení případně sankce. Takové procesní rozhodnutí, jímž se nezasahuje do hmotných práv, pak nemůže ani představovat *rei iudicatae*. Lze konstatovat, ve shodě se stěžovatelem, že zákon nevylučuje možnost, že věc bude opětovně předána (vrácena) správnímu orgánu k projednání skutku jako přestupku. Pokud by rozhodnutí o zastavení řízení dle § 76 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích představovalo překážku věci pravomocně rozhodnuté, zcela by se tím míjel účel nejen správního trestání, nýbrž i celospolečenský zájem na trestání protiprávního jednání jako takového. Jak je výše uvedeno, řízení o přestupcích je svou povahou sankční správní řízení, v němž je posuzováno, zda došlo ke spáchání přestupku, kdo jej spáchal a za jakých okolností, jakou sankci je třeba uložit pachateli přestupku za jeho protiprávní jednání. Toto posuzování má veřejnoprávní povahu, když stát zde (až na výjimky) z úřední povinnosti a ve ve-

řejném zájmu stíhá jednání naplňující znaky skutkových podstat přestupků. Byla-li by dána *rei iudicatae* vydáním rozhodnutí, resp. usnesením o zastavení řízení dle § 76 odst. 1 písm. l) z důvodu, že věc byla dle § 71 citovaného zákona postoupena, znamenalo by to ve svém důsledku, že k postihu konkrétního protiprávního jednání by mohlo dojít buď v případech, pokud by jeho kvalifikace jako přestupku byla zcela jednoznačná a správní orgán by vůbec nemusel zvažovat, zda zde nejsou dány okolnosti nasvědčující tomu, že jde o trestný čin, nebo by se úvaha správního orgánu o existenci skutečností, že jde o trestný čin, ukázala jako jednoznačně správná a byla postupem orgánů činných v trestním řízení také skutečně potvrzena. *Ad absurdum* by uvedené ve svém důsledku znamenalo, že v případě postoupení věci dle § 71 zákona o přestupcích, přičemž by došlo k následnému vrácení věci orgánu příslušnému k projednání přestupku, by mohl být jakýkoliv postih protiprávního jednání zcela vyloučen. Nejvyšší správní soud se nedomnívá, že akceptace uvedeného postupu by byla (nejen) v oblasti správního trestání společensky a právně žádoucí, naopak přičila by se účelu zákona o přestupcích, pokud by překážku *rei iudicatae* mělo založit i zjevně procesní rozhodnutí, kterým nebylo rozhodováno o věci samé.

Lze tedy uzavřít, že rozhodnutí o zastavení řízení dle § 76 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích je nesporně rozhodnutím, kterým se nerozhoduje o věci samé, je toliko procesní povahy a nepředstavuje překážku *rei iudicatae*. Toto rozhodnutí o zastavení řízení se pouze vyznačí ve spisu a účastníci řízení se o tom pouze vyrozumí; rozhodnutí se jím neoznamuje (§ 76 odst. 3 *in fine*).

Daň z příjmů: počátek běhu promlčecí lhůty ke sdělení předpisu penále

k § 63 odst. 4 větě třetí části věty za středníkem a § 70 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném do 31. 12. 2006^{*)} (v textu jen „daňový řád“, „d. ř.“)

Daňového dlužníka lze vyrozumět o předpisu penále nejpozději ve lhůtě, v níž se promlčuje vybrání nedoplatku, jenž je základem pro určení penále (§ 63 odst. 4 věta třetí část věty za středníkem zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném do 31. 12. 2006 ve spojení s § 70 odst. 1 téhož zákona). Tato lhůta začne plynout od data původní splatnosti daně. Skutečnost, kdy byl vyměřen samotný tento nedoplatek, je pro určení počátku běhu uvedené lhůty nerozhodná.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, čj. 5 Afs 35/2009-265)

Prejudikatura: č. 438/2005 Sb. NSS, č. 954/2006 Sb. NSS, č. 1542/2008 Sb. NSS, č. 1778/2009 Sb. NSS a č. 1889/2009 Sb. NSS.

Věc: Ing. Jiří J. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobce.

U žalobce byla zahájena dne 23. 5. 2001 daňová kontrola daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období let 1997, 1998, 1999 a 2000. Na základě kontroly vydal správce daně dne 15. 8. 2001 dodatečné platební výměry. Platební výměry byly žalobci doručeny dne 7. 9. 2001, dlužná částka daně byla uhrazena ve stanovené náhradní třicetidenní lhůtě splatnosti dne 5. 10. 2001. Správce daně I. instance poté dne 26. 4. 2006 vydal celkem 18 platebních výměrů na penále za opožděné placení daně za zdaňovací období let 1997 a 1998. Odvolání proti těmto platebním výměrům žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 10. 2005 zamítl.

Žalobce napadl všechna uvedená rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze. Kromě jiného namítal promlčení penále vzniklého v období od 1. 1. 1997 do 31. 12. 1998 pro marné uplynutí šestileté lhůty podle § 70 odst. 1 d. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2006. Žalobce v rámci těchto svých námitek vycházel z právního názoru, že pokud správce daně vydal platební výměr na penále na daň z příjmů fyzických osob za roky 1997 a 1998 až 6. 10. 2005 (příčemž měl za to, že do posledně uvedeného data nedošlo k pře-

rušení běhu promlčecí lhůty), učinil tak po lhůtě stanovené v § 70 d. ř. Ta podle žalobce uplynula dne 31. 12. 2003, resp. dnc 31. 12. 2004.

Městský soud rozsudkem ze dne 29. 10. 2008 žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že promlčecí lhůta ke sdělení předpisu penále je navázána na lhůtu, v níž se promlčuje vybrání daně (§ 70 odst. 1 d. ř.). Tuto promlčecí lhůtu (ohledně daňové povinnosti za rok 1997) odvozoval městský soud od okamžiku vydání dodatečných platebních výměrů. Vycházel přitom ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, čj. 1 Afs 142/2005-35.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž nesouhlasil se závěrem městského soudu o tom, že lhůta pro sdělení penále počíná plynout až právní mocí rozhodnutí, kterým je doměřena daň, jejíž pozdní zaplacení je penalizováno. Podle stěžovatele základním principem správy daní a poplatků je povinnost daňového subjektu vyčíslit výši daně, oznámit ji a ponechat na správci daně, aby ji individuálním správním aktem závazně určil. Pro vyměření či doměření daně jsou správci daně stanoveny zákonem prekluzivní lhůty. Městský soud

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

použil extenzivního výkladu promlčecích lhůt penále a přijal proto výklad, že promlčecí lhůty začínají plynout až v okamžiku, kdy je doměřena daň. Fakticky tak dochází ke stavu, že promlčecí lhůta není šestiletá, protože je „nastavena“ lhůtou prekluzivní. Přitom § 70 d. ř. taxativně vyjmenovává případy, kdy základní promlčecí lhůta počíná plynout znovu, v některých případech umožňuje správci daně prodloužit lhůtu až na 20 let a dále uvádí druhy řízení, v jejichž průběhu promlčecí lhůta neběží vůbec nebo kdy může trvat i déle než 20 let. Stěžovatel je přesvědčen, že další „nastavování“ promlčecích lhůt je nepřijatelné, protože nerespektuje z principu proporcionality plynoucí příkaz k co největší minimalizaci zásahů do základního práva na vlastnictví.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že lhůtu, ve které lze předpis penále sdělit, upravuje § 63 odst. 4 d. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2006. Podle něho je penále splatné dnem, kdy byly splněny zákonem stanovené podmínky pro jeho uplatnění. Předpis penále sdělí správce daně daňovému dlužníkovi platebním výměrem. Žalovaný tedy považuje za oprávněné tvrzení stěžovatele, že penále je sankcí vznikající přímo ze zákona za každý den prodlení, nicméně již nesouhlasí s tím, že každý den počíná plynout samostatná promlčecí lhůta vážící se výhradně k penále vzniklému za jeden den. Jak vyplývá z citovaného ustanovení, správce daně platebním výměrem pouze sděluje výši předpisu penále. Právě uvedené ustanovení stanoví lhůtu, ve které je správce daně oprávněn předpis penále daňovému dlužníkovi sdělit, tj. kdykoli, pokud to vyžaduje stav jeho účtu, nejpozději však ve lhůtě, v níž se promlčuje vybrání daně. Promlčení vybrání daně je upraveno v § 70 odst. 1 d. ř. Podle žalovaného se splatností nedoplatku podle uvedeného ustanovení má na mysli splatnost náhradní, jak o tom hovoří výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu. Podle žalovaného je uvedené ustanovení nutno vykládat tak, že se jedná o lhůtu pro vybrání konkrétního nedoplatku, který je penalizován. V dané věci byly platební výměry vydány na penále dne 6. 10. 2005. Byla jimi penalizována pozdní

úhrada daňových povinností na dani z přidané hodnoty a dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 1997 a 1998 splatných v roce 2001, a předpis penále byl proto sdělen v zákonem stanovené lhůtě.

Pátý senát při předběžném posouzení věci zaujal právní názor odchylný od toho, který byl vysloven v rozsudku prvního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, čj. 1 Afs 142/2005-35. Spornou právní otázkou podle pátého senátu je, zda platební výměr na penále podle § 63 odst. 4 a § 70 d. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2006 musí být vydán v šestileté promlčecí lhůtě, jejíž běh počíná ode dne původní splatnosti daně (tak její počátek dovozuje stěžovatel), nebo ode dne náhradní splatnosti dodatečně doměřené daně, tzn. nedoplatku, který se penalizuje (jak dovozuje žalovaný i městský soud).

První senát ve výše zmíněném rozsudku uvedl: *„Splatností nedoplatku, jak o ní hovoří § 70 odst. 1 d. ř., se má totiž na mysli splatnost náhradní: lhůta k nedoplatku nemůže začít běžet dříve, než byl nedoplatek vyčíslen v platebním výměru, byť se tak stalo s odstupem několika let od původního dne splatnosti dlužné daně. Jiný výklad by vedl k absurdním situacím, které zákonodárce zjevně nezamýšlel – kdyby totiž pojem ‚splatného nedoplatku‘ v § 70 odst. 1 odkazoval na pojem ‚splatné daně‘ v § 40 odst. 1 d. ř., mohlo by se stát, že správce daně by svými úkony opakovaně a v souladu se zákonem prodloužil lhůtu k vyměření daně, ovšem když by nakonec daň vyměřil či doměřil, nemohl by vybrat ani samotnou daň, ani penále z ní, protože lhůta pro vybrání daně podle § 70 odst. 1 d. ř. by již uplynula. To stejné platí i pro penále – i ono, ačkoli se počítá od původního dne splatnosti, je možno vyčíslit a předepsat až po vydání platebního výměru na daň.“*

Pátý senát se na rozdíl od prvního senátu nedomnívá, že je možno usuzovat v případě § 70 odst. 1 d. ř., že má na mysli „náhradní splatnost“. Podle pátého senátu penále (nyní úrok z prodlení) představuje určitý druh sankce, kterou je poplatník stížen za to, že nepřiznal svoji určitou daňovou povinnost řád-

ně v době, kdy byla splatná, a tedy určitým způsobem porušil povinnost řádně daň vypočítat a přiznat. Poplatník se tak ocitá v prodlení s úhradou daňové povinnosti již ode dne původní splatnosti daně, kterou nesprávně uvedl již v řádném daňovém přiznání, neboť již od tohoto okamžiku měl daňový výnos připadnout státu.

Podle pátého senátu tedy byla za zdaňovací období roku 1997 daň splatná v termínu pro podání daňového přiznání, tzn. dne 31. 3. 1998. Od tohoto data je rovněž podle § 63 odst. 2 d. ř. vždy, dojde-li kdykoli později k navýšení této povinnosti, počítáno penále. Zákonodárce tedy presumoval existenci nedoplatku na dani již k datu původní splatnosti, nikoli až ke dni splatnosti nedoplatku (splatného v náhradní lhůtě). To podle pátého senátu přímo vyplývá i z § 63 odst. 2 věty první d. ř. Nelze proto posouvat datum splatnosti vždy, kdykoli správce daně dodatečně daň doměří, neboť by docházelo nepřipustně k „*umělému*“ a zcela svévolnému prodlužování zákonných promlčecích lhůt.

Pátý senát dále poukazuje na to, že Nejvyšší správní soud uvedl, např. již v rozsudku ze dne 31. 8. 2004, čj. 5 Afs 28/2003-69, č. 438/2005 Sb. NSS, že „[l]hůtu, s níž je spojeno promlčení a prekluze práva, je nutno stanovit transparentním způsobem“.

Lhůta určená podle § 63 odst. 4 věty čtvrté *in fine* d. ř. ke sdělení předpisu penále je navázána na lhůtu, v níž se promlčuje vybrání daně (§ 70 odst. 1 téhož zákona). Sdělení předpisu penále daňovému dlužníkovi není tedy omezeno samostatnou lhůtou, nýbrž je vázáno na běh šestileté promlčecí lhůty pro vybrání daně. Jestliže je běh lhůty pro vybrání daně zákonem stanoveným způsobem přerušen (kvalifikovaným úkonem správce daně směřujícím k vybrání, zajištění nebo vymezení předmětného nedoplatku ve smyslu § 70 odst. 2 d. ř.), počíná běžet nová promlčecí lhůta po uplynutí kalendářního roku, v kterém byl daňový dlužník o tomto úkonu zpraven, a tato nová lhůta platí nejen pro vybrání daně, ale též pro sdělení předpisu penále. Je tedy zřejmé, že lhůta k předpisu penále je ve vztahu k promlčecí lhůtě k vymáhání daňo-

vých nedoplateků lhůtou sekundární a při posuzování lhůty pro sdělení předpisu penále musí být předně zkoumán běh promlčecí lhůty pro vybrání daně, neboť teprve od běhu této základní lhůty se odvíjí lhůta ke sdělení předpisu penále. Obě lhůty zde podle pátého senátu splývají.

Pátý senát má za to, že § 70 odst. 1 d. ř. nelze interpretovat izolovaně, aniž by bylo přihlédnuto k ostatním ustanovením zákona, zejm. pak právě k § 63 d. ř., ve kterém je stanoven okamžik, k němuž zákonodárce vznik nedoplatku váže. Konstatuje-li se v § 63 odst. 2 větě první d. ř., že penále se počítá ode dne původní splatnosti, nelze dospět k jinému závěru, než že již v tomto okamžiku, tzn. v den původní splatnosti, nedoplatek existoval, byl tedy „*součástí daňové povinnosti*“, neboť jinak by zcela scházel relevantní důvod k penalizaci nedoplatku již za toto období. Zákonodárce tedy presumoval, stanovil-li počátek penalizace za daňový nedoplatek k datu původní splatnosti, že již tehdy daňový subjekt odvedl státu méně, než odvést měl, a tedy měl nedoplatek.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že daňového dlužníka lze v rozumně o předpisu penále nejpozději ve lhůtě, v níž se promlčuje vybrání nedoplatku, jenž je základem pro určení penále (§ 63 odst. 4 věta třetí část věty za středníkem d. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2006 ve spojení s § 70 odst. 1 téhož zákona). Tato lhůta začne plynout od data původní splatnosti daně. Skutečnost, kdy byl vyměřen samotný tento nedoplatek, je pro určení počátku běhu uvedené lhůty nerozhodná.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1 Povaha penále podle daňového řádu ve znění účinném do 31. 12. 2006

[22] Rozšířený senát podotýká, že v projednávané věci se aplikuje právní úprava penále účinná do 31. 12. 2006, tedy do novely provedené (od 1. 1. 2011 již zrušeným) bodem 16 části páté zákona č. 230/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 89/1995 Sb., o státní sta-

tistické službě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Je tomu tak proto, že k žalobě stěžovatele jsou přezkoumávána správní rozhodnutí žalobce vydaná před nabytím účinnosti zákona č. 230/2006 Sb., přičemž v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu platí, že „[p]ři přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu“ (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). I kdyby však byla tato rozhodnutí vydána později, byla by i tak právní úprava penále účinná do 31. 12. 2006 na věc stěžovatele použitelná, neboť podle čl. VI bodu 3 přechodných ustanovení části páté zákona č. 230/2006 Sb. „[ú]prava obsažená v § 63 tohoto zákona [míněn § 63 d. ř. v novelizovaném znění – pozn. NSS] se použije pro daně, jejichž **původní den splatnosti nastane po účinnosti tohoto zákona. Pro daně, jejichž původní den splatnosti nastal do účinnosti tohoto zákona, se použije § 63 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném do účinnosti tohoto zákona.**“ Původní den splatnosti daní, ve vztahu k nimž byla sdělena výše penále platebními výměry a probíranými žalobou napadenými osmnácti rozhodnutími žalovaného, byl poslední den lhůt k podání příslušných daňových přiznání.

[23] V konkrétním případě stěžovatele to byl 31. 3. 1998 u daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1997 a 31. 3. 1999 u téže daně za zdaňovací období roku 1998 (§ 40 odst. 3 věta první a § 40 odst. 1 věta druhá d. ř.). U daně z přidané hodnoty to pak byl vždy 25. den měsíce následujícího po měsíci tvořícím příslušné měsíční zdaňovací období (§ 37 a § 38 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném do 31. 12. 1997 pro zdaňovací období v průběhu roku 1997, resp. § 37 téhož zákona ve znění účinném od 1. 1. 1998 pro zdaňovací období v průběhu roku 1998), tedy v případě časově posledního ze šestnácti měsíčních zdaňovacích období 25. 1. 1999 (za zdaňovací období prosinec 1998). Zjevně tedy původní den splatnosti všech daní za všechna zdaňovací období, ve vztahu k nimž byla sdělena výše penále, nastal před účinností zákona č. 230/2006 Sb.

[24] „*Daňový dlužník je v prodlení, nezaplátí-li splatnou částku daně nejpozději v den její splatnosti*“ (§ 63 odst. 1 d. ř.). „*Penále je splatné dnem, kdy byly splněny zákonem stanovené podmínky pro jeho uplatnění*“ (§ 60 odst. 4 d. ř.). Uvedená základní ustanovení daňového řádu vycházejí z konstrukce prodlení obdobné té, jakou používají soukromoprávní předpisy (§ 517 odst. 1 věta první občanského zákoníku, § 365 věta první obchodního zákoníku). Jedním z následků prodlení daňového dlužníka je „*automatické*“ přirůstání penále po dobu, po kterou je v prodlení (s výjimkami stanovenými zákonem, viz § 60 odst. 4 d. ř.). Uvedenou konstrukci penále shledal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2009, č. 2 Afs 159/2005-43, č. 1889/2009 Sb. NSS, ústavně konformní a racionální. Od tohoto svého názoru nemá důvodu se odchýlit.

III.2 Povaha lhůty k předpisu penále

[25] Platební výměr na daň, stejně jako platební výměr, kterým se sdělí daňovému dlužníku předpis penále, nemají v rovině samotného hmotného práva daňového účinky konstitutivní, nýbrž zásadně toliko deklaratorní (specifickou povahu zde má sjednání daně a svým způsobem i stanovení daně podle pomůcek, u nichž nelze o čistě deklaratorní povaze rozhodnutí hovořit). Platebními výměry se konstatuje povaha a výše primární či – v případě penále – sekundární daňové povinnosti k určitému dni, jež však již vznikla přímo ze zákona, nezávisle na vydání platebního výměru. Ten má význam především v tom, že za splnění předepsaných podmínek mění daňovou povinnost z „*pouhé*“ povinnosti podle hmotného práva v exekuční titul. Možnost vydat platební výměr na penále byla časově omezena § 63 odst. 4 větou čtvrtou částí věty za středníkem d. ř., podle níž „*o předpisu se daňový dlužník zpravidla vyrozumí do třiceti dnů poté, kdy daňový nedoplatek byl zcela vyrovnán, nejpozději však ve lhůtě, v níž se promlčuje vybraní daň*“. Uvedenému ustanovení nelze rozumět jinak než jako zákazu pro správce daně „*vytvořit*“ si vydáním platebního výměru na penále exekuční titul na toto příslušenství

daně, uplyne-li lhůta, na niž uvedené ustanovení odkazuje. Tou je lhůta podle § 70 odst. 1 d. ř., který stanoví, že „[p]rávo vybrat a vymáhat daňový nedoplatek se promlčuje po šesti letech po roce, ve kterém se stal tento nedoplatek splatným“. Splatné penále není daňovým nedoplatkem ve smyslu daňového řádu – zákonodárce např. tyto pojmy užívá vedle sebe při stanovení pořadí, v jakém se úhrada daně použije na úhradu daňových povinností (§ 59 odst. 5 d. ř.), přičemž pojmem nadřazeným oběma těmto pojmům je souhrnný pojem „*daňové povinnosti*“. Podobně mezi nedoplatkem a penále zákonodárce rozlišuje v rubrice § 63 d. ř. a ve formulaci výpočtu penále např. v § 63 odst. 2 větě druhé či třetí d. ř. – nedoplatek je základem pro matematickou operaci vedoucí k výpočtu penále, avšak penále není obsaženo v pojmu nedoplatku.

[26] Z výše uvedených úvah s přihlédnutím k dřívější judikatuře Nejvyššího správního soudu o účincích platebních výměrů ve vztahu ke lhůtám pro vyměření daně (zejm. jeho rozsudku ze dne 31. 5. 2006, čj. 5 Afs 42/2004-61, č. 954/2006 Sb. NSS, a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 10. 2007, čj. 9 Afs 86/2007-161, č. 1542/2008 Sb. NSS) vyplývá, že § 63 odst. 4 věta čtvrtá část věty za středníkem d. ř. znemožňuje po uplynutí lhůty podle § 70 odst. 1 d. ř. nabytí právní moci platebního výměru předepisujícího penále. Zatímco lhůta k promlčení práva vymáhat daňové nedoplatky je lhůtou promlčecí, tj. uvedené právo vymáhat nelze vykonat, jen je-li promlčení daňovým subjektem namítnuto, je totiž lhůta podle § 63 odst. 4 věty čtvrté části věty za středníkem d. ř. lhůtou prekluzivní, neboť uvedené ustanovení říká, že vyrozumět daňového dlužníka o předpisu daně lze pouze v této lhůtě. Dotyčná formulace totiž zní „*daňový dlužník [se] [...] vyrozumí [...] nejpozději [...] ve lhůtě, v níž se promlčuje vybrání daně*“. Tato formulace se svým obsahem blíží formulaci v § 47 odst. 1 d. ř., která stanoví, že „*nelze daň vyměřit ani doměřit*“ v tam stanovené lhůtě. Naopak v § 70 odst. 1 d. ř. se stanoví, že právo tam uvedené „*se promlčuje*“ ve stanovené lhůtě, přičemž obsah tohoto pojmu je v následujícím odstavci 3 té-

hož ustanovení jednoznačně charakterizován pravidlem běžným pro soukromoprávní institut promlčení, a sice že „*[k] promlčení se přihlédne jen tehdy, je-li to daňovým dlužníkem namítáno, a jen v rozsahu uplatňované námitky*“. Jestliže tedy § 63 odst. 4 věta čtvrtá část věty za středníkem pojmu „*promlčení*“ neužívá a naopak používá formulace blízké se té, která v jiném ustanovení daňového řádu upravuje prekluzi práva, znamená to, že tato věta neodkazuje na celý institut promlčení práva podle § 70 d. ř. jako takový, nýbrž toliko na tam stanovenou lhůtu mající určitou délku a určitý počátek svého běhu.

III.3 Počátek běhu lhůty k předpisu penále

[27] Počátek běhu lhůty podle § 63 odst. 4 věty čtvrté části věty za středníkem d. ř. je, jak již shora naznačeno, totožný s počátkem běhu lhůty podle § 70 odst. 1 d. ř., neboť příslušná pasáž § 63 d. ř. obsahuje zejména stran časových parametrů lhůty (počátek běhu a délka) odkaz na § 70 d. ř. Textace § 70 odst. 1 d. ř. je přitom vcelku jednoznačná. Uvedené ustanovení hovoří o „*splatnosti*“ nedoplatku, nikoli o „*náhradní lhůtě splatnosti*“. Vzniká-li podle hmotného práva daňové povinnosti platit penále prodlením daňového dlužníka a hovoří-li § 63 odst. 1 d. ř., který institut prodlení daňového dlužníka zakotvuje, rovněž o „*splatnosti*“, je nutno mít za to, že v obou ustanoveních citovaného zákona má uvedený pojem stejný význam, ledaže by existoval zvláštní důvod, aby tomu bylo jinak. Takový zvláštní důvod shledal první senát ve skutečnosti, že v některých případech by bylo možno sice vyměřit daňový nedoplatek (pokud by se lhůta k vyměření či doměření daně podle § 47 odst. 1 d. ř. postupem podle odstavce 2 věty první tétož ustanovení prodlužovala na šest či více let), avšak tento nedoplatek by již nebylo možno vymáhat a rovněž by k němu nebylo možno vyměřit penále, neboť tomu by již bránila lhůta podle § 63 odst. 4 věty čtvrté části věty za středníkem ve spojení s § 70 odst. 1 d. ř. Takový důsledek měl první senát za absurdní, a proto usoudil, že počátek běhu lhůty podle § 70 odst. 1 d. ř., a tedy i lhůty pro sdělení předpisu penále nemůže před-

cházet vydání platebního výměru na nedoplatek, k němuž se uvedené penále má vztahovat. Pokud by byl přijat teleologický argument prvního senátu, bylo by nutno vázat – vzhledem k jednoznačné textaci § 70 odst. 1 d. ř. – počátek běhu lhůty na okamžik uplynutí náhradní lhůty splatnosti podle § 63 odst. 4 poslední věty d. ř., která činí patnáct dnů ode dne doručení platebního výměru.

[28] Tato argumentace prvního senátu, jakkoli je jistě v obecné rovině racionální, však pomíjí určité základní principy, které je nutno respektovat při výkladu daňového práva. Důsledkem jejího přijetí by bylo v mnoha případech faktické prodloužení lhůty, v níž lze sdělit předpis penále, oproti tomu, jaká délka lhůty by plynula z prostého jazykového výkladu § 70 odst. 1 d. ř. v souvislosti s § 63 odst. 4 větou čtvrtou částí věty za středníkem téhož zákona. Lhůta pro sdělení předpisu penále je přitom významným prvkem časové dimenze daňové povinnosti, neboť po jejím uplynutí již daňovému subjektu nelze penále předepsat, a tedy je ani na něm vymáhat. Marne uplynutí uvedené lhůty tedy fakticky vede k tomu, že daňový subjekt se může vyvázat ze své povinnosti penále platit. Pokud se tedy první senát na základě teleologických argumentů přiklonil k takové výkladové alternativě, jež je pro daňový subjekt zjevně méně výhodná, neboť prodlužuje období, v němž mu lze sdělit předpis penále, a pominul jinou srovnatelně přesvědčivou výkladovou alternativu, pro daňový subjekt výhodnější, není možno na jeho právním názoru setrvat a je nutno přiklonit se k právnímu názoru zastávanému pátým senátem.

[29] Pro právní názor pátého senátu ostatně svědčí i srovnání lhůty podle § 70 odst. 1 d. ř. s právní úpravou lhůt týkajících se penále u pojistného na sociální zabezpečení a penále u pojistného na zdravotní pojištění, jakož i s právní úpravou vymáhání daňového nedoplatku podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád z roku 2009“).

[30] Podle § 20 odst. 1 věty první zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, platí, že „[n]ebylo-li pojistné za-

placeno ve stanovené lhůtě anebo bylo-li zapláceno v nižší částce, než ve které mělo být zapláceno, je plátce pojistného povinen platit penále“. Odstavec 9 téhož ustanovení pak stanoví, že „[p]okud jde o splatnost penále, způsob jeho placení, jeho vymáhání, promlčení a vrácení přeplatku na penále, postupuje se stejně jako u pojistného“. Podle § 18 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb. „[p]rávo předepsat dlužné pojistné se promlčuje za 10 let ode dne splatnosti. Byl-li proveden úkon ke zjištění výše pojistného nebo jeho vyměření, plyne nová promlčecí lhůta ode dne, kdy se o tom plátce pojistného dozvěděl.“ Odstavec 2 téhož paragrafu pak stanoví, že „[p]rávo vymáhat pojistné se promlčuje za 10 let od právní moci platebního výměru, jímž bylo vyměřeno“.

[31] Obdobnou úpravu ohledně penále u pojistného na zdravotní pojištění lze nalézt i v § 19 a § 16 odst. 1 a 2 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění; podle § 16 odst. 2 zmíněného zákona platí, že „[p]rávo vymáhat pojistné se promlčuje ve lhůtě pěti let od právní moci platebního výměru, jímž bylo vyměřeno. Promlčecí doba neběží po dobu řízení u soudu.“

[32] Daňový řád z roku 2009 nyní již obsahuje úpravu blízkou se úpravám v zákoně č. 589/1992 Sb. a zákoně č. 592/1992 Sb. a vycházející z logiky, na níž postavil svůj právní názor první senát. Podle § 160 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 „[n]edoplatek nelze vybrat a vymáhat po uplynutí lhůty pro placení daně, která činí 6 let. Lhůta pro placení daně začne běžet dnem splatnosti daně. Jde-li o nedoplatek z částky daně, k jejíž úhradě byla stanovena náhradní lhůta splatnosti, začne lhůta pro placení běžet náhradním dnem splatnosti daně.“

[33] Jestliže zákonodárce na vícero místech právního řádu upraví podobné právní instituty různými způsoby (zejména užije-li různých formulací), je třeba mít zásadně za to, že obsah uvedených právních institutů nemá být identický. Jestliže tedy zákon č. 589/1992 Sb., zákon č. 592/1992 Sb. i daňový řád z roku 2009 používají jeden způsob úpravy počátku běhu promlčecí lhůty (váza-

ný u obou druhů veřejnoprávního pojistného na právní moc platebního výměru, jímž se pojistné, z něhož se penále má platit, vyměřuje, a u nedoplatků z částek daně, u nichž byla stanovena náhradní lhůta jejich splatnosti, na náhradní den splatnosti daně, tedy zjevně na okamžiky následující po tom, co jsou pojistné či nedoplatek daně vyměřeny), zatímco daňový řád užívá způsob jiný (vázaný na den „původní“ splatnosti daně – takové pravidlo ostatně pro případy, kdy u daně částky daně nebyla k její úhradě stanovena náhradní lhůta splatnosti, stanoví § 160 odst. 1 věta druhá daňového řádu z roku 2009), je nutno dospět k závěru, že obsah obou těchto typů právních úprav má být odlišný. Jinak řečeno, chtěl-li historický zákonodárce úpravou v § 63 odst. 4 větě čtvrté části věty za středníkem ve spojení s § 70 odst. 1 d. ř. docílit shodných účinků, jaké vyplývají ze shora zmíněných úprav v zákoně č. 589/1992 Sb., zákoně č. 592/1992 Sb. i v daňovém řádu z roku 2009, měl uvedená ustanovení daňového řá-

du formulovat (či případně novelizovat) tak, aby tyto účinky byly dostatečně jasně patrné ze samotného textu zákona. Neučinil-li tak, nelze v daném případě extenzivním teleologickým výkladem „dotvářet“ daňové právo v neprospěch jednotlivce. Negativní důsledky, k nimž za použití výkladu zastávaného pá-
tým senátem může docházet (a sice to, že v některých případech bude možné doměřit daňový nedoplatek, avšak nikoli již penále k němu se vážící, a nebude možno daňový nedoplatek, a tím spíše pak penále, vymáhat), musí jít k tíži zákonodárce (a tedy státu, jehož údem zákonodárce je), který je nejasností jím přijaté úpravy způsobil. Je totiž věcí státu, aby formuloval své daňové zákony natolik jednoznačně, srozumitelně, přesně a úplně, aby minimalizoval výkladové nejasnosti; v opačném případě by se jednalo o nepřipustnou libovůli zákonodárce (viz bod 52 *in fine* usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 10. 2008, č. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS). (...)

2318

Důchodové pojištění: podmínky pro přiznání sirotčího důchodu

k čl. 2 a čl. 4 Dohody mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení (č. 116/1960 Sb., v textu jen „Dohoda“)

Ke vzniku nároku na sirotčí důchod za použití čl. 2 a čl. 4 Dohody mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení (č. 116/1960 Sb.) je zapotřebí, aby na území České republiky mělo trvalé bydliště nejenom nezaopatřené dítě ke dni podání žádosti o tento důchod, nýbrž také jeho rodič v době své smrti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. 4 Ads 63/2010-46)

Převodní právo: č. 2113/2010 Sb. NSS.

Věc: Valeriya E. proti České správě sociálního zabezpečení o přiznání sirotčího důchodu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 30. 7. 2009 zamítla žádost Tatiy E., zákonné zástupkyně tehdy nezletilé žalobkyně, o sirotčí důchod pro nesplnění podmínek § 52 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a čl. 6 Dohody. V odůvodnění uvedla, že nárok na pozůstalostní důchod po osobě, která nebyla

kde dni úmrtí poživitelem českého důchodu, lze přiznat pouze při splnění podmínek uvedených v Dohodě. Tyto podmínky se přitom zkoumají jak u pozůstalé osoby, tak i u zemřelé osoby. Podle § 52 zákona o důchodovém pojištění nelze přiznat pozůstalostní důchod po zemřelém, neboť ten nesplnil podmínky

nároku na starobní ani invalidní důchod z důchodového systému České republiky.

Žalovaná uvedla, že v roce 2007 bylo zahájeno řízení s Penzijním fondem Ruské federace ohledně posouzení nároku na sirotčí důchod po zemřelém otci žalobkyně. Z překlada dopisu ruského nositele důchodového pojištění však vyplývá, že ten žádost o přiznání důchodu rovněž zamítl, neboť žalobkyně nemá trvalý pobyt v Ruské federaci. Dne 11. 11. 2008 byl Penzijní fond Ruské federace požádán o přešetření jeho stanoviska, avšak tato žádost zůstala bez odpovědi. Z těchto důvodů bylo podle žalované rozhodnuto o zamítnutí žádosti žalobkyně o sirotčí důchod.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 18. 3. 2010 žalobu proti rozhodnutí žalované zamítl. V odůvodnění uvedl, že podle čl. 6 Dohody důchody přiznávají a vyplácejí orgány sociálního zabezpečení té smluvní strany, na jejímž území občané, kteří mají nárok na důchod, trvale bydlí ke dni podání žádosti o důchod. Podle tohoto ustanovení se však na otce žalobkyně nemohly vztahovat české právní předpisy, neboť na území České republiky neměl nikdy trvalý pobyt. Z tohoto důvodu mu ke dni jeho úmrtí nemohl být ani přiznán plný invalidní důchod, částečný invalidní důchod či starobní důchod z českého systému důchodového pojištění a stejně tak nemohl získat potřebnou dobu pojištění pro nárok na český plný invalidní důchod. Nárok na sirotčí důchod totiž podle českých právních předpisů vzniká až při splnění podmínek pro nárok na dávku důchodového pojištění zemřelého rodiče. Jestliže tedy otcí žalobkyně tento nárok nevznikl, nemohla žalobkyně splnit podmínky pro přiznání sirotčího důchodu uvedené v § 52 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění. Žalobkyně tak podle soudu může za dané situace pouze požádat ministra práce a sociálních věcí o odstranění tvrdosti zákona.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž namítala, že podle Dohody občané jedné smluvní strany, kteří trvale bydlí na území druhé smluvní strany, jsou ve všech otázkách sociálního zabezpečení postaveni plně na roveň

občanům této smluvní strany. Při provádění sociálního zabezpečení se použije právních předpisů smluvní strany, na jejímž území občan bydlí. Rovněž sociální zabezpečení provádějí příslušné smluvní strany, na jejímž území občan bydlí. V daném případě žadatelka měla a má trvalý pobyt na území České republiky, a proto příslušné pro provádění sociálního zabezpečení jsou české orgány. Podle čl. 6 Dohody důchody přiznávají a vyplácejí orgány sociálního zabezpečení té smluvní strany, na jejímž území občané, kteří mají nárok na důchod, trvale bydlí ke dni podání žádosti o důchod; důchody se přiznávají za podmínek a ve výši stanovené právními předpisy této smluvní strany. Pro posouzení její žádosti o sirotčí důchod se tedy použije zákon o důchodovém pojištění. Přiznání sirotčího důchodu přitom nebrání to, že její zemřelý otec neměl trvalý pobyt na území České republiky ani zde nezískal nárok na žádný důchod. V tomto směru je totiž rozhodné, že podmínku trvalého pobytu v České republice splnila ona jakožto žadatelka o přiznání důchodu. Podmínka pro přiznání důchodu jejímu otci byla taktéž splněna, neboť ten pobíral ruský invalidní důchod od roku 1997 až do své smrti v roce 2000, přičemž potvrzení o pobírání této dávky je možné si vyžádat od kompetentních ruských orgánů. Dále je třeba vzít v úvahu sdělení Penzijního fondu Ruské federace, v němž se uvádí, že není oprávněn věc řešit a je zapotřebí se obrátit na české kompetentní orgány. Takto vzniklý stav, kdy jí sirotčí důchod nebyl přiznán orgány České republiky ani orgány Ruské federace, je totiž nežádoucí a protiprávní.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Dohoda se vztahuje na všechny druhy sociálního zabezpečení, které jsou zavedeny podle právních předpisů smluvních stran. Sociálním zabezpečením se přitom rozumějí „všechny druhy materiálního zabezpečení (peněžitě i věcné dávky), které poskytují občanům orgány státu, družstevní a společenské organizace Československé republiky

a Svazu sovětských socialistických republik ve stáří, v případě nemoci, v mateřství, při invaliditě bez ohledu na její příčinu, rodinám při ztrátě živitele aj.“ (čl. 1 Dohody). Za peněžitou dávku poskytovanou rodinám při ztrátě živitele je nepochybně nutné pokládat i sirotčí důchod, o něhož stěžovatelka po smrti svého otce v projednávané věci požádala. Stěžovatelka se tedy domáhala přiznání dávky, která náleží do působnosti Dohody. Proto je zapotřebí dále zkoumat, zda její žádost o sirotčí důchod má posuzovat český nebo ruský nositel důchodového pojištění.

Sociální zabezpečení podle čl. 3 odst. 2 Dohody provádějí příslušné orgány smluvní strany, na jejímž území bydlí občan, který uplatňuje nárok na dávku. Pro oblast důchodů je však v čl. 6 Dohody obsaženo speciální pravidlo pro určení příslušnosti orgánů sociálního zabezpečení jedné smluvní strany. Podle něho důchody přiznávají a vyplácejí orgány sociálního zabezpečení té smluvní strany, na jejímž území občané, kteří mají nárok na důchod, trvale bydlí ke dni podání žádosti o důchod. V projednávané věci stěžovatelka, která je občankou Ruské federace, v době podání žádosti o sirotčí důchod ze dne 3. 5. 2007 na území České republiky nepochybně trvale bydlela, neboť jí zde byl udělen trvalý pobyt dne 24. 8. 2006. Tato skutečnost vyplývá z fotokopie průkazu o povolení pobytu, v němž se uvádí, že byl vydán dne 24. 8. 2006 s dobou platnosti do 24. 8. 2011 pro typ povolení k trvalému pobytu. Udělení trvalého pobytu na území České republiky je doloženo také fotokopii potvrzení o povoleném pobytu na území, podle něhož je stěžovatelka přihlášena k trvalému pobytu dne 24. 8. 2006 na adrese Praha 6 – Bubeneč. K rozhodování o žádosti stěžovatelky o sirotčí důchod je tedy podle čl. 6 Dohody příslušný orgán sociálního zabezpečení České republiky, a proto Penzijní fond Ruské federace postupoval v intencích Dohody, když v příspěve ze dne 12. 8. 2008 stěžovatelce sdělil, že není v dané věci oprávněn sirotčí důchod vyměřit, a odkázal ji na české kompetentní orgány. Za této situace zbývá posoudit, zda stěžovatelka splnila všechny podmínky pro přiznání českého sirotčího důchodu.

Při provádění sociálního zabezpečení se podle čl. 3 odst. 1 Dohody použije právních předpisů smluvní strany, na jejímž území občan bydlí, pokud Dohoda nestanoví jinak. Zvláštní pravidlo o použitelnosti právních předpisů jedné smluvní strany v důchodových věcech stanoví čl. 6 Dohody, podle něhož se důchody přiznávají za podmínek a ve výši stanovené právními předpisy smluvní strany, na jejímž území občané, kteří mají nárok na důchod, trvale bydlí ke dni podání žádosti o důchod. Sirotčí důchod je v českém právním řádu upraven v zákoně o důchodovém pojištění. Podle jeho § 52 odst. 1 písm. a) má na něho nárok také nezaopatřené dítě, zemřel-li jeho rodič, jestliže rodič byl poživitelem starobního, plného invalidního nebo částečného invalidního důchodu nebo ke dni smrti splnil podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na plný invalidní důchod nebo podmínky nároku na starobní důchod anebo zemřel následkem pracovního úrazu.

Stěžovatelka se narodila v roce 1992 a její otec, který byl občanem Ruské federace, zemřel dne 20. 2. 2000 na území Ruské federace, jak vyplývá z rodného listu stěžovatelky a z úmrtního listu jejího otce. Ke dni smrti svého otce tedy stěžovatelka nedovršila ani věku osmi let, a proto nepochybně byla nezaopatřeným dítětem, za něhož se pro účely zákona o důchodovém pojištění považuje podle jeho § 20 odst. 3 i dítě do skončení povinné školní docházky. Tím byla v dané věci splněna první podmínka pro nárok na sirotčí důchod. Rovněž došlo k naplnění druhé podmínky pro přiznání této dávky důchodového pojištění spočívající v úmrtí rodiče stěžovatelky. Třetí podmínka pro vznik nároku na sirotčí důchod, jež vyžaduje pobírání starobního nebo invalidního důchodu rodičem nezaopatřeného dítěte nebo splnění určitých podmínek pro nárok na některý z nich, však v daném případě splněna nebyla.

Jestliže se totiž sirotčí důchod odvozuje z důchodových nároků zemřelého, pak musí platit, že pokud ten nesplnil podmínky pro svůj přímý důchod, nemůže ani jeho nezaopatřenému dítěti vzniknout nárok na pozůstalostní důchod. V daném případě však po-

dle sdělení Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, ze dne 12. 7. 2005 neměl otec stěžovatelky jakožto cizinec nikdy povolen přechodný, dlouhodobý ani trvalý pobyt na území České republiky a k jeho osobě nebyly evidovány žádné poznatky. Ani z žádného podání stěžovatelky, z evidence žalované či z úmrtního listu nevyplývá, že by otec stěžovatelky v České republice někdy pobýval, vyvíjel na jejím území výdělečnou činnost nebo zde následkem jejího vykonávání zemřel. Za této situace při samostatné aplikaci zákona o důchodovém pojištění nemohl být otec stěžovatelky poživitelem českého starobního nebo invalidního důchodu a ani ke dni své smrti nemohl získat potřebnou dobu pojištění pro přiznání českého plného invalidního důchodu, splnit podmínky nároku na český starobní důchod nebo získat nárok na český invalidní důchod z titulu pracovního úrazu, u něhož se nevyžaduje získání žádné doby pojištění, jak vyplývá z § 38 písm. b) a § 43 písm. b) zákona o důchodovém pojištění.

Otec stěžovatelky však nemohl být poživitelem některého z českých přímých důchodů či splnit podmínky pro vznik nároku na něho ani při současném použití Dohody. Podle jejího čl. 2 jsou totiž ve všech otázkách sociálního zabezpečení postaveni plně na rovně českým občanům pouze ti ruští občané, kteří trvale bydlí na území České republiky. Proto toliko u těchto občanů Ruské federace je třeba přistupovat ke skutečnostem, které mají význam pro nárok na důchod a které nastaly v Rusku stejně, jakoby k nim došlo v České republice. Ze zásady rovného zacházení pak vyplývá zásada sčítání dob pojištění, která je výslovně zakotvena v čl. 4 Dohody, takže i při posuzování splnění podmínky potřebné doby pojištění pro nárok na český důchod je možné započítat doby pojištění získané v systému důchodového pojištění Ruské federace výhradně u ruských státních příslušníků s trvalým bydlištěm na území České republiky. V dané věci však otec stěžovatelky na území České republiky nikdy trvale nebydlel, jak již bylo zmíněno. Proto na něho nebylo možné vztáhnout čl. 2 Dohody a invalidní důchod, který mu měl být podle tvrzení stězo-

vatelky přiznán v Ruské federaci, považovat za pobírání českého invalidního důchodu. Z téhož důvodu nemohlo být za užití čl. 4 Dohody přistoupeno ani k započítání ruské doby pojištění, kterou získal otec stěžovatelky před přiznáním invalidního důchodu v Ruské federaci, do celkové doby pojištění za účelem posouzení splnění podmínky potřebné doby pojištění pro nárok na český plný invalidní důchod.

V nyní projednávané věci tedy otec stěžovatelky nepobíral žádný z českých přímých důchodů ani nesplnil podmínky pro jejich přiznání, v důsledku čehož nemohl stěžovatelce vzniknout nárok na odvozený český sirotčí důchod. Ten by za dané situace mohla pobírat pouze v případě, že by jí před přesídlením na území České republiky, za něhož se považuje povolení k trvalému pobytu (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, čj. 6 Ads 56/2009-52, č. 2113/2010 Sb. NSS), byl přiznán důchod při ztrátě živitele ruským nositelem důchodového pojištění. V takovém případě by totiž podle čl. 7 Dohody došlo od prvního dne měsíce následujícího po přesídlení k zastavení výplaty ruského důchodu a stěžovatelce by musel být po jejím přesídlení poskytnut sirotčí důchod ze systému důchodového pojištění České republiky podle českých právních předpisů, aniž by se mohl nárok na důchod přezkoumávat. Ani z tohoto titulu však nebylo možné stěžovatelce český sirotčí důchod přiznat. Ta totiž od ruského nositele důchodového pojištění důchod téhož druhu nepobírala, neboť od roku 1998 žila nepřetržitě v České republice, jak uvedla v podání ze dne 11. 12. 2006.

Stěžovatelce tedy nebyl v dané věci přiznán důchod při ztrátě živitele orgány sociálního zabezpečení České republiky ani Ruské federace. Příčinou tohoto stavu je v prvé řadě skutečnost, že stěžovatelka od smrti svého otce po dobu více než šesti a půl roku nepožádala v Ruské federaci o důchod při ztrátě živitele, takže ten po jejím přesídlení na území České republiky nemohl být nahrazen českým sirotčím důchodem. Dalším důvodem pro nepřiznání důchodu při ztrátě živitele stěžovatelce ani jedním státem je důsledek

pravidla obsaženého v čl. 6 Dohody, podle něhož se důchody přiznávají podle právních předpisů smluvní strany, na jejímž území občan trvale bydlí ke dni podání žádosti o důchod. Toto pravidlo totiž může vést k situaci, kdy žadatel nesplní podmínky pro nárok na důchod, které jsou stanoveny právním řádem smluvní strany, na jejíž území přesídlil. Nenaplnění těchto podmínek bylo v daném případě způsobeno tím, že stěžovatelka po získání trvalého pobytu v České republice zde žádala o sirotčí důchod, který se odvozuje z důchodových nároků zemřelého. Proto ke vzniku nároku na sirotčí důchod za použití čl. 2 a čl. 4 Dohody bylo z výše uvedených důvodů třeba, aby na území České republiky měla trvalé bydliště nejenom stěžovatelka ke dni podání žádosti o důchod, nýbrž také její otec v době své smrti. Ostatně v opačném případě by ani nebylo možné vyčíslit výši českého si-

rotčího důchodu, která se podle § 53 zákona o důchodovém pojištění odvíjí od procentní výměry starobního nebo plného invalidního důchodu, na který měl nebo by měl nárok zemřelý v době smrti. Při výpočtu sirotčího důchodu z českého systému důchodového pojištění by totiž nemohlo být vycházeno z žádných skutečných ani fiktivních výdělků, neboť těch je možné podle čl. 5 Dohody použít výhradně u těch občanů, kteří přesídlili z území jedné smluvní strany na území druhé smluvní strany, což v případě otce stěžovatelky nenastalo. Vzhledem k těmto skutečnostem nelze v nepřiznání důchodu při ztrátě živitele stěžovatelce ani jednou ze smluvních stran Dohody spatřovat protiprávní či nežádoucí stav, který by byl v rozporu s principy obsaženými v ústavním pořádku České republiky, v Dohodě či v jiné mezinárodní smlouvě.

2319

Regulace reklamy: skrytá reklama

k § 2 odst. 1 písm. d) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění zákona č. 138/2002 Sb.

I. Reklama je „skrytá“ ve smyslu § 2 odst. 1 písm. d) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, šířil-li provozovatel televizního vysílání určité sdělení s vědomím, že má reklamní charakter.

II. Vystupuje-li vrcholový sportovec v televizním vysílání (zde: při rozhovoru v televizním studiu o sportovní události, jíž se účastnil) v oblečení charakteristickým pro sport, který provozuje, či pro životní styl s daným sportem obecně spojovaný, nejde zpravidla o skrytou reklamu [ve smyslu § 2 odst. 1 písm. d) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy], i když určité prvky tohoto oblečení jsou nosiči reklamního sdělení. O skrytou reklamu by však mohlo jít, pokud by si sportovec takové oblečení, ač je jinak při sportovních akcích nebo příležitostech spojených s tímto sportem nebo s ním souvisejícím životním stylem nenosí, vzal s cílem adresovat prostřednictvím televizního vysílání skryté reklamní sdělení divákům.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, čj. 7 As 24/2010-51)

Prejudikatura: rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 13. 7. 2004, *Bacardi France SAS* (C-429/02, Sb. rozh., s. I-6613).

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

Žalovaná uložila žalobkyni pokutu ve výši 50 000 Kč za porušení § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy ve znění účinném od 12. 2. do 17. 10. 2008, neboť se odvysíláním pořadu Snickers inbox, resp. nápisu Red Bull na čepici hosta pořadu, dne 21. 3. 2008 v 17.00 hod. na programu O dopustila porušení zákazu skryté reklamy.

Žalobkyně podala žalobu k Městskému soudu v Praze. Městský soud rozsudkem ze dne 9. 9. 2009 zrušil rozhodnutí žalované pro nepřezkoumatelnost a v odůvodnění rozsudku uvedl, že pro posouzení věci je rozhodné, zda odvysílání rozhovoru se sportovcem v čepici s nápisem Red Bull, tj. s ochrannou známkou sponzora sportovce, je skrytou reklamou. Městský soud reklamu charakterizoval jako prezentaci výrobce, jejímž ústředním motivem je přesvědčit diváka ke koupi určitého výrobku zdůrazňováním jeho kvalit, srovnáváním s podobnými výrobky či vytvořením reklamního příběhu, tj. dynamickým zobrazením výrobku způsobem ovlivňujícím u diváka (spotřebitele) kritéria výběru ze skupiny výrobků obdobného charakteru. Tím se reklama liší od sponzoringu, který takový dynamický reklamní děj postrádá a jehož základním účelem je vytvoření dobrého jména a pověsti právnické nebo fyzické osoby či jejího výrobku. Žalovaná však skutkový stav ve smyslu definice reklamy ve skutečnosti neposoudila, neboť k závěru, že se jedná o reklamu, dospěla na základě zjištění, že Red Bull je značka energetického nápoje, který si buduje reputaci prostřednictvím sponzorování úspěšných sportovců, že spojení značky nápoje s úspěšným sportovcem pak nepochybně působí na budování dobrého jména značky, a že v důsledku toho také působí komerčním způsobem, tedy podporuje prodej zboží se značkou Red Bull a značku samotnou.

Takto žalovanou vymezený skutkový stav je podle městského soudu nedostatečný, neboť dynamickou složkou pojmu reklama se žalovaná nezabývala. Pokud by takto definovaný skutkový stav vždy považovala za reklamu, byl by reklamou jakýkoliv odvysílání sponzorský vzkaz. Ze spojení značky s osobou sportovce bez dalšího nevyplývá nabádá-

ní ke koupi výrobku tak, jak je uvedeno výše, nýbrž upozornění na existenci značky a na její vztah ke sportu. V daném případě stěžovatelka nijak nehodnotila, zda obsahem pořadu byly hodnotící závěry (chválicí zboží, vyzdvihující jeho kvality apod.). Důvody, z nichž usoudila, že se v daném případě jedná o reklamu, jsou tak nedostatečné.

Proti tomuto rozsudku podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost. Nezotožnila se s názorem, že podstatným znakem reklamy je její dynamičnost a že se tímto prvkem reklama zásadně odlišuje od sponzoringu. Charakteristickým znakem reklamy je podle stěžovatelky její reklamní cíl, který může být dosažen i prostřednictvím statických prostředků, např. umístěním sportovce na billboard jistě dochází k naplnění reklamního cíle a o reklamu se tedy jedná, stejně tak prezentací sportovce v televizi. Stěžovatelka má za to, že se reklamním cílem jako podstatným znakem reklamy ve svém rozhodnutí dostatečně zabývala a v dalším odkázala na jeho písemné vyhotovení. Právní názor městského soudu, že bylo zapotřebí zkoumat dynamiku prezentace sportovce, je podle stěžovatelky nesprávný, protože se nejedná o zákonnou charakteristiku reklamy, a tedy není jejím úkolem jako správního orgánu ji zkoumat a zaobírat se jí. Městský soud v rozsudku nesprávně směřuje problematiku sponzorování pořadů, což je jistý typ reklamy v širším slova smyslu, a reklamy. V daném případě se jistě o sponzorování pořadu jednat nemohlo, protože sponzor neposkytl žádný finanční prostředek provozovateli a pořad také nebyl označen na začátku nebo na konci jako sponzorovaný. Stěžovatelka má za to, že odvysílání rozhovoru se sportovcem v oděvu označeném ochrannou známkou sponzora lze podřadit pod pojem reklamy. Argumenty použité městským soudem nesprávně směřují problematiku, které spolu vůbec nesouvisí.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Jako zčásti důvodnou však vyhodnotil Nejvyšší správní soud námitku nesprávného

posouzení právní otázky, byť na správnosti výroku městského soudu nic nemění.

Účastníci řízení byla uložena pokuta za správní delikt podle § 8a odst. 1 písm. e) zákona o regulaci reklamy, podle něhož právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že jako šířitel poruší zákaz reklamy skryté. (...)

Nejvyšší správní soud v první řadě zdůrazňuje, že neřešil vzájemný vztah odpovědnosti provozovatele televizního vysílání za správní delikt podle zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, a odpovědnost šířitele reklamy za správní delikt podle zákona o regulaci reklamy, neboť tato otázka, jakkoli má pro právní posouzení věci zásadní význam, nebyla v kasační stížnosti nastolena. V dalším tedy Nejvyšší správní soud pro účely posouzení projednávané věci, aniž by k otázce vztahu speciality, subsidiarity či paralelity obou režimů deliktů odpovědnosti zaujal právní názor, vychází z toho, že pro účely posouzení kasační stížnosti není sporné, že pokud by žalobkyně naplnila znaky některé ze skutkových podstat správních deliktů podle zákona o regulaci reklamy, stíhala by ji odpovědnost podle tohoto zákona.

Ze shora citovaných ustanovení zákona o regulaci reklamy v první řadě vyplývá, že tento zákon má samostatné pojmosloví pro reklamu i sponzorování. Proto používat pojmosloví zákona č. 231/2001 Sb. i judikaturu k němu vydanou lze pro účely zákona o regulaci reklamy jen s výhradou, že musí jít o obsahově shodné pojmy či instituty obou zákonů nacházející se také v obdobných kontextech.

V zákoně o regulaci reklamy se rozlišuje dovolená reklama a s ohledem na § 1 odst. 8 zákona o regulaci reklamy dovolené sponzorování na straně jedné a nedovolená reklama a nedovolené sponzorování na straně druhé. Ustanovení o zákazech či omezeních reklamy se totiž vzhledem k obsahu § 1 odst. 8 zákona o regulaci reklamy a k tomu, že v dalších po něm následujících ustanoveních užívá citovaný zákon důsledně již jen pojmu „reklama“, vztahují i na sponzorování, a to v rozsahu

a v podobě, v jakém to umožňuje význam tohoto pojmu a povaha institutu sponzorování. Jednou z forem zakázané reklamy, resp. zakázaného sponzorování, proto mohou být nejen skrytá reklama, ale i skryté sponzorování. Proto nelze souhlasit s právním názorem městského soudu v tom, že nezbytnou podmínkou postihu žalobkyně pro porušení § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy je, aby se jednalo o reklamu, a nikoli o sponzorování. Rozlišovací kritérium zvolené městským soudem proto není relevantní. I pokud by aktivita vysílaná šířitelem neměla formu reklamy, ale sponzorování, byl by šířitel postížitelný podle § 8a odst. 1 písm. e) zákona o regulaci reklamy, pokud by šlo o sponzorování, u něhož by bylo obtížné rozlišit, že se jedná o sponzorování, zejména proto, že by nebylo jako sponzorování označeno.

V dalším však městský soud věc posoudil zcela správně. Nutnou podmínkou toho, aby přicházela u žalobkyně v úvahu odpovědnost za správní delikt podle § 8a odst. 1 písm. e) zákona o regulaci reklamy je, že jako šířitel odvysílala ve svém pořadu sdělení, které naplňovalo znaky reklamy nebo sponzorování, jak jsou uvedeny v § 1 odst. 2, resp. odst. 4 zákona o regulaci reklamy. Další nutnou podmínkou, jejíž splnění má smysl zkoumat až tehdy, je-li prokázáno, že je splněna podmínka první, je, aby se jednalo o reklamu nebo sponzorování skryté ve smyslu definice podle § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy.

V dané věci byl, jak vyplývá z odůvodnění napadeného rozhodnutí stěžovatelky, v pořadu hudební televizní stanice, zaměřené ve významné míře na mladé, uskutečněn rozhovor s vrcholovým závodníkem ve snowboardingu o významné snowboardinové akci, které se zúčastnil v Peci pod Sněžkou. Je notoriétou, že snowboarding je zimní sport, jehož příznivci bývají obecně považováni za součást jakési neformální komunity definovatelné určitými charakteristickými znaky, zejména určitým stylem sportovního snowboardinového oblečení a tím, že tato komunita je vnímána jako seskupení lidí dynamických, nezávislých a spíše nekonformních. Image vrcholového snowboardisty tedy bude nezřídka odpovídat

obecným představám o charakteru snowboardové komunity, lze-li o ní hovořit. Zároveň je notorií, že vrcholové závodníky ve snowboardingu i jednotlivé závody finančně podporují producenti nejrůznějšího zboží či poskytovatelé služeb, mimo jiné taková, kteří se zabývají výrobou sportovního vybavení (Quiksilver) či kteří prodávají zboží s určitým specifickým image rezonujícím s image snowboardové komunity. Takovým producentem je i výrobce všeobecně známého energetického nápoje Red Bull. Je tedy zřejmé, že vrcholový závodník ve snowboardingu, s nímž provozovatel televizního vysílání ve svém pořadu uskuteční rozhovor o nedávno proběhlých závodech, se bude v takovém rozhovoru prezentovat jako příslušník snowboardové komunity. Součástí takové prezentace do-
zajista může být i to, že se oblékne způsobem specifickým pro tuto komunitu včetně toho, že bude mít na hlavě sportovní čepici typicky při tomto sportu užívanou a že na ní bude nápis se jménem jeho sponzora či označením výrobku, které tento sponzor prodává.

Každé informování v televizním vysílání o určité skutečnosti či události v sobě skrývá možnost, že prostřednictvím zpravodajské informace k divákovi pronikne i podnět reklamní povahy. Zejména při informování o sportu nebo sportovcích je to velmi pravděpodobné, neboť sport, zejména sport vrcholový, je v současnosti významným prostředníkem na cestě reklamního sdělení od jeho původce k adresátovi. Tato skutečnost však sama o sobě nemůže vést k natolik striktnímu výkladu ustanovení o zákazu skryté reklamy či skrytého sponzorování, jenž by provozovatele televizního vysílání nutil k aktivnímu zakrývání takových označení či symbolů na oblečení osob, o nichž informuje, např. tím, že s nimi uskuteční rozhovor, či dokonce k tomu, že informaci raději neodvysílá, aby se nevystavil nebezpečí postihu pro správný delikt. I při výkladu ustanovení o skryté reklamě totiž je nutno mít vždy na paměti, že její zákaz je omezením, a to vcelku zásadním, svobody projevu chráněné jako jedno z nejdůležitějších základních práv v čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Podle

jeho odstavců 1, 2 a 3 jsou svoboda projevu a právo na informace zaručeny. Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu. Cenzura je nepřipustná. V odstavci 4 citovaného článku jsou pak stanoveny velmi striktní meze pro možné omezení tohoto základního práva, říká-li, že „[s]vobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti“. Jakkoli je svoboda projevu zařazena mezi základní práva politická, její věcný rozsah je zcela univerzální. Zahrnuje právo šířit nejen informace politické povahy, ale i informace charakteru komerčního, zveřejňované za účelem dosažení zisku. O důvodech, pro které má být rozsah svobody projevu co nejširší, není na tomto místě třeba vést dlouhé úvahy. Postačí poznamenat, že všeobecná svoboda projevu je jedním ze základních určujících znaků západní civilizace a významnou měrou se zasloužila o její kulturní dominanci tím, že podněcuje diskuse, inovace, hledání nových řešení, všeobecnou informovanost o realitě a jejích nejrůznějších aspektech. Omezení svobody projevu je i v rovině informací komerčního charakteru možné jen a pouze tehdy, je-li to nezbytné, tj. zcela nutné, pro zajištění určitých ústavně chráněných hodnot taxativně vymezených v čl. 17 odst. 4 Listiny. Ústavně konformní výklad omezení svobody projevu tedy musí vycházet zejména z toho, že pro konkrétní omezení musí být ústavně legitimní důvod nacházející svůj odraz v čl. 17 odst. 4 Listiny a že dané omezení je zejména ve svém obsahu, rozsahu a intenzitě proporcionální hodnotě, která je jím chráněna.

V projednávané věci lze najít legitimní důvod pro zákaz skryté reklamy. Je jím ochrana práv a svobod těch, kteří jsou adresáty reklamního sdělení. Skrytá reklama je ve své podstatě klamáním adresáta reklamního sdělení o skutečném obsahu tohoto sdělení.

Adresátovi se skrytě doporučuje konzumace určitého statku (koupě zboží, čerpání služby apod.), avšak zamlčí se mu, že doporučení dává ten, kdo sám má zájem na tom, aby adresát konzumoval, neboť mu z toho plyne zisk. Tuto povahu skryté reklamy má ostatně na paměti i zákonodárce, definuje-li ji jako prezentaci „mající za cíl“ podporu podnikatelské činnosti, tj. jako prezentaci, jejímž cílem (účelem) je komerční úspěch toho, v jehož zájmu je reklamní sdělení šířeno. Odpovědnost právnických osob za správní delikty podle zákona o regulaci reklamy je zásadně objektivní s liberálním důvodem (viz § 8b odst. 1 zákona o regulaci reklamy). To ovšem neplatí v případě, kdy samotné porušení povinnosti definované v příslušné skutkové podstatě spočívá v jednání zaviněném. Zda tomu tak je či není, závisí na znění konkrétního ustanovení zákona. V případě zákazu reklamy skryté je subjektivní stránka ve formě úmyslu vyžadována. Reklama je „skrytá“ ve smyslu zákona o regulaci reklamy jen jestliže je při jejím šíření naplněna i subjektivní stránka, tj. šířil-li provozovatel televizního vysílání určité sdělení s vědomím, že má reklamní charakter. Není-li subjektivní stránka prokázána, nepřichází odpovědnost za správní delikt v tomto případě v úvahu.

Ústavně konformní interpretace § 8a odst. 1 písm. e) zákona o regulaci reklamy tedy vychází z následujících pravidel. V první řadě se musí jednat objektivně o sdělení, které může motivovat adresáta ke konzumaci (koupí zboží, čerpání služby). V případě, že při rozhovoru s vrcholovým snowboardistou je záběr kamery i na jeho čepici s jasně patrným nápisem Red Bull, jistě to může objektivně posilovat motivaci diváků ke konzumaci tohoto nápoje, neboť průměrný spotřebitel si může známy název energetického nápoje ve vztahu ke komunitě dynamických, nezávislých a spíše nekonformních snowboardistů spojit s těmito vlastnostmi považovanými za pozitivní a žádoucí, a právě proto si tento nápoj koupí. Dále se musí jednat o sdělení, které je tím, kdo šíří vysílaný pořad, subjektivně vnímáno jako sdělení reklamní, a přitom skryté. Šířitel tedy musí vědět, že sdělení má v podstatné míře

skrytě reklamní povahu, a chtít je právě proto vysílat nebo musí vědět, že může mít v podstatné míře skrytě reklamní povahu, a i pro případ, že ji má, je chtít vysílat. Podmínka, že sdělení musí mít skrytě reklamní povahu v podstatné míře, vyplývá z pohledu na ustanovení o zákazu skryté reklamy prismatem čl. 17 Listiny. Jak již bylo řečeno, významná část informací, s nimiž se lidé v běžném životě setkávají, má či může mít reklamní povahu, přičemž tato jejich povaha není, a ani to v praxi není dost dobře možné, „demaskována“ jako reklamní sdělení, např. tím, že bude za reklamu označena. Jen pro tuto jejich vlastnost však nelze zakázat šíření takových informací [srov. v tomto ohledu podobné závěry k tzv. nepřímé reklamě v bodu 27 rozsudku Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 13. 7. 2004 ve věci *Bacardi France SAS*, C-429/02, Sb. rozh., s. I-6613]. Zakázat lze jen šíření takových informací, v nichž reklamní obsah významně převažuje a zároveň je skryt. V projednávané věci to znamená, že postihnout účastníci řízení za správní delikt spočívající v porušení zákazu skryté reklamy lze jen tehdy, bude-li prokázáno, že reklamní sdělení (nápis Red Bull na čepici) bylo do pořadu vědomě dodáno „nad rámec“ samotného obsahu sdělení, tj. nad rámec obsahu rozhovoru, zcela akontextuálně, výlučně s cílem komerčně působit na diváky, a nebylo jako reklama „demaskováno“, např. zmínkou o tom, že sportovec je sponzorován výrobcem nápojů Red Bull, a že právě proto má na hlavě čepici s označením tohoto nápoje.

Městský soud tedy zcela správně uložil stěžovateli, aby zkoumala, za jakých okolností a jakým způsobem žalobkyně prezentovala v pořadu čepici snowboardisty s nápisem Red Bull. Nejvyšší správní soud dodává, že je třeba, aby stěžovatelka důkladně zkoumala obvyklou praxi při poskytování rozhovorů s vrcholovými sportovci ve studiu. Přdevším je třeba zjistit, zda bylo obvyklé, připustila-li žalobkyně, aby ve studiu vystupoval sportovec ve svém charakteristickém oblečení. Dále je třeba zjistit, zda daný sportovec vskutku obvykle nosil i při jiných příležitostech než při konání rozhovoru ve studiu

před kamerou, např. při závodech ve snowboardingu či jiných obdobných příležitostech, čepici s nápisem Red Bull. Je tedy třeba zjistit, zda předmětná čepice je součástí jeho stylu oblékání při snowboardingu, zejména pak při závodech, anebo zda si ji oblékl pouze jednorázově či výjimečně za účelem prezentace této čepice a nápisu na ní ve vysílání. Podle Nejvyššího správního soudu nelze bez dalšího přijmout argument stěžovatelky, že žalobkyně měla přimět sportovce, aby si čepici sundal. Sportovec má právo na svobodu projevu a má i právo na to, aby ji realizoval veřejným vystupováním v určitém charakteristickém oblečení včetně toho, že určité prvky tohoto oblečení mohou být nosiči reklamního sdělení. Něco takového však nemá povahu v podstatně míře skrytého reklamního sdělení, neboť zde převažuje právě prvek charakteristického stylu oblékání při určité činnosti. Sportovec však nemá právo, a v tom je omezení jeho svobody projevu legitimní a lze je

i ve smyslu čl. 17 Listiny akceptovat, na to, aby se v rozporu se svým obvyklým stylem oblékání speciálně na rozhovor ve studiu oblékl tak, aby při příležitosti vystoupení v televizi „upašoval“ do vysílání reklamní sdělení zprostředkované nápisem na jeho čepici a zároveň pomlčel o tom, že ten, kdo má zájem na zvýšení prodeje nápoje Red Bull, jej sponzoruje či jinak odměňuje za to, že nápis Red Bull se objeví ve vysílání. Žalobkyně by pak byla odpovědná za správný delikt tehdy, zneužil-li by sportovec výše uvedeným způsobem příležitosti dané mu rozhovorem vysílaným v televizi a odvysílala-li by žalobkyně rozhovor s ním, i když by jí tato skutečnost, tj. to, že sportovec chce takto vysílání zneužít, byla známa, např. proto, že jejím zaměstnancům připravujícím daný pořad bylo známo, že sportovec, ač sponzorován tím, kdo má zájem na zvýšení prodeje nápoje Red Bull, běžně čepici s nápisem Red Bull na snowboardingových závodech či při jiných obdobných příležitostech nenosí. (...)

2320

Regulace reklamy: zvláštní nabídka zboží

k § 2b odst. 1, § 8a odst. 2 písm. g) a odst. 6 písm. b) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 36/2008 Sb.*)

O zvláštní nabídku zboží (§ 2b odst. 1 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 36/2008 Sb.) zpravidla půjde tehdy, je-li zboží nabízeno za sníženou cenu (obvykle s výrazným upozorněním na takové snížení), v omezeném množství a čase a je rozsáhle inzerováno širokému okruhu obyvatelstva. Hodlá-li regulační orgán postihnout podnikatele za to, že zveřejnil zakázanou reklamu uvádějící zvláštní nabídku zboží, není povinen místo podnikatele hledat odpovědi na to, jakou poptávku měl podnikatel na základě takové nabídky očekávat, zda povaha zboží odpovídala inzerované ceně nebo kolik zájemců o zboží nebylo fakticky uspokojeno. Pro závěr, že podnikatel porušil zákaz podle § 2b odst. 1 citovaného zákona, stačí zjištění, že množství zboží, které je v provozovně ve skutečnosti k dispozici, je ve zcela zjevném nepoměru k množství potenciálních zákazníků, které podnikatel oslovil inzercí plošně vhažovanou do poštovních schránek.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 1. 2010, čj. 5 Ca 7/2007-35)

Věc: Veřejná obchodní společnost Lidl Česká republika proti Magistrátu hlavního města Prahy o uložení pokuty.

*) S účinností od 12. 2. 2008 byl § 2b zrušen zákonem č. 36/2008 Sb. Tato obchodní praktika byla tímto zákonem podřazena pod klamavé obchodní praktiky v § 5 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, a je uvedena v příloze I písm. d) citovaného zákona.

Žalovaný zahájil správní řízení z podnětu zákazníka, který si v první den nabídky chtěl koupit inzerovaný telefon, avšak ten již nebyl k dispozici. K výzvě žalovaného se žalobce k věci vyjádřil tak, že telefon nepatří do standardního artiklu žalobce, jedná se o tzv. akční zboží. Dopředu nikdy nelze zcela spolehlivě odhadnout množství takových výrobků, které bude nutné dodat, aby byli uspokojeni všichni případní zákazníci. Proto se žalobce domnívá, že zákon neporušil. Dále žalobce sdělil, že na prodejnu v Praze-Bohnicích (na niž se žalovaný výslovně tázal) byly dodány celkem dva telefony. Žalovaný po zhodnocení věci dospěl k závěru, že žalobce porušil pravidla pro reklamu uvádějící zvláštní nabídku zboží. Tištěná nabídka obchodních řetězců bývá podle něj ve většině případů považována za zvláštní nabídku, neboť nabízí v ohraničeném období zboží, které je zpravidla po dobu trvání nabídky zlevněné. Právě snížená cena je jedním z typických znaků zvláštní nabídky, ve spojitosti s tím, že na ni podnikatel v určitém období zvlášť upozorňuje. V případě žalobce bylo zřetelně uvedeno, že jde o cenu nižší a o kolik procent byla snížena. Žalobce nezbavuje odpovědnosti za správní delikt ani v reklamě obsažené oznámení, podle nějž nabídka platí od 26. 6. 2006 do 2. 7. 2006 nebo do vyprodání zásob: taková liberace byla možná jen před účinností novely č. 25/2006 Sb. (před 25. 1. 2006), poté byla úprava zvláštních nabídek zpřísněna. To, že se na správní orgán obrátil jediný neuspokojený zákazník, není podstatné: učinil tak totiž hned v první den nabídky ve 13.15 hodin, takže je více než pravděpodobné, že po něm nebyli uspokojeni i další zákazníci. K tomu, že stížnost podal jediný zákazník, však žalovaný přihlédl při stanovení výše pokuty. Žalovaný vzal v úvahu i to, že inzerovanému telefonu je v letáku Lidl věnován největší prostor (plocha A4); je zřejmé, že tržba ze dvou prodaných telefonů nemohla pokrýt náklady na vytištění takto velké barevné inzerce plošně dodávané do domácností. Žalovaný proto shledal žalobce vinným z porušení § 2 odst. 1 zákona o regulaci reklamy a uložil mu pokutu ve výši 8 000 Kč.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze. Uvedl v ní, že předmětná nabídka nebyla zvláštní nabídkou ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o regulaci reklamy. Zákon ani směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (směrnice o nekalých obchodních praktikách) konkrétně neuvádí, co je zvláštní nabídkou, a výklad provedený žalovaným je nepřesvědčivý a ponechává nezodpovězenou řadu otázek. Podle žalobce není z napadeného rozhodnutí patrné, jak se žalovaný vypořádal s následujícími otázkami: zda žalobci bylo známo nebo mohl předpokládat, že není nebo nebude schopen zajistit nabízené zboží v množství, které odpovídá očekávané poptávce, a jaká poptávka mohla být ze strany žalobce očekávána; zda povaha zboží odpovídala ceně uvedené v nabídce, jakou poptávku mohla tato cena vyvolat a zda skutečně vyvolaná poptávka je v rozporu se zjištěným údajem o tom, kolik zákazníků nebylo ve své poptávce uspokojeno.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě setrval na tom, že v daném případě šlo o zvláštní nabídku; podle všeho ji za takovou považoval i sám žalobce, neboť v zápatí letáku uvedl, že nabídka platí do vyprodání zásob. Důraz kladený žalobcem na to, že svou připomínku k nedostatku zboží vyjádřil jediný zákazník, žalovaný nesdílí. Zákazník není povinen svou roztrpčenost někde hlásit; ostatně ani stížnost mu nemůže přinést žádnou satisfakci.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 2b odst. 1 zákona o regulaci reklamy ve znění účinném před novelizací provedenou zákonem č. 36/2008 Sb. (s účinností k 12. 2. 2008) se zakazuje „*reklama uvádějící zvláštní nabídku zboží v případech, kdy prodávajícímu jako zpracovateli nebo zadavateli reklamy je známo, nebo může předpokládat, že není nebo nebude schopen zajistit*

nabízené zboží v množství, které odpovídá očekávané poptávce, a to s ohledem na rozsah nebo způsob šíření reklamy, povahu zboží nebo nabízenou cenu, anebo pokud v reklamě neuvede, jaké množství zboží bude v rámci zvláštní nabídky v jednotlivých provozovnách nabízeno k prodeji“.

Žalobce má pravdu v tom, že zákon přesně nedefinuje pojem „*zvláštní nabídka zboží*“ – pouze uvádí, za jakých okolností je taková zvláštní nabídka nepřípustná. Soud však již nemůže souhlasit s tím, že v takovém případě nelze danou právní normu aplikovat. Žalobce připouští, že by to snad bylo možné, kdyby správní orgán řádně vysvětlil, proč zrovna jeho jednání naplňuje znaky skutkové podstaty podle § 2b odst. 1 zákona o regulaci reklamy; takové důkladné zdůvodnění však žalobce v napadeném rozhodnutí postrádá.

Soud nemá v tomto ohledu žalovanému co vytknout. Žalobce sám cituje důvodovou zprávu k zákonu č. 25/2006 Sb. (tím byl s účinností k 26. 1. 2006 novelizován § 2b odst. 1 zákona o regulaci reklamy do podoby, kterou správní orgán aplikoval v tomto případě): podle ní má ustanovení dopadat na „*výprodejní a podobné akce*“ a má zamezit situacím, kdy v provozovně nebude dostatek zboží, na které byla zveřejněna reklama, případně přimět prodávající, aby v reklamě upřesnili, na jaké množství zboží na jednotlivých provozovnách se reklamní akce vztahuje. Činnost spočívající v inzerování telefonu a) za sníženou cenu, b) v omezeném množství a čase, c) v prodejně jinak zaměřené na zboží zcela odlišného typu (potravin) je nepochybně právě takovou „*podobnou akci*“ (pojem „*výprodejní akce*“ bude spíše dopadat na případy, v nichž se podnikatel zbavuje zboží, kterým obvykle obchoduje a které má případně k dispozici ve větším množství, než je pro něj v danou chvíli výhodné).

Sám žalobce potvrzuje závěry správního orgánu o existenci „*zvláštní nabídky zboží*“ v tomto případě, když uvádí (v přípisu ze dne 17. 7. 2006), že nabízený telefon nepatří do jeho standardního sortimentu a že se jedná o tzv. „*akční zboží*“ prodávané v rámci časově omezené nabídky. Již ze samotného tohoto

vyjádření lze usuzovat na zvláštní povahu nabídky, a to hned z několika důvodů. Obvyklá nabídka zboží nebývá časově omezená: zboží je do provozovny totiž dodáváno průběžně. Zároveň je dodáváno v takovém množství, které obvykle stačí uspokojit veškerou poptávku. U zákazníků tak existuje oprávněné očekávání, že takové (obvyklé a obvykle nabízené) zboží bude v provozovně vždy k dispozici. Dalším znakem zvláštní nabídky zboží je fakt, že je speciálně inzerováno. U běžné nabídky zboží se to neděje, a ani k tomu není důvod: na reklamu je totiž třeba speciálně vynaložit náklady, a bylo by zcela ekonomicky neúčelné touto nákladnou formou sdělovat zákazníkům skutečnosti, které jsou jim běžně známy (např. pokud by provozovatel prodejny potravin speciálním oznámením sděloval zákazníkům, že v jeho provozovně si lze obstarat máslo, mléko a chléb za běžné ceny, za které je zboží u něj nabízeno dlouhodobě a které jsou srovnatelné s cenami u jiných prodejců). Konečně je zvláštní povaha nabídky stvrzena i tím, že se zboží vymyká z jinak běžného sortimentu.

U nabídky digitálního bezdrátového telefonu, který žalobce nabízel ve své prodejně, jsou splněny všechny tyto znaky: není tedy pochyb o tom, že se jedná o „*zvláštní nabídku zboží*“. Správní orgán tento pojem vyložil správně; ačkoli zákon ani směrnice o nekalých obchodních praktikách tento pojem blíže nerozvádějí, je povinností správního orgánu, aby jej za pomoci zákonných kritérií vymezil sám. Nemůže – jak to žalobce naznačuje – rezignovat na aplikaci zákonného ustanovení jen proto, že zákonodárce pojal formulaci určitého ustanovení spíše obecně. Výklad prováděný správním orgánem v takové situaci musí pochopitelně vycházet ze smyslu a účelu dané normy, nesmí být svévolný ani diskriminující; žádné takové nežádoucí prvky však soud ve výkladu žalovaného neshledal, přijatý výklad je rozumný a řádně zdůvodněný.

Žalovaný nebyl povinen zkoumat, jakou poptávku mohl žalobce očekávat, ani se nemusel zabývat vztahem mezi povahou zboží a nabízenou cenou. V první řadě totiž vůbec nebylo úkolem žalovaného pozitivně formu-

lovat takové řešení, při němž by se zvláštní nabídka zboží nepříčila požadavkům § 2b odst. 1 zákona o regulaci reklamy (nalézat taková řešení je v zájmu podnikatele samotného): jeho povinností po zahájení správního řízení naopak bylo zjistit, zda postup, který žalobce zvolil, není v rozporu s tímto ustanovením. To žalovaný zkoumal, dospěl k závěru o nezákonnosti žalobcova jednání a své úvahy zdůvodnil. Nelze od něj žádat, aby žalobci vysvětloval svou vlastní představu o očekávané poptávce po zboží či o tom, jaké množství zboží by považoval za dostatečné: takové úvahy by byly pouze spekulativní a hlavně by k řešení tohoto konkrétního případu nemohly nijak přispět. Jinými slovy a konkrétním příkladem: přinesl-li žalovaný argumenty pro to, že nabízené množství zboží je zcela zjevně nedostatečné, mohl bez dalšího uzavřít, že žalobce naplnil jeden ze znaků skutkové podstaty § 2b odst. 1 zákona o regulaci reklamy. Nebyl tedy povinen sdělovat v rozhodnutí své hypotetické úvahy o tom, kde přesně vede hranice mezi dostatečnou nabídkou zboží, které je ale v důsledku intenzivní poptávky rozebráno velmi rychle, a mezi nabídkou, o níž od počátku bylo nebo mělo být zřejmé, že bude co do množství zboží nedostatečná.

Žalovaný při hodnocení nabídky digitálního bezdrátového telefonu vycházel jednak ze znění letáku Lidl, jednak ze sdělení samotného žalobce, jednak ze skutečností obecně známých nebo známých mu z úřední činnosti. Žalobce se mylí, pokud žalovanému vytýká nedostatečná skutková zjištění: soud má za to, že některé předpoklady, které žalovaný vzal za své, ob stojí i bez toho, že by byly speciálně ověřovány v daném správním řízení. To se týká zejména kritéria „*rozsah nebo způsob šíření reklamy*“. Žalovaný v rozhodnutí vyšel z toho, že leták Lidl je – stejně jako obdobné letáky jiných obchodních řetězců – tištěn ve velkých nákladech a hromadně distribuován do domácností; žalobce tyto předpoklady nezpochybnil. Z toho bez dalšího skutkového zjišťování dovodil, že reklamou bylo osloveno nepoměrně větší množství zákazníků, než mohlo být nabídkou telefonu v počtu dvou kusů v dané provozovně uspo-

kojeno. Soud považuje takový postup za ko- rektní: při takto minimálním nabízeném množství zboží je totiž už celkem nepodstatné, zda se reklama v poštovních schránkách dostala do rukou řádově stovkám zákazníků, nebo spíše řádově tisícům. V každém případě je nepoměr mezi nabídkou a možnou (před- vídatelnou) poptávkou příliš intenzivní. Do- držení požadavků na zvláštní nabídku zboží není otázkou jediného správného postupu, nýbrž spíše otázkou rozumné míry (jinak to ani není možné, pokud zákon používá pojmy ja- ko „*může předpokládat*“, „*očekávaná poptáv- ka*“ nebo „*odpovídající množství*“); ta tu zjevně nebyla dodržena. K nepoměru mezi velkým počtem oslovených zákazníků a zanedbatelným množstvím nabízeného zboží pak přistoupil ješ- tě fakt, že v letáku nebylo ani naznačeno, s ja- kým množstvím zboží mohou zákazníci v pro- vozovně zhruba počítat, resp. že jde o nabídku extrémně omezenou, která nepotrvá ani jeden den (např. formulací „*pouze několik kusů*“).

Žalobce se domnívá, že žalovaný opo- mněl některé důležité otázky – například zda je každé zlevnění zboží zvláštní nabídkou ne- bo co znamená upozornění na snížení ceny. Opět je však třeba zopakovat, že smyslem správního řízení v konkrétní věci a z něj vze- šlého rozhodnutí o pokutě není podat obsír- ný a systematický náhled na institut zvláštní nabídky zboží, včetně hypotetických příkla- dů toho, co je pro správní orgán ještě přijatelné a co už považuje za chování vybočující z mezí zákona. Žalovaný rozhodně nevyjádřil postoj, podle něž je zvláštní nabídkou každé zlevnění zboží, a také žalobci nevytkl jen tak nějaké zlevnění zboží, aniž to řádně zdůvod- nil. Naopak vysvětlil, že a) zlevnění bylo ne- jen prostým způsobem konstatováno, ale pro větší účinek tu byla uvedena i původní cena a rozdíl mezi oběma cenami v procentech, b) reklamě na toto konkrétní zlevnění zboží byl v daném letáku věnován největší prostor, c) reklama byla šířena tak, aby se dostala pří- mo do domácností velkého počtu zákazníků. O tom, že žalobce velmi účinně upozornil touto formou na snížení ceny, snad ani nelze mít žádné pochybnosti. Při srovnání se žalob- covým hypotetickým příkladem obchodníka,

který před koncem zavírací doby vyvěsí v provozovně oznámení o slevě na některé zbylé výrobky, je zřejmá zásadní odlišnost. Zatímco onen pomyslný obchodník oslovuje jen ty zákazníky, kteří se již v provozovně nacházejí (poptávají tam tedy primárně jiné výrobky než ty, které právě byly zlevněny) nebo kteří jdou právě okolo, a mohou se tak bez větší námahy na místě samém přesvědčit, zda je výrobek ještě k dispozici či nikoli, žalobce oslovil nepoměrně větší počet zákazníků přímo v jejich domácnostech a vzbudil v nich očekávání, které se snadno mohlo stát hlavním podnětem pro návštěvu provozovny – kde ovšem naprostá většina zákazníků (až na dva) zjistila, že jejich očekávání bylo zmařeno.

První příklad obchodníka snažícího se zbavit přebytků tak nespadá do rozsahu § 2b odst. 1 zákona o regulaci reklamy, a to právě s ohledem na rozsah a způsob šíření reklamy. Taková reklama „na místě“ z povahy věci oslovuje jen dosti úzký okruh zákazníků; navíc jakmile je zboží rozebráno, lze reklamu bez potíží odstranit, aby v dalších kolemjdoucích nevznikalo očekávání, že i oni budou uspokojeni. To ale není žalobcův případ. Na žalobce jsou kladeny přísné požadavky citovaného ustanovení právě proto, že jeho reklama je plošná a vydávána velkonákladovým tiskem a je distribuována přímo do domácností (není zde tedy bezprostřední možnost ověřit si skutečný stav nabídky v provozovně). Za takových okolností musí žalobce usilovat o to, aby dosáhl rozumné rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou. Žalovaná jistě nemůže od žalobce žádat, aby uspokojil poptávku v neomezené míře; ani druhý extrém však není přípustný. Z toho, že chování zákazníků je v případě tzv. akčních nabídek nepředvídatelné, nemůže žalobce jako zadavatel reklamy vyvodit, že pro potřeby stovek či tisíců oslovených zákazníků postačí dva kusy zvýhodněného zboží. To platí tím spíše, že zboží, o něž šlo v tomto případě, tvoří součást žalobcova běžného sortimentu a musí být speciálně objednáváno (nejde tedy o případ zboží, které je v provozovně běžně dostupné a je poptáváno s různými výkyvy, takže ho někdy zbude více, někdy méně).

Nelze souhlasit s výkladem důvodové zprávy k zákonu č. 25/2006 Sb., jak ji provádí žalobce (tedy že úprava dopadá pouze na masivní výprodeje, při nichž jsou postiženy řádově stovky neuspokojených zákazníků). Ostatně sám žalobce odkazuje na bod 5 přílohy I ke směrnicí o nekalých obchodních praktikách (z jejíhož návrhu nová úprava vycházela): podle něj patří mezi klamavé obchodní praktiky (tj. nekalé obchodní praktiky, jejichž používání směrnicí zakazuje za všech okolností), „*výzva ke koupi produktů za určitou cenu, aniž by obchodník zveřejnil důvody, na základě kterých se může domnívat, že nebude sám nebo prostřednictvím jiného obchodníka schopen zajistit dodávku uvedených nebo rovnocenných produktů za cenu platnou pro dané období a v průměrném množství vzhledem k povaze produktu, rozsahu reklamy a nabízené ceny (vábívá reklama)*“. Případy, které žalobce uvádí, jistě budou § 2b odst. 1 citovaného zákona regulovány také; tím se však dopad tohoto ustanovení nevyčerpává. Samotná důvodová zpráva rozlišuje mezi „*výprodejními*“ a „*obdobnými*“ akcemi (rozdíl mezi nimi byl popsán výše); podstatné však je, že podmínkou pro aplikaci normy není určitý minimální počet skutečně a prokazatelně neuspokojených zákazníků. Porušení zákazu se obchodník dopouští už určitou (nedostatečnou) formulací výzvy; aplikace zmíněného pravidla tak není omezena jen na případy, kdy si na obchodníka přijde stěžovat dostatečně velký počet zklamaných zájemců o výhodnou koupi.

Za zmínku stojí i to, že § 2b odst. 1 zákona o regulaci reklamy byl s účinností k 12. 2. 2008 zrušen zákonem č. 36/2008 Sb. Tento zákon přinesl především novelizaci zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, v němž byly – zcela v souladu s výše citovanou směrnicí – nově upraveny nekalé obchodní praktiky a jako jejich podskupina klamavé obchodní praktiky. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 36/2008 Sb. je v novém znění zákona o ochraně spotřebitele upravena i tzv. vábívá reklama [srov. jeho § 4, § 5 a přílohu 1 písm. d)], jejíž obsahové vymezení se překrývá s podmínkami pro reklamu uvádějící

zvláštní nabídku podle dosavadního § 2b odst. 1 zákona o regulaci reklamy. Ustanovení § 2b se proto jako duplicitní vypouští. O vábi-vou reklamu, která je coby klamavá obchodní praktika vždy zakázána, jde podle zákona o ochraně spotřebitele tehdy, pokud podnikatel „nabízí ke koupi výrobky nebo služby za určitou cenu, aniž by zveřejnil důvody, na jejichž základě se může domnívat, že nebude sám nebo prostřednictvím jiného podnikatele schopen zajistit dodávku uvedených nebo rovnocenných výrobků nebo služeb za cenu platnou pro dané období a v přiměřeném množství vzhledem k povaze výrobku nebo služby, rozsahu reklamy a nabízené ceny“. I nová úprava, již byl nahrazen původní § 2b zákona o regulaci reklamy, tak zdůrazňuje, že nepoměr mezi (výhodnou) cenou výrobku a rozsahem reklamy na straně jedné, a nabízeným množstvím výrobků na straně druhé je nežádoucí, a žádá od podnikatele, aby na takový nepoměr výslovně upozornil („zveřejnil důvody“).

Argumenty obou stran o tom, jakou roli hrál v celé věci konkrétní neuspokojený zákazník, který si na žalobce stěžoval, nepovažuje soud za podstatné. Jakkoli odkaz žalovaného na „mediálně známý případ“ (bez jakéhokoli uvedení bližších údajů) není nejvhodnější, je z něj zřejmé, že k závěru o naplnění skutkové podstaty § 2b odst. 1 zákona o regulaci reklamy není třeba, aby měl správní orgán povědomí o určitém minimálním počtu neuspokojených zákazníků. Ve skutečnosti mu nemusí být znám ani jediný konkrétní zákazník: to, zda bylo porušeno citované ustanovení, totiž plyne ze vztahu mezi povinnostmi podnika-

tele (měl očekávat poptávku a měl předpokládat, že nebude schopen ji v rozumné míře uspokojit), povahou reklamy (zde velkonákladová tisková reklama, šířená přímo do domovních schránek potenciálních zákazníků) a atraktivitou výrobku založenou především na zvýhodněné ceně (na niž reklama výrazně upozorňuje). Zákazník, který podá stížnost, zde funguje spíše jako informátor, který podnítí správní orgán k dalšímu šetření, nikoli jako nezbytný důkaz toho, že zákon byl porušen.

Soud se proto nezabýval ani tím, zda trh, v jehož rámci žalobce posuzoval nabídku a poptávku, tvoří jen konkrétní provozovna, nebo žalobcova celá prodejní síť. Stejně tak soud nepovažoval za potřebné vyjadřovat se k otázce nákladů na reklamu (resp. k jejich vztahu k možným ziskům z inzerované zvláštní nabídky zboží) a k tomu, zda a jakými cestami se nespokojený zákazník může dobrat hmotného zadostiučinění.

K výši pokuty soud dodává, že byla stanovena v symbolické výši (horní sazba pokuty u tohoto deliktu činila v rozhodné době 2 000 000 Kč). Podle § 8b odst. 2 zákona o regulaci reklamy přihlédne správní orgán k závažnosti správního deliktu, mj. zejména k jeho následkům. Tyto následky správní orgán nezjišťoval: z povahy věci by totiž takové zjišťování bylo velmi obtížné a neúměrně nákladné. Uložená pokuta je tak spíše než snahou o finanční postih žalobce výrazem toho, že žalobce porušil zákon o regulaci reklamy a že by se podobných praktik měl do budoucna vyvarovat, a její výše je zcela úměrná cíli, který správní orgán jejím uložením sledoval.

Opatření obecné povahy: negativní vymezení; nařízení kraje

k § 48 odst. 2 písm. c) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění zákona č. 385/2005 Sb.
k § 7 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zákona č. 231/2002 Sb.
k § 101a a násl. soudního řádu správního ve znění zákona č. 127/2005 Sb.

Nařízení kraje (Program ke zlepšení kvality ovzduší) vydané k provedení § 48 odst. 2 písm. c) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, je právním předpisem (§ 7 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích), nikoli opatřením obecné povahy.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, čj. 8 Ao 7/2010-65)

Prejudikatura: č. 2140/2010 Sb. NSS a č. 2141/2010 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 167/2000 Sb., č. 318/2009 Sb. a č. 198/2008 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 14/07).

Věc: a) Michaela T. a b) Jaroslav J. proti Jihomoravskému kraji o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Navrhovatelé podali návrh na zrušení opatření obecné povahy, za které označili nařízení Jihomoravského kraje č. 3/2010 ze dne 24. 8. 2010, jímž se mění nařízení Jihomoravského kraje č. 384/2004, kterým se vydává Integrovaný krajský program snižování emisí tuhých znečišťujících látek, oxidu siřičitého, oxidů dusíku, těkavých organických látek, amoniaku, oxidu uhelnatého, benzenu, olova, kadmia, niklu, arsenu, rtuti a polycyklických aromatických uhlovodíků Jihomoravského kraje a Krajský program ke zlepšení kvality ovzduší Jihomoravského kraje, ve znění nařízení Jihomoravského kraje č. 228/2006. Podstatou nařízení byla změna přílohy č. 2 nařízení Jihomoravského kraje č. 384/2004, kterou tvoří Program ke zlepšení kvality ovzduší (dále jen „Program“).

Podle navrhovatelů je výše uvedené nařízení kraje opatřením obecné povahy a není podstatné, že zákon o ochraně ovzduší v § 48 odst. 2 písm. c) stanoví, že program ke zlepšení kvality ovzduší vydávají v přenesené působnosti kraje formou nařízení. Program působí na všechny „fyzické osoby žijící na území, pro které byl zpracován, dále na osoby vstupující na toto území (stavební úřady, občany a obce jako majitele nemovitostí apod.)“, dopadá tedy na „neurčitý, obecně vymezený“ okruh adresátů, a to je jedním z pojmových znaků opatření obecné povahy (vymezených např. v nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, č. 198/2008 Sb. ÚS).

Navrhovatelé se domáhali ochrany práva na příznivé životní prostředí zaručeného v čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a blíže upraveného v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Účelem napadeného Programu je plnění imisních limitů. Podle navrhovatelů však Program ve svém důsledku nepovede k dodržení limitních hodnot, čímž zasahuje do jejich práv na příznivé životní prostředí. Navrhovatelé odkázali mimo jiné na rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 7. 2008 ve věci *Dieter Janecek proti Freistaat Bayern*, C-237/07, Sb. rozh., s. I-6221, v němž soud deklaroval právo fyzických a právnických osob přímo dotčených špatnou kvalitou ovzduší požadovat zpracování plánů a programů ke zlepšení kvality ovzduší včetně možnosti domáhat se tohoto práva u národních soudů. Z tohoto rozsudku dále dovodili, že opatření obsažená v plánech a programech musí zajistit snížení rizika překračování imisních limitů na minimum a postupný návrat kvality ovzduší na závazné hodnoty imisních limitů; povinnost členského státu a jí odpovídající právo dotčených osob podléhá soudnímu přezkumu na národní úrovni.

Odpůrce ve svém vyjádření především namítal, že nejde o přípustný návrh na zrušení opatření obecné povahy, a zdůraznil, že Program je nařízením kraje, a tedy právním předpisem. Odmítl argumentaci navrhovatelů, kteří poukazovali na nález sp. zn. Pl. ÚS 14/07, neboť ten na posuzovanou věc nedopadá.

Nejvyšší správní soud návrh odmítl.

Z odůvodnění:

III.

Důvody odmítnutí návrhu

Navrhovatelé se domáhali zrušení tvrzeného „opatření obecné povahy“ podle § 101a s. ř. s. Dle citovaného ustanovení je oprávněn „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí [...] podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“. Rozhodné pro posouzení věci je, zda se v daném případě o takové opatření vůbec jedná.

Právní institut opatření obecné povahy byl do právního řádu České republiky zaveden správním řádem z roku 2004 s účinností k 1. 1. 2006. Soudní ochrana před nezákonnými opatřeními obecné povahy je upravena v soudním řádu správním (jak výše uvedeno), do něhož byla vnesena s účinností k 1. 5. 2005 zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Žádný z těchto předpisů však vyčerpávajícím způsobem nedefinuje, co se opatřením obecné povahy rozumí; pouze v § 171 správního řádu, jež uvozuje část šestou upravující tento institut, je uvedeno, že „[p]odle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím“.

Zákonná definice tedy spočívá toliko v negativním vymezení. Judikatura se pak pokusila doplnit také pozitivní vymezení opatření obecné povahy jako aktu s konkrétně určeným předmětem regulace a s obecně vymezeným okruhem adresátů. V současném chápání jde tedy o správní akt smíšený, který (materiálně) zahrnuje jak prvek individuálního, tak normativního aktu.

O toto judikatorní pozitivní vymezení se opírali navrhovatelé odkazující především na výše citovaný nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/07. Závěry, které z něj dovozovali, však na posuzovanou věc nedopadají.

Ústavní soud v citovaném nálezu posuzoval povahu územního plánu velkého územní-

ho celku Břeclavska vydaného v roce 2006. Úvahy Ústavního soudu se vztahovaly ke specifickému problému: územní plán byl vydán již za účinnosti správního řádu z roku 2004 upravujícího opatření obecné povahy, ale podle stavebního zákona z roku 1976, který v § 29 odst. 3 určoval, že „[z]ávaznou část územně plánovací dokumentace a její změny, které schvaluje kraj nebo obec v samostatné působnosti, vyhláší jejich orgány obecně závaznou vyhláškou“; stavební zákon z roku 2006 (účinný od 1. 1. 2007) již institut opatření obecné povahy obsáhl, a to v šesti výslovně takto označených případech, mezi nimi v § 43 odst. 4 také územní plány. Ústavní soud zdůraznil, že stavební zákon z roku 2006 (jako zvláštní zákon ke správnímu řádu) „podrobně upravil cíle, úkoly a postup při pořizování a schvalování těchto správních aktů, aniž by přitom výslovně ve svých přechodných ustanoveních stanovil, jak posuzovat územní plány pořízené a schválené podle předchozího zákona č. 50/1976 Sb., jejichž závazné části byly vyhlášeny obecně závaznými vyhláškami“. Z toho důvodu (tedy z důvodu nedostatku výslovné právní úpravy) se soud přiklonil k materiálnímu posouzení územního plánu z roku 2006. Jeho závěru, jak zdůraznil, svědčila i skutečnost, že s účinností od 3. 6. 2008 bylo v § 188 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 výslovně uvedeno, že „[o]becně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu [rozuměj před 1. 1. 2007], se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy“. Ústavní soud tedy, jak také výslovně uvedl, dospěl ke svému závěru systematickým výkladem předmětných ustanovení stavebního zákona z roku 2006, výkladem *e ratione legis* a úmyslem zákonodárce. Odkázal také na princip, z něhož vychází konstantní judikatura Ústavního soudu: nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba volit výklad nejméně zasahující do základních práv a svobod.

Odpůrce má tedy pravdu v tom, že citovaný nálezy nelze bez dalšího použít na nyní po-

suzovaný případ. Především se v dané věci nejedná o situaci, kdy „se nabízí dvojí možný výklad“; zákon o ochraně ovzduší v § 48 odst. 2 písm. c) výslovně stanoví, že „[k]raj vydává v přenesené působnosti nařízením program ke zlepšení kvality ovzduší“. Podle § 7 zákona o krajích „[n]a základě a v mezích zákona rada vydává právní předpisy v přenesené působnosti, je-li k tomu kraj zákonem zmocněn; tyto právní předpisy se nazývají nařízení kraje“. Dle § 8 téhož zákona (odstavce 2 až 4) „[o]becně závazná vyhláška kraje a nařízení kraje [...] nabývá platnosti dnem vyhlášení ve Věstníku právních předpisů kraje [...]. Dnem vyhlášení právního předpisu kraje je den rozeslání příslušné částky Věstníku, který musí být uveden v jejím záhlaví. Právní předpis kraje nabývá účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení ve Věstníku, pokud v něm není stanoven pozdější počátek účinnosti“. Z citovaných ustanovení vyplývá, že program ke zlepšení kvality ovzduší kraj vydává formou nařízení v přenesené působnosti, tedy právním předpisem (vydáváním územním samosprávným celkem). Pro úplnost je vhodné poznamenat, že nabytí platnosti a účinnosti Programu nebylo zpochybněno.

Formu aktu, v níž má být Program vydán (právní předpis), tedy stanoví výslovně zákon. Přitom žádné okolnosti případu nezaložily pochybnost k úvaze, že se snad nejedná o právní předpis i z hlediska materiální stránky. Nejvyšší správní soud si je vědom judikatury Ústavního soudu – např. citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 či dalších plenárních nálezu: ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99, č. 73/2000 Sb. ÚS, č. 167/2000 Sb., nebo ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, č. 318/2009 Sb. Všechna citovaná rozhodnutí ale spojoval předpoklad, že nebyl dán jediný možný výklad příslušného aktu. V nálezu z roku 2000 např. musel Ústavní soud posoudit právní povahu „rozhodnutí vlády“ (dle § 17 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění), které zároveň zrušil. Uvedl, že „[d]le čl. 78 Ústavy jedinou formou právně normativního aktu, kterou je vláda oprávněna přijímat, je nařízení, a to s podmínkou publikace ve Sbírce zákonů. V dané

věci vzniká tudíž rozpor mezi právně normativním obsahem aktu vlády a absencí tomu odpovídající právní formy“. V citovaném nálezu z roku 2009 Ústavní soud dokonce zrušil ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, neboť jej posoudil nikoliv dle jeho formálního označení jako ústavní zákon, ale z hlediska materiálního jako individuální právní akt, neboť namísto požadovaného prvku obecnosti ve vztahu k okruhu adresátů a situaci dopadal na konkrétně určený subjekt (Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky zvolenou v roce 2006) a konkrétní situaci (skončení jejího volebního období). Ústavní soud dovodil, že ústavodárci chyběla kompetence vydat individuální právní akt a zdůraznil (stejně jako ve výše citovaném nálezu z roku 2000), že „[z] pojmu právního státu, jenž nachází své ústavní zakotvení v čl. 1 Ústavy, vyplývá princip, dle něhož ani zákonodárce, ani exekutiva nemůže s formami práva, tj. s prameny práva, nakládat libovolně, nýbrž se musí řídit hledisky ústavodárce, jakož i hledisky dalšími, zejména přípustnosti a jasnosti“.

Také Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi řešil několikrát materiální povahu právního aktu a s ní přípustnost návrhu, resp. vůbec pravomoc soudu o návrhu rozhodovat. Také v těchto případech se jednalo o nejednoznačnou zákonnou úpravu. Kromě rozsudku ze dne 25. 11. 2009, čj. 3 Ao 1/2007-210, v němž byl vázán právním názorem Ústavního soudu citovaným shora (v nálezu, jehož se dovolávali navrhovatelé), lze uvést např. usnesení ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2010-55, č. 2141/2010 Sb. NSS, v němž posuzoval povahu cenového výměru vydaného Ministerstvem financí ve smyslu § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, pro který zákon nestanovil žádnou právní formu (dospěl k závěru, že se jedná o právní předpis). Z nedávné doby lze uvést rozsudek ze dne 15. 12. 2010, čj. 7 Ao 6/2010-44: zde soud posuzoval (mimo jiné) povahu nařízení vydaných Správou Národního parku Šumava týkajících se omezení vstupu do určitých lokalit, která byla vydána podle § 78 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně pří-

rody a krajiny, ve znění účinném před novelou, která do tohoto ustanovení zavedla institut opatření obecné povahy; toto ustanovení ve znění pro věc relevantním hovořilo pouze o „nařízení“, aniž řešilo povahu takového aktu. Jednalo se tedy o obdobný případ jako u výše zmiňované územně plánovací dokumentace, kdy nová právní úprava stanovila pro určitý akt formu opatření obecné povahy, přičemž bylo nutno zhodnotit povahu aktů vydaných před účinností takové „nové“ úpravy. Konečně lze zmínit také rozsudek ze dne 9. 8. 2010, čj. 4 Ao 4/2010-195, č. 2140/2010 Sb. NSS: v něm soud řešil povahu usnesení zastupitelstva hl. m. Prahy o členění hl. m. Prahy na volební obvody pro obecní volby konané 15.–16. října 2010 a dospěl k závěru, že (chybí-li výslovná úprava zákona o formě takového aktu) se jedná o opatření obecné povahy, nikoli o „rozhodnutí organizační povahy sui generis“, jak tvrdil odpůrce, neboť předmětem jeho regulace byla konkrétně vymezená situace – konkrétní volby do obecního zastupitelstva. Soud zdůraznil, že „*zákon nepředpokládá, že by členění území obce na volební obvody mělo být prováděno obecně závazným právním předpisem, ergo obecně závaznou vyhláškou [...] Pakliže by zákonodárce upřednostnil, aby členění území obce na volební obvody bylo prováděno obecně závaznou vyhláškou, bylo by třeba, aby již v zájmu právní jistoty tento formální atribut de lege ferenda výslovně zakotvil do zákona.*“

Z uvedených případů plyne, že úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy, či nikoliv, jsou namístě, pokud ovšem zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, přičemž chybějí výslovná přechodná ustanovení. Rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda se jedná o opatření obecné povahy, nemůže být pouze to, zda daný akt za opatření obecné povahy výslovně označuje příslušný zákon. To však neznamená, že jakýkoli akt, který není zákonem označen za opatření obecné povahy a který kdokoli napadne jako „*opatření obecné povahy*“, může být v tomto smyslu podroben přezkumu správního soudu. Brání tomu existen-

ce výslovné zákonné úpravy formy daného právního aktu.

Jestliže zákon (popř. ústavní zákon) výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. Výjimečně se tak může stát za situace, kdy tato právní úprava doznala později podstatné změny (viz „*starý*“ a „*nový*“ stavební zákon).

Projevili-li zákonodárce jednoznačně vůli, aby právní akt byl vydán v určité formě, a při této vůli setrvá, nemůže soud ve správním soudnictví tuto formu zvrátit. Pokud by si obecný soud takovou pravomoc osvojil, narušil by principy dělby moci a právní jistotu. Mimo zákonodárce samého je to pouze Ústavní soud, který – aniž by svou pravomoc překročil – může zasáhnout v případě, kdy by právem stanovená forma aktu neodpovídala jeho obsahu.

V nyní posuzované věci navrhovatelé namítali, že Program, ač byl vydán ve formě nařízení kraje, je opatřením obecné povahy. Přitom argumentovali obecně povahou programů ke zvýšení kvality ovzduší vydávaných dle § 48 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně ovzduší. Tomu přisvědčit nelze, a nejen proto, že Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit výkladům o povaze těchto aktů, je-li vázán výlučně zákonem (zákon výslovně stanoví, že programy ke zvýšení kvality ovzduší vydávají kraje formou nařízení, tj. formou právního předpisu).

Nejvyšší správní soud je povinen respektovat takto vyjádřenou vůli zákonodárce stejně jako ústavně stanovené limity své kompetence. Ačkoliv jsou soudy při rozhodování vázány pouze zákony a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu, a jsou oprávněny posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo takovou mezinárodní smlouvou (čl. 95 odst. 1 Ústavy), nejsou oprávněny „*jiný právní předpis*“ zrušit, jak požadovali navrhovatelé, a vůbec již ne v řízení upraveném pro zcela jiný právní institut, zde v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s.

Jak správně poukázal odpůrce, vůle zákonodárce nebyla v daném případě nikterak

zpochybněna případnými změnami zákona o ochraně ovzduší, neboť citované znění § 48 odst. 2 písm. c) nabylo účinnosti 1. 10. 2005 a od té doby nebylo změněno. Je vhodné poznamenat, že se tak stalo již v době, kdy byl platný (byť zatím nikoliv účinný) správní řád z roku 2004, a kdy dokonce již byla účinná novela soudního řádu správního, která do něj vložila § 101a a násl., tedy soudní přezkum opatření obecné povahy (k 1. 5. 2005).

Nejvyššímu správnímu soudu ani nevznikla pochybnost ohledně souladu citovaného ustanovení zákona o ochraně ovzduší s ústavním pořádkem, a neměl tak důvod zvažovat, zda věc předloží Ústavnímu soudu ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy. Důvodem pro takový postup by například bylo, pokud by dospěl k závěru, že zmocňovací ustanovení zákona odporují principu obecnosti právních předpisů; porušení principu obecnosti zákona spadá do rámce nepřipustného narušení zásad právního státu (viz např. shora citovaný nálezný sp. zn. Pl. ÚS 27/09). Nejvyšší správní soud však nemá za to, že by toto zákonné ustanovení samotné, ani způsob právní regulace, k níž zmocňuje kraje, bylo v rozporu s principy právního státu či ústavním pořádkem. Dopad této regulace, ať již z hlediska adresátů či předmětu úpravy, je natolik obecný, že se nevymyká vymezení normativních právních aktů (viz § 7 a příloha č. 3 zákona o ochraně ovzduší).

Jestliže měli navrhovatelé na mysli, že předmět programů nesplňoval kritérium obecnosti právních předpisů (ačkoli takovou myšlenku nerozvedli), pak je třeba uvést, že soud tento názor nesdílí. O konkrétnosti předmětu právního aktu lze hovořit u individuálních právních aktů (tak typicky rozhodnutí o uložení sankce za spáchání správního deliktu) či u opatření obecné povahy (např. vytvoření volebních obvodů pro konkrétní, individuálně určené volby, konkrétně vymezené území zákazu vstupu v národním parku apod.). Sama skutečnost, že se Program týká území jediného kraje, však nezakládá takovou míru určitosti, která by vybočila z principů normativní právní úpravy. Otázkou ke zvážení nebylo ani to, zda se zmocnění stanovené

zákonem o ochraně ovzduší v § 48 odst. 2 písm. c) nevymyká z kompetence krajů; podle zákona o krajích vydávají kraje v přenesené působnosti nařízení; soud nemá pochybnost o tom, že se tak může dít i v oblasti ochrany ovzduší při vydávání programů ke zvýšení kvality ovzduší.

Právní řád České republiky má dostatek institutů k odstranění nezákonnosti právních předpisů, mezi něž samozřejmě patří i nařízení krajů:

Podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR rozhoduje Ústavní soud „o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem“, dle písmene b) „o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem“. Podrobný postup upravuje § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu; v odstavci 2 je uveden výčet subjektů oprávněných k podání návrhu na zrušení „jiného právního předpisu“ (např. věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad). Tomu koresponduje § 83 zákona o krajích, podle něhož, „[o]dpovídá-li nařízení kraje zákonu nebo jinému právnímu předpisu, vyzve věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad kraj ke zjednání nápravy. Nejednají-li příslušný orgán kraje nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad o pozastavení účinnosti tohoto nařízení kraje“ a současně stanoví kraji přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. V případě zřejmého rozporu nařízení kraje s lidskými právy a základními svobodami může věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad pozastavit jeho účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Nejednají-li příslušný orgán kraje nápravu ve stanovené lhůtě, podá věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení kraje.

Je tak zřejmé, že existují dostatečné právní záruky kontroly vydávání nařízení krajů. Do pravomoci Nejvyššího správního soudu ale nespádají. Pouze v případě, že by v posu-

zované věci byla některým ze zákonných postupů věc předložena Ústavnímu soudu a ten dospěl k závěru, že Program není právním předpisem, ale opatřením obecné povahy, bude dán prostor k jeho věcnému přezkumu. Tento závěr ovšem Nejvyšší správní soud nemůže učinit sám, neboť by jím zasáhl do pravomoci Ústavního soudu přezkoumávat daný typ formálně vymezeného aktu.

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal návrh nepřijatelný, neboť není napadeno opatření obecné povahy. Rovněž odkazy navrhovatelů na komunitární právní úpravu a judikaturu jsou nepřijatelné; pro

úplnost se poznamenává, že nejsou ani opodstatněné. Kromě tzv. „jiných prostředků“, jimiž se lze domáhat zajištění kvality ovzduší (např. samostatným posouzením při schvalování územně plánovací dokumentace apod.), je v České republice zaručena i dostatečná soudní ochrana, a to v podobě přezkumu Ústavního soudu, a pokud by Ústavní soud dospěl k závěru, že se nejedná o právní předpis, pak případně i přezkumu ve správním soudnictví. Není tu tedy rozpor s požadavky komunitární právní úpravy (čl. 7 a násl. směrnice Rady 96/62/ES o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší).

2322

Opatření obecné povahy: rozhodnutí o ochranném pásmu letiště; aktivní legitimace

k § 39 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 30. 6. 1998*)

k § 171 a násl. správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 37 odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů k čl. II bodu 6 zákona č. 301/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, a některé další zákony

I. Rozhodnutí o ochranném pásmu letiště vydané podle § 39 stavebního zákona z roku 1976 je třeba na základě článku II bodu 6 zákona č. 301/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, považovat za opatření obecné povahy.

II. Pravomoc a působnost správního orgánu při vyhlášení ochranného pásma je třeba posuzovat ve vztahu k okamžiku vydání rozhodnutí; ochranné pásmo kolem letiště byl v roce 1995 oprávněn zřídit stavební úřad.

III. Pokud stavební zákon z roku 1976 vylučoval v řízení účast vlastníka pozemků, na které ochranné pásmo dopadá, nemůže být procesní pasivita kladena k tíži ani jeho právnímu nástupci.

IV. Pokud smyslem a účelem zřízení ochranného pásma byla ochrana okolí letiště před hlukem z jeho provozu, pak proti zájmu na využití vlastnictví pozemků navrhovatelem nestojí zájem na provozu letiště, ale zájem na ochraně zdraví subjektů žijících na vymezeném území.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2011, čj. 2 Ao 6/2010-93)

Prejudikatura: č. 740/2006 Sb. NSS, č. 968/2006 Sb. NSS, č. 1462/2008 Sb. NSS, č. 1910/2009 Sb. NSS a č. 2215/2011 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 318/2009 Sb. a č. 198/2008 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 14/07).

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

Věc: Ing. Josef N. proti Magistrátu města České Budějovice o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Navrhovatel podal návrh na zrušení opatření obecné povahy vydaného odpůrcem ve formě územního rozhodnutí dne 5. 6. 1995, jímž bylo rozhodnuto v souladu s tehdy účinným stavebním zákonem z roku 1976 o ochranném pásmu letiště Planá u Českých Budějovic. Ochranné pásmo bylo vymezeno izofonou „A“, jejíž zobrazení je součástí rozhodnutí.

Současně bylo vedle pásma ohrazeného izofonou „A“ zpracováno i pásmo ohrazené izofonou „B“, které je odvozeno z leteckého provozu bojových letadel, v němž se při letech proudových bojových letounů vyskytují hladiny zvuku L max. 95 dB (A). Toto pásmo ovšem nebylo zahrnuto do ochranného pásma letiště, ale bylo řešeno samostatným územním rozhodnutím o stavební uzávěře.

Navrhovatel ke své aktivní legitimaci k podání návrhu uvedl, že je vlastníkem pozemků v k. ú. České Budějovice, které napadené opatření obecné povahy zasahuje.

Navrhovatel poukázal na kritéria přezkumu používaná Nejvyšším správním soudem a svůj návrh na zrušení předmětného opatření obecné povahy opíral mimo jiné o následující argumenty. Za prvé, pokud jde o pravomoc k vydání opatření obecné povahy, uvedl, že napadený akt byl vydán stavebním úřadem, zatímco podle současné právní úpravy zřizuje ochranná pásma kolem leteckých staveb Úřad pro civilní letectví. Zákonné zmocnění dle § 39 stavebního zákona z roku 1976 tak vyhaslo a v současné době nedisponují stavební úřady pravomocí určovat ochranná pásma leteckých staveb.

Za druhé, tvrdil, že ve světle současné právní úpravy překročil odpůrce svou působnost. Co se týče působnosti věcné, odpůrce není již oprávněn k vydávání rozhodnutí v oblasti leteckých staveb a jejich ochranných pásem. Vedle toho navrhovatel brojil i proti překročení časové působnosti, neboť platnost daného opatření obecné povahy (vydaného jako územní rozhodnutí) není časově omezena.

Za třetí, k principu proporcionality navrhovatel namítal, že napadený akt byl vydán v roce 1995 za stavu, kdy bylo letiště Planá u Českých Budějovic využíváno armádou. Dne 11. 9. 2007 ovšem armáda předala letiště Jihočeskému kraji. Následně došlo k podpisu smlouvy o nájmu, správě a provozování předmětného letiště mezi Jihočeským krajem a společností Jihočeské letiště České Budějovice. Hlavním důvodem vyhlášení ochranného pásma byla ochrana před hlukem z vojenského provozu letiště; tento důvod ovšem pominul, neboť letiště má být užíváno k účelům civilním. Stávající podoba opatření obecné povahy se tak stala nevhodnou, neboť intenzita hluku se po změně statusu letiště z vojenského na civilní snížila. Důvod pro vydání napadeného aktu tak odpadl, a tedy by měl být použit osmý bod podmínek předmětného územního rozhodnutí, podle něhož při odpadnutí důvodů, pro které bylo rozhodnutí vydáno, rozhodne stavební úřad o ukončení jeho platnosti.

Vydané opatření obecné povahy je také podle navrhovatele neúměrné sledovanému cíli a neúměrně zasahuje do jeho vlastnického práva. Ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod umožňuje omezit vlastnické právo jen ve veřejném zájmu; tím ovšem nemůže být provoz vojenského letiště, pokud letiště funguje jako civilní. Podle územního plánu jsou přitom pozemky, které vlastní navrhovatel, určeny pro smíšenou zástavbu. Ochranné pásmo ovšem na straně druhé bytovou výstavbu vylučuje. Tím zřetelně zasahuje do práva navrhovatele s pozemky disponovat dle jeho uvážení, dále dochází k poklesu tržní hodnoty pozemků a navrhovatel je omezen i ve svém právu svobodně podnikat. Navrhovatel získal pozemky v restituci a nyní je výrazně omezen ve svém vlastnickém právu, a to bez náhrady.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že stavební úřad nepochybně disponoval pravomocí i působností k vydání napadeného rozhodnutí podle v té době účinných zákonů.

Co se týče principu proporcionality, je argumentace navrhovatele postavena na nepravdivém tvrzení, že důvodem pro vydání napadeného rozhodnutí byl provoz vojenského letiště. Napadené rozhodnutí již totiž počítalo s tím, že provoz letiště přejde v budoucnu pod civilní kontrolu a izofona „A“ je konstruována právě pro civilní provoz. Nedošlo tedy ke změně podmínek, za kterých bylo vydáno napadené rozhodnutí, které je nyní opatřením obecné povahy.

V doplnění vyjádření k návrhu odpůrce zpochybnil aktivní legitimaci navrhovatele, který v době vydání napadeného územního rozhodnutí, nebyl vlastníkem žádného z pozemků tímto rozhodnutím dotčených. Navíc dodal, že napadené opatření obecné povahy je nejen v souladu se zákonem, ale také s veřejným zájmem. Funkcí ochranného pásma je ochrana okolí letiště před negativními účinky hluku. Omezení ve výstavbě se týká jen určitých typů staveb a vyplývá z hygienických předpisů chránících zdraví obyvatel. Ostatní stavby, než vymezené, jsou povoleny při dodržení protihlukových opatření. Podle odpůrce se navrhovatel snaží toliko o prosazení svých podnikatelských aktivit; přitom brojí proti ochrannému pásmu jako celku s argumentací, že jeho pozemky do něj byly začleněny neoprávněně.

Nejvyšší správní soud návrh na zrušení opatření obecné povahy – územního rozhodnutí o ochranném pásmu letiště Planá u Českých Budějovic vymezeného izofonou „A“ – v části zasahující pozemky navrhovatele zamítl; ve zbytku návrh odmítl.

Z odůvodnění:

[21] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval aktivní legitimaci navrhovatele. Podle § 101a s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. V daném případě izofona „A“, která vymezuje předmětné ochranné pásmo, zasahuje do několika katastrálních území (České Budějovice 7, Litvínovice, Planá u Českých Budějovic, Homole, Závraty

a Kaliště u Lipí). V katastrálním území České Budějovice 7 leží rozsáhlé nezastavěné pozemky ve vlastnictví navrhovatele, které jsou zároveň situovány uvnitř zóny vymezené izofonou „A“. V předmětném ochranném pásmu jsou majitelé pozemků ve vlastnickém právu k nim napadeným aktem omezení a tento zásah navrhovatel namítá. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, návrh na zrušení opatření obecné povahy nemůže být odmítnut pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích řízení, přičemž není rozhodné, zda procesní pasivita navrhovatele byla způsobena faktory objektivními či subjektivními. Konkrétně pak byl uznán přípustným návrh osob, které nebyly procesně aktivní v průběhu projednávání opatření obecné povahy v navazujícím rozsudku ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010-185. Toto rozhodnutí se týkalo územního plánu, v němž zákon účast dotčených osob předpokládá. V daném případě však je napadeno opatření, u něhož procesní předpis nepředpokládal v řízení účast jiných osob, než navrhovatele zřízení ochranného pásma. Existence ochranného protihlukového pásma, ač prvotně slouží k ochraně zdraví subjektů v něm žijících, je spojena i se závažnými omezeními. Skutečnost, že navrhovatel nebyl v době vydání opatření obecné povahy vlastníkem dotčených pozemků a že jeho právní předchůdkyně nebyla v průběhu řízení aktivní, jej tedy nevylučuje z možnosti podat návrh na jeho zrušení, tvrdí-li, že je opatřením dotčen.

[22] Toto dotčení však musí být objektivně možné, to znamená, že navrhovatel je nositelem práv, která opatřením obecné povahy mohou být dotčena. Tak tomu je, pokud je vlastníkem nemovitostí, na které se vztahují omezující opatření plynoucí z ochranného pásma. U navrhovatele je tomu tak ve vztahu k nemovitostem, jejichž je vlastníkem a které tvoří malou část z vymezeného ochranného pásma. V ostatních částech však jeho dotčení nepřichází v úvahu; rovněž není oprávněn domáhat se návrhem ochrany práv jiných osob. Ochranné pásmo sice tvoří jeden celek,

ovšem jeho části nejsou na sobě navzájem závislé. Zrušení ochranného pásma na části území by neohrozilo jeho existenci ve zbývajících částech. Navrhovatel je tedy oprávněn k návrhu pouze ohledně části ochranného pásma, jímž je dotčen. V této části byl také návrh věcně projednán a ve vztahu ke zbývajícím částem byl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnut.

[23] Nejvyšší správní soud dále posuzoval, zda akt, který navrhovatel jako opatření obecné povahy označuje, skutečně takovým opatřením je. K tomu, co je třeba rozumět opatřením obecné povahy, se vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Vycházel přitom z nedostatku definičních znaků opatření obecné povahy, s výjimkou negativního vymezení v § 171 správního řádu. Tam je uvedeno, že závazné opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že opatření obecné povahy je aktem s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, tedy úkonem správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Přitom musí být vydáno v zákonných mezích a může konkretizovat zákonné povinnosti, nikoliv ukládat nové, nad rámec zákona (blíže viz citované rozhodnutí).

[24] Opatření obecné povahy jakožto obecný právní institut je zakotveno v části šesté správního řádu. Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím (viz § 171 správního řádu). Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44, č. 1276/2007 Sb. NSS, vyložil spojení „*zvláštní zákon ukládá vydat*“ ryze ve formálním slova smyslu, tedy že zvláštní zákon musí výslovně označit, že vydávaný akt je opatřením obecné povahy. Ústavní soud ovšem nálezem ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, č. 198/2008 Sb. ÚS, zrušil uvedené rozhodnutí rozšířeného senátu. Po vydání tohoto nálezu se Nejvyšší správní soud v intencích názoru Ústavního soudu ve své rozhodovací

činnosti přiklonil k tzv. materiálnímu pojetí opatření obecné povahy (viz namátkou rozsudek ze dne 16. 7. 2009, čj. 6 Ao 2/2009-86).

[25] V předchozím odstavci popsaný vývoj judikatury v otázce opatření obecné povahy je významný i pro nyní projednávanou věc. Spojitost je v tom, že popsaná judikatura se zabývala aktem, který formálně nebyl vydán jako opatření obecné povahy, ale po změně zákona byl jako opatření obecné povahy označen. Podle stavebního zákona z roku 1976 byl územní plán formálně vydáván jako obecně závazná vyhláška. Stavební zákon z roku 2006 územní plán považuje za opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud nejprve vycházel z toho, že i v případě územních plánů vydaných podle stavebního zákona z roku 1976 lze rozhodovat podle § 101a a násl. s. ř. s. (rozsudek ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS). Následně však rozšířený senát vyšel již pouze z formálního pojetí opatření obecné povahy, a proto dospěl k závěru, že Nejvyšší správní soud nemůže o územních plánech dle stavebního zákona z roku 1976 rozhodovat (výše citované usnesení čj. 3 Ao 1/2007-44). Toto rozhodnutí bylo ovšem zrušeno výše uvedeným nálezem pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/07, které dospělo k závěru, že Nejvyšší správní soud může přezkoumávat i takové územní plány, které byly vydány formálně nikoliv jako opatření obecné povahy.

[26] Situace je v nynějším případě obdobná. Ochranné pásmo kolem letiště bylo vydáno ve formě územního rozhodnutí dle stavebního zákona z roku 1976 již 5. 6. 1995. S účinností zákona o civilním letectví jsou ochranná pásma kolem letišť a leteckých staveb komplexně upravena v § 37 a násl. tohoto zákona. Původně podle odstavce 1 tohoto ustanovení ochranná pásma vznikala dnem nabytí právní moci územního rozhodnutí. S účinností od 1. 1. 2010 ovšem ochranné pásmo kolem leteckých staveb zřizuje Úřad pro civilní letectví opatřením obecné povahy podle správního řádu po projednání s úřadem územního plánování. Tímto opatřením obecné povahy Úřad stanoví parametry ochranného pásma a jednotlivá opatření k ochraně

leteckých staveb. Je pravdou, že územní rozhodnutí bylo v daném případě vydáno před účinností uvedeného zákona o civilním letectví, za účinnosti zákona č. 47/1956 Sb., o civilním letectví, byť nebylo vydáno podle něho, ale podle dřívějšího stavebního zákona. Naskytá se tak otázka, zda se novela označující dosavadní rozhodnutí o ochranných pásmech za opatření obecné povahy na takové rozhodnutí rovněž vztahuje. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že článek II bod 6 zákona č. 301/2009 Sb., který zní: *„Ochranná pásma zřízená kolem leteckých staveb do dne nabytí účinnosti tohoto zákona se považují za ochranná pásma zřízená opatřením obecné povahy podle § 37 odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona“*, je třeba vztáhnout i na ochranné pásmo vydané jako územní rozhodnutí v roce 1995. To lze dovodit jednak přímo ze znění citovaného ustanovení, jednak z logiky, podle níž i ochranná pásma letišť zřízená podle stavebního zákona z roku 1976 mají obdobnou povahu, cíl i dopad na vlastníky pozemků. Mimoto rozhodnutí o ochranném pásmu naplňuje i obecné znaky opatření obecné povahy, stejně tak jako jím je i po materiální stránce.

[27] Veškerá ochranná pásma kolem leteckých staveb jsou tedy nyní opatřeními obecné povahy. S ohledem na shora shrnutý judikatorní vývoj je ovšem nezbytné v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. přezkoumat jako opatření obecné povahy i ochranná pásma letišť zřízená ve formě územních rozhodnutí. Jakkoliv je co do náležitostí vymezení ochranného pásma kolem letecké stavby stávající úprava poměrně značně odlišná od té předchozí, nemá tato skutečnost na shora uvedený závěr vliv, neboť rozhodující je materiální povaha napadeného aktu. Tou se zdejší soud obsáhle zabýval v již uváděném rozhodnutí čj. 1 Ao 1/2005-98. Zde je uvedeno, že opatření obecné povahy s konkrétním předmětem a obecně vymezenými adresáty představuje co do předmětu protipól právní normy, neboť svůj předmět vymezuje nikoliv obecně, ale právě konkrétně (a proto nemůže v žádném případě mít povahu právní normy). Ty-

pickým příkladem zde může být dopravní značení umístěné na určité křižovatce: např. dopravní značky *„Dej přednost v jízdě“* a *„Hlavní pozemní komunikace“* umístěné na křižovatce ulic A a B v obci C řeší konkrétní dopravní situaci v tomto místě.

[28] Co do vymezení okruhu adresátů se naopak opatření obecné povahy s právní normou shoduje. Obecnost co do subjektů přitom nespočívá v určitosti či určitelnosti osob, k nimž se vztahuje, nýbrž v tom, že své adresáty určuje jako množinu subjektů vymezených určitými znaky, přičemž se vztahuje ke všem subjektům, které jsou prvky této množiny. Např. shora zmíněné dopravní značky *„Dej přednost v jízdě“* a *„Hlavní pozemní komunikace“* umístěné na křižovatce ulic A a B v obci C se vztahují obecně na všechny účastníky silničního provozu, kteří budou touto křižovatkou projíždět. Okruh těchto osob je tedy určen jako množina vymezená určitými znaky, přičemž dopravní značení se vztahuje ke všem těmto osobám.

[29] Aplikací shora uvedeného na nyní projednávaný případ zdejší soud zjistil, že okruh adresátů napadeného aktu je určen obecně. Uvedené územní rozhodnutí nehovoří o okruhu konkrétních účastníků řízení, jichž by se vyhlášení ochranného pásma dotklo (přímo *ex lege* plyne, že účastníkem územního řízení o ochranném pásmu je pouze návrhovátelem – § 34 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976). Plynou z něj sice práva a povinnosti (omezení) osobám, které uvnitř ochranného pásma vlastní nemovitosti, nicméně tyto osoby nejsou označeny konkrétně či jmenovitě – uvedená omezení se budou vztahovat i na celou množinu vlastníků takových nemovitostí, ačkoliv konkrétní vlastníci se mohou v čase měnit (z jakéhokoli právního titulu). Naopak předmět napadeného aktu je zcela konkrétní – je řešena konkrétní situace a ochranné pásmo je vymezeno konkrétním způsobem – pozemky ležícími uvnitř zóny vymezené izofonou „A“, která je zakreslena do mapy, jež je součástí rozhodnutí. Po materiální stránce tak nejde v dané věci o rozhodnutí, ač je tak nazváno, nýbrž o opatření obecné povahy. Zdejšímu soudu tedy nic ne-

brání v tom, aby je posoudil dle § 101a a násled. s. ř. s.

[30] Po vyřešení otázky aktivní legitimace navrhovatele a charakteru napadeného rozhodnutí přistoupil soud k posouzení zákonnosti opatření. Přitom postupoval v mezích navrhovatelových námitek, tedy v mezích tzv. algoritmů plynoucích z dosavadní judikatury tohoto soudu.

[31] Podle § 101d s. ř. s. platí, že soud při rozhodování posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své pravomoci a působnosti a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

[32] Prvním posuzovaným krokem je přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Pravomoc správního orgánu obecně spočívá zejména v jeho oprávnění vykonávat veřejnou moc. Správní orgán tedy postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem. Navrhovatel argumentuje, že pravomoc vyhlášovat ochranná pásma kolem leteckých staveb přešla na Úřad pro civilní letectví. V tomto ohledu má sice navrhovatel pravdu, ale ne již v tom, že tato skutečnost *per se* způsobuje nedostatek pravomoci zpětně. Pravomoc orgánu vydat opatření obecné povahy je totiž třeba posuzovat ve vztahu k okamžiku, kdy bylo vydáno. V daném případě bylo vydáno jako územní rozhodnutí (institut opatření obecné povahy v té době v českém právním řádu vůbec neexistoval) dne 5. 6. 1995. Závěr navrhovatele je tedy nedůvodný, neboť jeho akceptace by znamenala nepřipustnou retroaktivitu – nelze zpětně posuzovat tehdejší pravomoc dle stávajícího zákona. K retroaktivitě a její zásadní nepřipustnosti při aplikaci práva se vyjádřil obsáhle i Ústavní soud (viz náleze ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, č. 318/2009 Sb.).

[33] Obdobné platí také pro přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opat-

ření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (krok druhý). Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy). Rozlišovat je dále třeba působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat).

[34] Nejvyšší správní soud tak posuzoval, zda stavební úřad (odpůrce) byl orgánem věcně příslušným k vydání takového rozhodnutí. V daném případě se jednalo o rozhodnutí o ochranném pásmu ve smyslu § 32 písm. d) stavebního zákona z roku 1976 a bylo odpůrcem vydáno podle § 39 téhož zákona. V době, kdy bylo rozhodnutí vydáno, platný zákon č. 47/1956 Sb. v § 24 odst. 1 předpokládal k zajištění bezpečnosti leteckého provozu na civilních letištích vytváření ochranných pásem. O jejich zřízení podle odstavce 2 téhož ustanovení rozhodovala Státní letecká inspekce v dohodě se stavebním úřadem příslušným k vydání územního rozhodnutí. Ochranné pásmo podle tohoto ustanovení se však týkalo pouze civilních letišť a jeho účelem bylo zajištění bezpečnosti provozu letišť – v odstavci 2 citovaného ustanovení je dále uvedeno, že se „[v] *rozhodnutí zakáže nebo omezí zřizovat určité stavby nebo zařízení, umísťovat světla, vysazovat porosty nebo ponechávat je růst nad stanovenou mírou a vykonávat činnosti, které ohrožují bezpečnost leteckého provozu*“. Účelem zřízení ochranného pásma podle tohoto zákona tedy byla ochrana provozu letišť vytvořením vhodných podmínek v jeho okolí, a nikoliv ochrana tohoto okolí před účinky provozu letišť. Stejně tak i zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, v § 4 předpokládal pouze vydá-

vání závazných stanovisek hygienika územním orgánům a nesvěřoval mu rozhodování o ochranných pásmech omezujících účinky hluku. V § 33 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 bylo stanoveno, že k územnímu řízení je příslušný stavební úřad s výjimkou uvedenou v jeho odstavci 2, která se týkala vydávání rozhodnutí o ochranném pásmu, k nimž byl podle zvláštních předpisů příslušný jiný orgán státní správy. Tím, s ohledem na tehdejší právní úpravu, nebyla ani Státní letecká inspekce, ani hygienik. Soud dále vážil, zda rozhodnutí nespadálo do působnosti speciálního stavebního úřadu na základě § 120 a § 121 stavebního zákona z roku 1976, jímž by mohl být speciální úřad pro stavby letecké či pro stavby vojenské. Obě citovaná ustanovení však obsahovala výluku pro územní rozhodování. Z uvedeného lze dospět k závěru, že stavební úřad byl oprávněn k územnímu řízení a k vydání předmětného územního rozhodnutí o ochranném pásmu. Otázky působnosti musejí být zkoumány ve vztahu k období, kdy bylo napadené územní rozhodnutí vydáno, a tedy platí obdobně shora uvedené.

[35] Vedle toho navrhovatel uvádí, že byla překročena působnost časová. Správnímu orgánu ovšem nebylo v daném případě nikterak stanoveno období, v němž může svoji pravomoc vykonávat, a tedy ani tato námitka není důvodná. (...)

[39] Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje zdejší soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva, a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí

a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).

[40] V několika svých rozhodnutích Nejvyšší správní soud vymezil doktrínu minimalizace zásahů do územních plánů, pokud jde o poslední krok načrtnutého algoritmu (test proporcionality). Již z rozsudku ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS, plyne, že ochranu zemědělského půdního fondu, stejně jako ochranu jiných složek životního prostředí, nelze absolutizovat. Jednotlivé složky ochrany spolu musí být ve vzájemné rovnováze, stejně jako musí být hledána rovnováha mezi ochranou životního prostředí a jinými společenskými zájmy. Hledat a nalézat tuto rovnováhu při funkčním využití a zachování území je, po vyslechnutí dotčené veřejnosti, úkolem orgánů činných na úseku územního plánování a územního řízení. Do takto získané rovnováhy, tedy rozumného řešení získaného zákonným postupem, nepřísluší ovšem Nejvyššímu správnímu soudu jakožto orgánu moci soudní věcně zasahovat. Obdobné uvedl Nejvyšší správní soud i ve svém rozsudku ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS.

[41] Zdrženlivost stran pátého kroku nastíněného testu vyplývá konečně i z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS. Dle tohoto usnesení je podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může

opatřením obecné povahy (v posuzovaném případě územním plánem) dojít k omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. Shledá-li soud v přezkoumávaném opatření obecné povahy dodržení těchto zásad, není důvodem k jeho zrušení ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru.

[42] To vše jsou obecná hlediska, podle nichž je postupováno při hodnocení proporcionality zásahu, přičemž hodnoceným opatřením obecné povahy byl zpravidla územní plán. V daném případě však do tohoto hodnocení zasahují určitá specifika. Při posuzování důvodnosti návrhu je třeba nejprve vyhodnotit skutečnost, že navrhovatel nebyl v době vydání opatření obecné povahy vlastníkem dotčených pozemků. Jak již bylo uvedeno, z hlediska procesní legitimace tato skutečnost nemá význam. Z hlediska věcné legitimace (důvodnosti návrhu) je třeba vážit, že navrhovatel nabytím pozemků vstoupil do právního stavu vzniklého již za jeho právního předchůdce. Ovšem ani ten neměl možnost do řízení o vydání územního rozhodnutí nijak zasáhnout, neboť ze zákona neměl postavení účastníka řízení a zákon ani neumožňoval v něm jakkoliv uplatnit případné námítky. Přitom se jednalo o rozhodnutí zasahující do práv osob ve vymezeném území žijících, kde by možnost vznesení námitek a jejich vyhodnocení byla zcela namístě. Nejvyšší správní soud tedy nedostatek aktivity v řízení nepřičítal navrhovateli k tíži.

[43] Dalším výrazným specifikem posuzované věci je skutečnost, že se jedná o opatření obecné povahy vydané v roce 1995. Soudní řád správní neomezuje možnost podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy žádnou lhůtou. Soud si je vědom návrhu jiného senátu tohoto soudu podaného Ústavnímu soudu; ten ovšem zatím nerozhodl o tom, zda absence této lhůty je protiústavní. I kdyby Ústavní soud dospěl k závěru, že návrh by měl být omezen lhůtou, bylo by k to-

mu třeba nové právní úpravy; tento závěr by tedy nemohl zpětně dopadat na již podané návrhy. Plynutí času ovšem hraje významnou roli, neboť postupem času jsou poměry upravené opatřením obecné povahy obvykle stabilizovány a zrušení opatření, které zasahuje do práv jednoho z dotčených subjektů, může být na druhé straně neúnosným zásahem vůči jiným subjektům. V případě ochranného pásma, jehož smyslem a cílem je ochrana okolí letiště před hlukem z jeho provozu, tak tomu ovšem není. Ochranné pásmo prakticky zamezilo výstavbě určitého druhu a jeho případné zrušení by neomezilo ani provoz letiště ani ostatní dotčené osoby. Jestliže tedy obvykle značný časový odstup od vydání opatření obecné povahy oslabuje možnost úspěšnosti návrhu, v tomto případě tomu tak není. Na druhé straně to znamená, že nelze odhlížet od současného stavu. Soud by jistě nemohl ponechat bez povšimnutí, pokud by např. opatřením obecné povahy bylo vymezeno ochranné pásmo kolem letiště a toto letiště by již neexistovalo; stejně tak by musel přihlídnout k tomu, že ochranné pásmo je zřízeno ve vztahu k provozu, jehož intenzita je trvale výrazně nižší, a opatření tak poskytuje jednak nadbytečnou ochranu a jednak nadbytečně zatěžuje.

[44] Navrhovatel označil opatření za neproporcionální zejména proto, že bylo vydáno za situace, kdy letiště Planá u Českých Budějovic bylo využíváno armádou, ovšem v současné době slouží civilním účelům. Změna v užívání letiště podle jeho názoru nevyžaduje tak rozsáhlé ochranné pásmo a právě v tom spatřuje zásah do svého vlastnického práva. V tom mu ovšem nelze přisvědčit. V důvodech územního rozhodnutí je totiž výslovně uvedeno, že: *„Tento návrh vychází ze současného stavu letiště, tzn. že na letišti je pouze opravárenská základna letadel MO ČR a připravuje se výběrové řízení na provozovatele civilního letiště. Izofona ‚A‘, na kterou je vyhlášeno toto ochranné pásmo, je odvozena z předpokládaných podmínek budoucího civilního provozu letiště. [...] V rámci předloženého návrhu je zpracováno i pásmo ohraničené izofonou ‚B‘, které je od-*

vozeno z leteckého provozu bojových letadel, v němž se při letech proudových bojových letounů vyskytují hladiny zvuku L_{max} 95 dB(A). Po dohodě zúčastněných stran není toto pásmo zahrnuto do ochranného pásma letiště, ale bude řešeno samostatným územním rozhodnutím o stavební uzávěře.“

[45] Z toho plyne, že ochranné pásmo vymezené izofonou „A“ vycházelo ze záměru změny užívání letiště k civilnímu provozu. Tehdejší částečné užívání letiště k vojenským účelům bylo předmětem ochrany v pásmu vymezeném izofonou „B“; toto ochranné pásmo ovšem není předmětem přezkumu soudu v tomto řízení. Vymezení okruhu izofony „A“ přitom vycházelo z hlukové studie i závazného stanoviska hygienika. Podklady předložené účastníky v soudním řízení nejsou důkazem, že stávající či plánovaný provoz letiště je natolik odlišný od předpokládaného stavu v době vydání opatření obecné povahy, že by zde byl dán zřejmý nepoměr mezi vlivem provozu letiště a rozsahem chráněného území. Z ničeho tedy neplyne, že ochranné pásmo přesahuje hranici nezbytné ochrany zdraví před účinky hluku. Přitom je třeba vycházet z dlouhodobého výhledu provozu letiště, neboť omezení spočívá zejména ve vyloučení staveb pro bydlení, u nichž lze předpokládat trvalé umístění.

[46] Navrhovateli nelze přisvědčit ani v názoru na disproporci mezi ochranou veřejného zájmu a zájmu navrhovatele. Je třeba zdůraznit, že smyslem a účelem zřízení ochranného pásma byla ochrana okolí letiště před hlukem z jeho provozu; nejednalo se o ochranné pásmo zajišťující řádný provoz letiště např. omezením výškových staveb v jeho okolí. Tato ochrana míří na subjekty zde existující, včetně navrhovatele. Omezení s ochranným pásmem spojené je logicky vyváжено zájmem na ochraně zdraví. Nelze skutečně dospět k závěru, že zájem navrhovatele na využití jeho vlastnictví podle jeho úvahy převažuje nad zájmem na ochraně zdraví oby-

vatel. Soud tedy nevážil proti zájmu na ochraně vlastnictví navrhovatele zájem na ochraně soukromého podnikání provozovatele letiště, ale veřejný zájem na ochraně obyvatel před účinky hluku. Dospěl k závěru, že převažujícím je zájem na ochraně zdraví obyvatel. Na tom nemůže nic změnit ani to, že si navrhovatel zřejmě nepřeje být takto chráněn. Poukazuje-li na nemožnost využít pozemky k výstavbě, pak výstavba může probíhat jen v limitech daných ochranným pásmem, a jeho účinky se tak vztahují i na případné budoucí uživatele staveb. Argument o bránění záměru zastavění pozemků stavbami, které lze do ochranného pásma umístit, nemůže mít při tomto posouzení význam – předmětem řízení není povolení těchto staveb.

[47] Stejně tak soud nemohl přisvědčit námítce neústavnosti zásahu do práv navrhovatele, neboť z ochranného pásma pro něho vyplývají omezení, která nejsou nijak kompenzována. K tomu navrhovatel poukázal na rozsudek tohoto soudu ze dne 5. 2. 2009, čj. 2 Ao 4/2008-88. Názor tam zaujatý byl ovšem překonán výše citovaným usnesením rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009-120, podle něhož „[z]a předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhne-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny).“

[48] Nejvyšší správní soud proto neshledal důvodnou ani námítku porušení principů proporcionality.

Ochrana spotřebitele: opatření inspektora Státní zemědělské a potravinářské inspekce

k § 5 odst. 1 a 2 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 316/2004 Sb., č. 321/2004 Sb. a č. 120/2008 Sb. (v textu jen „zákon o inspekci“)

k § 67 odst. 2 a § 68 odst. 3 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Opatření vydané podle § 5 odst. 1 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci (opatření vydané inspektorem na základě výsledků provedené kontroly), je rozhodnutím, ve vztahu k němuž se subsidiárně použije správní řád. Stanoví-li § 5 odst. 2 tohoto zákona, že opatření oznámí inspektor kontrolované osobě a neprodleně o něm učiní písemný záznam, aniž by zákon stanovil jeho obsahové náležitosti, je nezbytné, aby záznam splňoval náležitosti obsažené v § 67 odst. 2 a § 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2010, čj. 7 As 33/2010-99)

Věc: Společnost s ručením omezeným LIHO – Blanice proti Státní zemědělské a potravinářské inspekci, inspektorátu v Táboře, o zrušení opatření inspektora, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 7. 10. 2008 inspektor uložil žalobci opatření ve smyslu § 2 písm. c) zákona o inspekci, které představovalo úkon k odstranění zjištěných nedostatků s ohledem na výsledek kontrolního zjištění, neboť bylo sledáno nesplnění požadavků stanovených zvláštními právními předpisy. Žalobce podal proti tomuto opatření námitky, těm však nebylo rozhodnutím ředitele žalovaného ze dne 3. 4. 2009 vyhověno.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích, který ji rozsudkem ze dne 16. 12. 2009 zamítl. V odůvodnění uvedl, že opatření vydávaná při kontrole nemají povahu rozhodnutí ve smyslu správního řádu a postup při jejich vydávání vyplývá ze zvláštního právního předpisu.

Podle názoru krajského soudu bylo napačené opatření vydáno v zájmu ochrany spotřebitele, neboť v kontrolovaných výrobcích bylo zjištěno nepřipustné množství metanolu. Za nedůvodnou označil námitku ohledně náležitostí opatření, neboť toto nepochybně obsahuje označení orgánu, který je vydal, je očíslováno a je v něm uvedeno, že tvoří přílohu písemnosti. V opatření je i kódem označe-

na kontrolovaná osoba a je uvedeno datum jeho vydání. Dále je v něm uvedeno, podle jakého právního předpisu je vydáváno, co je žalobci konkrétně ukládáno, v jakém termínu má být opatření splněno a obsahuje rovněž poučení o možnosti podat námitky, které nemají odkladný účinek s tím, že je uveden i orgán, který bude o námitkách rozhodovat. V opatření je uvedeno jméno inspektorky i její podpis.

Proti zamítavému rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že opatření ukládané podle zákona o inspekci je specifickou formou správního rozhodnutí a jako takové musí splňovat i určité náležitosti podle správního řádu. Vzhledem k tomu, že opatření bylo nesrozumitelné, hovořilo o zakázaných potravinách, aniž specifikovalo, co se tím míní, neobsahovalo skoro žádné náležitosti správního aktu (označení, kdo jej vydal, jasná a nezaměnitelná specifikace, co ukládá, na základě jakých prokazatelných zjištění a za jaká konkrétní porušení ustanovení právních norem atd.), měl krajský soud napačené rozhodnutí zrušit. Jeho závěr, že se v případě opatření nejednalo o akt nepřezkoumatelný ani zmatečný označil stěžovatel

za nepřesvědčivý. Opatření je specifickou formou rozhodnutí, neboť je činěno dozorovým orgánem státní správy a na jeho základě vznikají adresátu státní správy práva a povinnosti. Takové rozhodnutí proto musí mít náležitosti širší, než je stanoveno v zákoně o inspekci. Vady opatření jsou vadami neodstranitelnými.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že opatření nemají povahu rozhodnutí ve smyslu správního řádu. Jedná se o akt bezprostředního zásahu, tedy o osobní rozhodnutí inspektora na místě samém, které nemá odkladný účinek. Opatření je nástroj k vynucení práva, a to, že se nepostupuje podle správního řádu, je dáno jeho výjimečností, mimořádností, odlišnostmi od jiných rozhodnutí, jedinečností a neopakovatelností.

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

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s právním názorem krajského soudu, že opatření vydaná podle § 5 zákona o inspekci jsou bezformálními úkony správních orgánů, které nemají povahu rozhodnutí ve smyslu správního řádu, a že se na postup při jejich vydání a jejich obsahové náležitosti nevztahuje správní řád.

Žalovaný je podle § 3 zákona o inspekci v rámci své působnosti mimo jiné oprávněn provádět kontroly a ukládat opatření. Kontrolou se podle § 2 písm. a) citovaného zákona rozumí zjišťování prováděné inspektorem, zda jsou plněny požadavky stanovené zvláštními právními předpisy nebo přímo použitelnými předpisy Evropských společenství, na jejichž základě ukládá inspektor opatření k odstranění zjištěných nedostatků a o nichž pořizuje protokol. I když zákon o inspekci stanoví, že o provedené kontrole má být pořizen protokol, jeho obsahové náležitosti neupravuje. Tyto lze nalézt v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, podle kterého je žalovaný povinen postupovat, nestanoví-li zákon o inspekci či jiný právní předpis jinak. Státní kontrolu totiž kromě jiných vykonávají ostatní

orgány státní správy, do jejichž působnosti náleží specializovaná kontrola, odborný dozor nebo inspekce podle zvláštních předpisů [§ 2 písm. d) zákona o státní kontrole]. Žalovaný je takovým orgánem státní správy na základě zákona o inspekci. Protokol sepsaný podle § 2 písm. a) zákona o inspekci tak musí obsahovat náležitosti stanovené v § 15 odst. 1 a 2 zákona o státní kontrole. Podle citovaného ustanovení obsahuje protokol zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. V protokole se uvádí označení kontrolního orgánu a kontrolních pracovníků na kontrole zúčastněných, označení kontrolované osoby, místo a čas provedení kontroly, předmět kontroly, kontrolní zjištění, označení dokladů a ostatních materiálů, o které se kontrolní zjištění opírá. Protokol podepisují kontrolní pracovníci, kteří se kontroly zúčastnili.

Podle zákona o inspekci je inspektor oprávněn ukládat opatření k odstranění zjištěných nedostatků, avšak jeho náležitosti tento zákon neupravuje. V § 5 odst. 2 tohoto zákona se pouze stanoví, že opatření oznámí inspektor kontrolované osobě a neprodleně o něm učiní písemný záznam. V případě uložení opatření k zajištění uvede v písemném záznamu též důvod zajištění, popis zjištěných zemědělských výrobků, potravin anebo tabákových výrobků a jejich množství. Z citovaného ustanovení tedy pouze vyplývá, že o opatření se musí učinit písemný záznam a že má mít určité obsahové náležitosti. Aniž by v první větě citovaného ustanovení bylo cokoli uvedeno o obsahových náležitostech opatření, ve druhé větě se hovoří o tom, že v případě opatření k zajištění se „uvede též“, z čehož lze dovodit, že nad rámec obvyklých náležitostí opatření je v případě opatření k zajištění nutné uvést ještě náležitosti další. Přes uvedené je podstatné, že zákon o inspekci nevymezuje obsahové náležitosti opatření, nestanoví ani, že nemá mít náležitosti žádné či že opatření obsahuje pouze výrok. Citovaný zákon současně nevylučuje použití správního řádu, ale neobsahuje ani ustanovení, které na použití správního řádu

odkazuje. Náležitosti opatření, které bylo uloženo v průběhu kontroly, nestanoví ani zákon o státní kontrole. Z těchto důvodů je nutné aplikovat § 180 odst. 1 správního řádu, podle kterého tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé. Z § 9 správního řádu lze dovodit, že rozhodnutím je takový úkon správního orgánu, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. V dané věci bylo uloženo opatření podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci, podle kterého inspektor na základě výsledků provedené kontroly uloží opatření k odstranění zjištěných nedostatků. Opatřením správního orgánu byla stěžovateli uložena povinnost, a proto je nutné toto opatření považovat za rozhodnutí, tj. úkon správního orgánu, jímž se v určité věci zakládají povinnosti jmenovitě určené osobě. Vydávají-li správní orgány rozhodnutí podle zákona o inspekci, přičemž tento zákon v celém rozsahu řízení neupravuje, je nutné v řízení postupovat podle správního řádu. Ke stejnému závěru, tj. k nutnosti aplikace správního řádu na věci neupravené zákonem o inspekci či jiným právním předpisem, je možné dospět také aplikací § 1 odst. 1 správního řádu, který stanoví, že správní řád upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Protože žalovaný vykonává působnost v oblasti veřejné správy na základě zákona o inspekci a dalších právních předpisů, je nutné na jeho postup při vydávání rozhodnutí aplikovat správní řád.

Obsah a forma rozhodnutí je upravena v § 67 správního řádu a náležitosti rozhodnutí v § 68 a § 69 citovaného zákona. Podle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí,

podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Rozhodnutí nemusí obsahovat odůvodnění tehdy, jestliže správní orgán I. stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví (§ 68 odst. 4 správního řádu). Obdobnou úpravu správní řád obsahuje v § 150 odst. 5 v souvislosti s příkazem, kdy lze odůvodnění příkazu nahradit vlastnoručně podepsaným prohlášením účastníka řízení, že s uložením povinnosti souhlasí. Žádná ze zmíněných alternativ v případě stěžovatele nenastala. Jak vyplývá z § 143 správního řádu, dokonce i v případě, jsou-li rozhodnutím ukládány povinnosti na místě, zpravidla z důvodu nebezpečí z prodlení, je nutné rozhodnutí vyhotovit písemně a bez zbytečného dokladu doručit dodatečně. Správní orgán je v takových případech oprávněn pouze rozhodnutí před jeho písemným vyhotovením ústně vyhlásit. V § 67 odst. 2 správního řádu je stanoveno, že se rozhodnutí vyhotovuje v písemné formě s touto výjimkou, že se v této formě nevyhotovuje, stanoví-li tak zákon. V takovém případě se výroková část rozhodnutí, podstatné části jeho odůvodnění a poučení o opravném prostředku pouze vyhlásí a do spisu se učiní záznam, který obsahuje výrokovou část, odůvodnění, datum vydání, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. I takto vyhotovený záznam však musí obsahovat odůvodnění v rozsahu § 68 odst. 3 správního řádu, neboť v § 67 odst. 2 správního řádu není stanoveno, že v tomto případě má odůvodnění obsahovat jiné náležitosti.

Stanoví-li tedy § 5 odst. 2 zákona o inspekci, že opatření oznámí inspektor kontrolované osobě a neprodleně o něm učiní písemný záznam, aniž by zákon stanovil obsahové náležitosti záznamu, je nezbytné, aby splňoval náležitosti stanovené v § 67 odst. 2 správního řádu a jeho odůvodnění náležitosti podle § 68 odst. 3 správního řádu. Je jistě možné

akceptovat, aby opatření bylo součástí kontrolního protokolu, avšak v takovém případě je třeba trvat na tom, aby protokol obsahoval jak náležitosti protokolu uvedené v § 15 odst. 1 a 2 zákona o státní kontrole, tak náležitosti opatření podle § 67 a § 68 správního řádu. Zároveň je nutné jednotlivé náležitosti vymezit přehledně tak, aby bylo zřejmé, jaké náležitosti se vztahují ke kontrolnímu protokolu a jaké k uloženému opatření. Kontrolovaná osoba má v případě, že s opatřením nesouhlasí, právo podat proti němu námitky (§ 5 odst. 3 zákona o inspekci), a proto je k účinné ochraně jejích práv nezbytné, aby se jí dostaly jasné informace o jednotlivých náležitostech opatření. Pokud by opatření neobsahovalo řádné odůvodnění, tj. uvedení důvodů svého výroku nebo výroků, podkladů pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitka-

mi účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí, ztratilo by řízení o námitkách zcela svůj smysl. Kontrolovaná osoba by nebyla schopna k ochraně svých práv proti nevysloveným závěrům správního orgánu konkrétním způsobem formulovat své námitky. Nelze akceptovat, aby se kontrolovaná osoba o skutečnostech, které měly být již v opatření, dozvěděla teprve z rozhodnutí o námitkách. Takový postup by byl v rozporu se zásadou dvojinstančnosti a řízením o námitkách by se tak v podstatě stalo řízení soudní, neboť teprve v žalobě proti rozhodnutí o námitkách by kontrolovaná osoba mohla relevantním způsobem zpochybňovat zákonnost postupu správních orgánů.

Konkretizoval-li stěžovatel v žalobních námitkách nedostatky opatření, byl krajský soud povinen se jimi věcně zabývat a posoudit, zda protokoly o kontrole, jejichž součástí bylo uložené opatření, stěžovatelem namítané náležitosti měly, či nikoliv.

2324

Pobyt cizinců: doklad o zajištění ubytování pro účely žádosti o trvalý pobyt

k § 87i odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

Nájemce bytu může být v případě žádosti o trvalý pobyt cizince, který s nájemcem bytu sdílí společnou domácnost, oprávněnou osobou podle § 87i odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, vydávající písemné potvrzení o ubytování občana Evropské unie nebo rodinného příslušníka, které je považováno za doklad o zajištění ubytování.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2010, čj. 10 Ca 196/2008-44)

Věc: Y. X. proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, o uznání dokladu o zajištění ubytování.

Žalobce 22. 10. 2007 podal žádost o povolení k trvalému pobytu s tím, že v kolonce účel pobytu na území uvedl „*rodinný příslušník obč. CZE – druh*“. K žádosti bylo mj. doloženo potvrzení o souhlasu s ubytováním žalobce v bytě na adrese ulice B., Brno, ze dne 26. 9. 2007, které podepsala M. B. (podpis samostatně ověřen). Dne 25. 10. 2007 bylo do-

ručeno podání žalobce, v němž uvedl, že žalobce žije s M. B. ve společné domácnosti na uvedené adrese, a navrhl, aby správní orgán I. stupně provedl důkaz místním ohledáním nebo šetřením v jejím bydlíšti. Správní orgán I. stupně podle údajů v katastru nemovitostí zjistil, že majitelem domu na uvedené adrese je Mgr. Ivan G. Ten následně k výzvě správní-

ho orgánu I. stupně sdělil, že M. B. je nájemcem bytu na uvedené adrese, avšak spolu s ní není ve smlouvě ani evidenčním listu žalobce hlášen, ačkoli nájemci mají povinnost hlásit nového spolubydlíčího pronajímateli a platit za něj poplatky za služby spojené s bydlením. Následně správní orgán I. stupně sdělil žalobci, že zjistil uvedenou skutečnost, a proto nemůže akceptovat doložený doklad o zajištění ubytování. Proto vyzval žalobce, aby předložil nový doklad o zajištění ubytování na území ČR s tím, že při nedoložení dokladu ve stanovené lhůtě může být žádost podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zamítnuta. Žalobce ve stanovené lhůtě žádný doklad nepředložil, pouze požádal o prodloužení stanovené lhůty (žádost ze dne 19. 11. 2007). K výzvě správního orgánu I. stupně sdělil Magistrát města Brna, odbor sociální péče, že M. B. pobírala do dne 1. 11. 2007 příspěvek na živobytí. Společně posuzovanými osobami pro účely této dávky přitom byli od února 2007 syn Josef a od září 2007 vnučka Samanta. Následně 27. 11. 2007 žalobce předložil nájemní smlouvu k předmětnému bytu ze dne 1. 3. 2007, v níž je mj. uvedeno, že spolu s nájemcem jsou byt oprávněny užívat následující spolubydlíčí osoby: Samanta B., Josef B. a Y. X., přičemž první dvě jména jsou vytištěna počítačem stejně jako zbytek smlouvy, jméno žalobce je dopsáno ručně, obdobně jsou dopsány údaje do evidenčního a výpočtového listu. Dále jsou připojeny kopie občanského průkazu M. B. a cestovního dokladu žalobce. Správní orgán I. stupně žalobce usnesením ze dne 18. 12. 2007 upozornil, že předložená smlouva je starší než 180 dnů (§ 87w zákona o pobytu cizinců), a proto nemůže být akceptována a vyzval k předložení dokladu v nové lhůtě 15 dnů od doručení usnesení. Ve stanovené lhůtě žalobce pouze opětovně požádal o prodloužení lhůty.

Správní orgán I. stupně této žádosti usnesením ze dne 10. 1. 2008 nevyhověl. Žalobce dne 14. 1. 2008 doložil opětovně potvrzení o souhlasu s ubytováním cizince podepsané M. B., s ověřením jejího podpisu. Rozhodnutím z téhož dne správní orgán I. stupně (Policie ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké

policie Brno, Inspektorát cizinecké policie Brno, detašované pracoviště Brno), žádost podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zamítl. V odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedl s odkazem na sdělení pronajímatele bytu na předmětné adrese, že předložený souhlas s ubytováním podepsaný M. B. není dokladem ve smyslu § 87i odst. 2 zákona o pobytu cizinců a kopie smlouvy o nájmu bytu ze dne 1. 3. 2007 nesplňuje podmínku stanovenou § 87w zákona o pobytu cizinců, neboť je starší než 180 dnů.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. Uvedl v něm, že M. B. jako nájemkyně bytu má právo rozhodnout o tom, které osoby s ní budou sdílet společnou domácnost, neboť toto právo je součástí jejího nájemního práva.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 7. 2008 odvolání zamítl s tím, že se ztotožňuje s názorem správního orgánu I. stupně v tom, že předložený doklad o zajištění ubytování neodpovídá § 87i odst. 2 a § 87w zákona o pobytu cizinců.

Proti rozhodnutí žalovaného žalobce brojil žalobou podanou k Městskému soudu v Praze. Podle žalobce správní orgány vyšly z nesprávného právního názoru, že žalobce nepředložil doklad o zajištěném ubytování dle § 87i odst. 1 zákona o pobytu cizinců. V daném případě žalobce předložil souhlas nájemce bytu, který splňuje náležitosti dle § 87i odst. 2 zákona o pobytu cizinců, podle něhož se takovým dokladem rozumí úředně ověřený podpis na písemném potvrzení oprávněné osoby o souhlasu s ubytováním občana Evropské unie nebo rodinného příslušníka. Pokud správní orgán I. stupně uvedl, že tento doklad není akceptovatelný, když nebyl doložen souhlas vlastníka nemovitosti, nemá takový postup oporu v právních předpisech, když zákon o pobytu cizinců nic takového nevyžaduje. V daném případě nelze vyžadovat souhlas vlastníka, neboť mezi nájemcem bytu a účastníkem řízení nebyla uzavřena podnájemní smlouva. Nelze vycházet ani z toho, že nájemkyně bytu neuvedla žalobce do evidenčního listu a neplatí za něj poplatky spojené s bydlením. Z této skutečnosti nelze do-

vozovat, že by byla omezena ve svém právu poskytnout ubytování žalobci. Právo poskytnout byt k užívání osobám, které žijí s nájemcem ve společné domácnosti, a to i bez souhlasu pronajímatele, plyne mimo jiné i z § 688 občanského zákoníku. Zákon o pobytu cizinců pojem „*oprávněné osoby*“ nevymezuje. Pokud je ovšem nájemce oprávněn rozhodnout o tom, komu poskytne ubytování, které nemá charakter podnájemního vztahu, je nutno mít žalobcem doložený doklad za dostatečný ve smyslu § 87i zákona o pobytu cizinců.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobu nepovažuje za důvodnou. Uvádí, že podle názoru žalobce by se měl správní orgán spokojit s tím, co mu účastník předloží a po ničem dalším již nepátrat. Žalovaný zastává názor zcela opačný, neboť má povinnost rozhodovat na základě zjištění úplného stavu věci. V případě žalobce má pak žalovaný důvodně pochybnosti o tom, že s M. B. žije ve společné domácnosti jako druh a družka, neboť až do podání žádosti se žalobce na území ČR zdržoval nelegálně. Jedinou možností pro žalobce, jak si legalizovat svůj pobyt, aniž by musel odjet z území ČR a podat žádost na zastupitelském úřadu v zahraničí, bylo podání žádosti o povolení k trvalému pobytu „*ne-standardním způsobem jako rodinný příslušník občana Evropské unie*“. Ze znění § 87i odst. 2 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že oprávněnou osobou je vlastník nemovitosti. Pokud se žalobce dovolává toho, že pronajímatel nemusí udělovat souhlas nájemci k tomu, aby si pozval návštěvu, která se zdrží několik dní, žalovaný poukazuje na to, že v takovém případě zcela jistě nejde o soužití ve společné domácnosti, které by vedlo k udělení povolení k trvalému pobytu ve smyslu § 15a odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Základní žalobní námitka spočívá v tvrzení žalobce, že žádost o povolení k trvalému pobytu doložil řádným dokladem o zajištění ubytování dle § 87i odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Podle § 87i odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců k žádosti o povolení k trvalému pobytu občan Evropské unie nebo jeho rodinný příslušník předloží mj. doklad o zajištění ubytování.

Podle § 87i odst. 2 zákona o pobytu cizinců „[d]okladem o zajištění ubytování podle odstavce 1 písm. d) se rozumí doklad o vlastnictví bytu nebo domu, doklad o oprávněnosti užívání bytu nebo úředně ověřený podpis na písemném potvrzení oprávněné osoby o souhlasu s ubytováním občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka; objekt ubytování musí být podle zvláštního právního předpisu označen číslem popisným nebo evidenčním, popřípadě orientačním číslem a je podle stavebního zákona určen pro bydlení nebo individuální rekreaci. Úřední ověření se nevyžaduje, podepíše-li oprávněná osoba souhlas před pověřeným zaměstnancem ministerstva.“

Podle § 87k odst. 1 písm. a) „[p]olicie nebo ministerstvo žádost o povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže žadatel nepředloží náležitosti stanovené zákonem“.

V daném případě je mezi účastníky spor o to, zda „*oprávněnou osobou*“ ve smyslu § 87i odst. 2 zákona o pobytu cizinců může být i nájemce bytu.

Správní orgány v daném případě dovodily, že nájemce bytu touto oprávněnou osobou není, ale je jí toliko vlastník bytu, a svůj závěr opřel dále o to, že pronajímateli bytu nebylo sdílení společné domácnosti s žalobcem nájemkyní bytu nahlášeno a že za žalobce nejsou placeny poplatky za služby spojené s bydlením. Takový výklad § 87i odst. 2 zákona o pobytu cizinců nemůže obstát.

Podle § 688 odst. 1 občanského zákoníku „[n]ájemce bytu a osoby, které žijí s nájemcem ve společné domácnosti, mají vedle práva užívat byt i právo užívat společné prostory a zařízení domu, jakož i požívat plnění, jejichž poskytování je s užíváním bytu spojeno“. Osoba žijící ve společné domácnosti s nájemcem tedy má právo užívat byt bez ohledu na souhlas pronajímatele, a může tedy byt užívat i přes jeho nesouhlas. Pronajímatel

přítom nemá žádné právo zasahovat do volby nájemce, s kým bude svou společnou domácnost sdílet. Z ustálené judikatury občansko-právních soudů lze v tomto směru poukázat např. na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 11. 2002, sp. zn. 26 Cdo 463/2001. Z uvedeného tedy vyplývá, že nájemce může být oprávněnou osobou podle § 87i odst. 2 zákona o pobytu cizinců v případě, že se jedná o cizince, který s nájemcem bytu sdílí společnou domácnost.

Otázka, zda nájemce platí za spolužijící osobu poplatky za služby spojené s bydlením, je otázkou soukromoprávního vztahu mezi pronajímatelem a nájemcem a nemá vliv na možnost nájemce vyslovit souhlas s ubytováním cizince podle § 87i odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uváděl, že měl důvodné pochybnosti o tom, že žalobce s M. B. skutečně žije ve společné domácnosti jako druh a družka. Takové vyjádření ovšem jde nad rámec odůvodnění žalobou

napadeného rozhodnutí. Pokud by správní orgány skutečně zjistily, že žalobce s M. B. nežije ve společné domácnosti, a není tedy rodinným příslušníkem občana Evropské unie, jistě by to bylo také důvodem pro zamítnutí žádosti. Taková skutečnost by však musela být v řízení řádným způsobem zjištěna a prokázána a žádost by nemohla být zamítnuta pro nedoložení dokladu o zajištění ubytování, ale pro nedoložení skutečnosti, že žadatel je rodinným příslušníkem občana Evropské unie. Konečně lze toliko poukázat na to, že žalobce navrhl v rámci řízení setření v místě bydliště k prověření takové skutečnosti. Správní orgán dne 1. 11. 2007, kromě prověření jiných údajů sice požádal, aby při provedení pobytové kontroly bylo zjištěno, zda žalobce sdílí společnou domácnost s M. B., avšak odpovědi na tuto žádost (doručené až po vydání rozhodnutí I. stupně) se nestaly podkladem pro rozhodnutí, ani odvolací rozhodnutí z nich nevychází a s odkazem na ně žádný závěr nečiní. (...)

2325

Mezinárodní ochrana: odkladný účinek žaloby

k § 16 odst. 1 písm. d) a e), § 25 a § 32 odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění zákonů č. 2/2002 Sb., č. 217/2002 Sb., č. 57/2005 Sb., č. 350/2005 Sb., č. 165/2006 Sb. a č. 379/2007 Sb.

k § 73 odst. 2 a 3 soudního řádu správního

I. Žaloba proti rozhodnutí podle § 16 odst. 1 písm. d) a e) a § 25 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, nemá ze zákona odkladný účinek (§ 32 odst. 3 tohoto zákona). To však neznamená, že jej k žádosti žalobce nelze ani přiznat podle obecné právní úpravy obsažené v § 73 odst. 2 až 3 s. ř. s.

II. Přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí podle § 25 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v situaci, kdy žalobce byl opakovaně soudně i správně vyhoštěn, by bylo v rozporu s veřejným zájmem, jímž je povinnost žalobce (adresáta individuálního správního aktu) respektovat pravomocná rozhodnutí správního orgánu a soudu (§ 73 odst. 2 s. ř. s.).

(Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2010, čj. 45 Az 20/2010-23)

Věc: Amarmend B. proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany.

Žalobce dne 9. 7. 2010 podal v pořadí třetí žádost o udělení mezinárodní ochrany. Učinil tak poté, co mu bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění a co byl za účelem správního vyhoštění zajištěn.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 8. 2010 rozhodl, že žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany je nepřipustná podle § 10a písm. e) zákona o azylu a řízení podle § 25 písm. i) téhož zákona zastavil.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Praze, ve které mimo jiné požádal o přiznání odkladného účinku s odůvodněním, že právní následky napadeného rozhodnutí by znamenaly možnost vrátit jej do země původu, tedy nenahraditelnou újmu. Přiznání odkladného účinku se přitom nedotkne nepřiměřeným způsobem práv třetích osob, ani není v rozporu s veřejným zájmem.

Krajský soud návrh na přiznání odkladného účinku žaloby zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 32 odst. 3 zákona o azylu má podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany odkladný účinek s výjimkou žaloby proti rozhodnutí o zastavení řízení podle § 25 uvedeného zákona a žaloby proti rozhodnutí podle § 16 odst. 1 písm. d) a e) téhož zákona. Tedy žaloby proti rozhodnutím vydaným podle posledně uvedených ustanovení odkladný účinek ze zákona nemají a pro jeho případné přiznání platí obecná právní úprava, tj. § 73 odst. 2 až 3 s. ř. s. Shora uvedené ustanovení zákona o azylu totiž nelze vykládat tak, že vylučuje i možnost takové žalobě odkladný účinek přiznat podle § 73 s. ř. s. Toto ustanovení zákona o azylu je sice vůči soudnímu řádu správnímu ustanovením speciálním, nicméně pouze v tom rozsahu, že na rozdíl od obecné právní úpravy žalobám proti určitým rozhodnutím odkladný účinek přiznává ze zákona. Tedy tato specialita se vztahuje toliko k § 73 odst. 1 s. ř. s., které ostatně takovou právní úpravu samo předpokládá, neboť stanoví, že podání žaloby nemá odkladný účinek, pokud tento nebo

zvláštní zákon nestanoví jinak. Specialita se však již nevztahuje k dalším odstavcům § 73 s. ř. s., tj. k možnosti přiznat odkladný účinek žalobě za splnění zákonem stanovených podmínek usnesením soudu.

Z výše uvedeného vyplývá, že cizinci, jejichž řízení o udělení mezinárodní ochrany bylo zastaveno [potažmo jejichž žádost o udělení mezinárodní ochrany byla zamítnuta podle § 16 odst. 1 písm. d) a e) zákona o azylu], jsou v řízení o žalobě proti takovému rozhodnutí oprávněni o odkladný účinek žaloby požádat dle § 73 odst. 2 s. ř. s. a soud je pak povinen takovou žádost posoudit pohledem zákonných podmínek uvedených v citovaném ustanovení, tj. hodnotí, zda by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, zda se přiznání odkladného účinku nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a zda není v rozporu s veřejným zájmem. (...)

Ze správního spisu, konkrétně z rozhodnutí Policie České republiky, oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, ze dne 14. 12. 2009, kterým bylo žalobci uloženo správní vyhoštění na dobu deseti let, vyplývá, že žalobci bylo v roce 2007 uloženo správní vyhoštění na dobu dvou let. Jelikož žalobce nevycestoval, byl dále trestním příkazem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 10. 4. 2009 odsouzen pro maření výkonu úředního rozhodnutí dle § 171 odst. 1 písm. b) trestního zákona z roku 1961 a byl mu uložen trest vyhoštění ve výměře dvou let. Ani na základě tohoto dalšího rozhodnutí o správním vyhoštění žalobce z České republiky neodcestoval a namísto toho podal shora uvedenou třetí žádost o udělení mezinárodní ochrany.

S ohledem na uvedené dospěl soud k závěru, že v případě žalobce nejsou splněny podmínky pro přiznání odkladného účinku žalobě. Z obsahu žádosti o udělení mezinárodní ochrany nemohl soud učinit závěr, že by výkon napadeného rozhodnutí nebo jeho následky mohly znamenat pro žalobce nenahraditelnou újmu, zejména pokud žalobci skutečnosti, které uvedl v třetí žádosti o udělení mezinárodní ochrany (ze země původu

odjel v roce 2006 a volby, při kterých se zadlužil, se konaly v roce 2000; o potížích s partnerem své bývalé ženy pak hovořil již v první žádosti), musely být známy již v době podání první žádosti o udělení azylu (rok 2007). Stejně tak mu musela být známa povinnost opustit Českou republiku na základě prvního správního vyhoštění a neúspěchu v žalobním řízení, které následovalo po rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany v roce 2007.

S ohledem na shora uvedené dospěl soud také k závěru, že přiznání odkladného účinku žalobě by bylo v rozporu s veřejným zájmem, jímž je povinnost účastníka (adresáta individuálního správního aktu) respektovat pravomocná rozhodnutí správního orgánu

a soudu. Žalobce přitom veškerá rozhodnutí hostitelského státu zcela ignoruje. Českou republiku neopustil ani na základě prvního správního vyhoštění a neúspěchu v žalobním řízení, které následovalo po rozhodnutí o první žádosti o udělení mezinárodní ochrany v roce 2007, ani na základě druhého správního vyhoštění v roce 2009 v situaci, kdy jeho žalobě proti rozhodnutí o druhé žádosti o udělení mezinárodní ochrany nebyl přiznán odkladný účinek. Krom toho byl také pravomocně odsouzen pro maření výkonu úředního rozhodnutí dle § 171 odst. 1 písm. b) trestního zákona z roku 1961 a byl mu uložen trest vyhoštění ve výměře dvou let. (...)

2326

Katastr nemovitostí: výmaz údaje o zástavním právu; oprava chyb v katastrálním operátu

k § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění zákona č. 89/1996 Sb.

k § 7 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění zákona č. 90/1996 Sb.

k § 36 odst. 1 vyhlášky č. 190/1996 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění zákona č. 210/1993 Sb. a zákona č. 90/1996 Sb., a zákon České národní rady č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění zákona č. 89/1996 Sb., ve znění vyhlášky č. 179/1998 Sb.^{*)}

I. Zda se jednalo o zřejmý omyl při vedení katastru ve smyslu § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, spočívající ve výmazu zástavního práva záznamem na podkladě listin, které zřejmě neměly být podkladem pro takový postup katastrálního úřadu, je třeba posoudit s ohledem na příslušná ustanovení zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, a prováděcí vyhlášky účinné v době, kdy katastrální úřad výmaz zástavního práva provedl. Pravomocná rozhodnutí soudů o neplatnosti zástavní smlouvy nejsou listinami ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., neboť nepotvrzují ani neosvědčují právní vztahy, tedy nepotvrzují ani neosvědčují samotné zástavní právo.

II. Pokud katastrální úřad provedl výmaz údaje o zástavním právu na základě listin, které nesplňují požadavky stanovené § 7 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlast-

^{*) S účinností od 1. 3. 2007 nahrazena vyhláškou č. 26/2007 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů (katastrální vyhláška).}

nických a jiných věcných práv k nemovitostem, je možné zápis údaje o zástavním právu obnovit cestou opravy chyb v katastrálním operátu dle § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky.

III. Opravu údaje o zástavním právu postupem dle § 8 odst. 1 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, lze učinit pouze u stále existující nemovitosti zapsané v katastru nemovitostí.

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 5. 2. 2010, čj. 59 Ca 23/2009-46)**

Prejudikatura: č. 2098/2010 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným Global Financial Restructuring Czech proti Zeměměřičskému a katastrálnímu inspektorátu v Liberci, za účasti 1) společnosti s ručením omezeným Euroform a 2) společnosti s ručením omezeným Skanska Transbeton, o provedení opravy v katastrálním operátu.

Žalobce podal dne 22. 7. 2008 u Katastrálního úřadu pro Ústecký kraj, Katastrální pracoviště Ústí nad Labem, návrh na opravu chybných údajů v katastru nemovitostí. Návrh odůvodnil tím, že výmaz zástavního práva k budovám v k. ú. Trmice provedený v roce 2003 na základě návrhu zástavního dlužníka a rozsudků o neplatnosti zástavní smlouvy byl učiněn ve zjevném omylu. Katastrální úřad vydal dne 26. 8. 2008 oznámení o neprovedení opravy, proti němuž vyjádřil žalobce nesouhlas.

Katastrální úřad rozhodnutím ze dne 3. 11. 2008 nesouhlasu žalobce s neprovedením opravy v katastrálním operátu nevyhověl a ponechal dané budovy evidované v katastru nemovitostí bez omezení zástavním právem. K výmazu zástavního práva došlo na základě návrhu společnosti Euroform, s. r. o., ze dne 13. 2. 2003, který byl doložen rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2002, čj. 51 Cm 47/94-81, Vrchního soudu v Praze ze dne 13. 1. 2003, čj. 5 Cmo 358/2002-139, a usnesením Městského soudu v Praze ze dne 8. 8. 2002, čj. 51 Cm 47/94-95. Těmito rozhodnutími byla vyslovena neplatnost smlouvy o zřízení zástavního práva ze dne 26. 2. 1992. Katastrální úřad dále uvedl, že předmětné budovy zanikly.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání k žalovanému, kte-

rý je rozhodnutím ze dne 19. 1. 2009 zamítl. Ztotožnil se závěrem, že výmaz zástavního práva nelze v daném případě považovat za zřejmý omyl, neboť návrh na výmaz byl podán vlastníkem budov a doložen výše citovanými rozhodnutími soudů, která jsou způsobilá být podkladem k provedení výmazu zástavního práva z katastru.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, v níž uvedl, že k provedení výmazu zástavního práva došlo na základě listin, které zjevně neprokazují zánik ani neexistenci zástavního práva. Výše citovaná rozhodnutí městského a vrchního soudu pouze deklarují, že předmětná zástavní smlouva je neplatná. Neurčují však, zda zástavní právo i přes tuto neplatnost existuje. Žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 1. 2004, sp. zn. 21 Cdo 2207/2003, kterým byly uvedené rozsudky zrušeny. Nejvyšší soud v odůvodnění uvedl, že podle právní úpravy účinné do 31. 12. 1992 (podle které byla uzavřena předmětná zástavní smlouva) vznikalo k nemovitostem zástavní právo nejen podle platné zástavní smlouvy, ale i na základě neplatné zástavní smlouvy (§ 151d odst. 1 občanského zákoníku), byla-li věc odevzdána zástavnímu věřiteli a ten ji přijal v dobré víře, že zástavce je oprávněn věc zastavit. V této souvislosti odkázal žalobce

**) Rozsudek krajského soudu byl napaden kasační stížností, kterou NSS rozsudkem ze dne 28. 2. 2011, čj. 2 As 22/2010, zamítl.*

také na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 1999, sp. zn. 21 Cdo 328/99. Žalobce proto tvrdil, že i v roce 1992 mohlo vzniknout zástavní právo na základě neplatné zástavní smlouvy, a z tohoto důvodu je rozhodnutí vyslovující pouze neplatnost zástavní smlouvy pro výmaz zástavního práva z katastru nemovitostí nedostačující. Provedli-li tedy katastrální úřad na základě rozsudků výmaz, jedná se o chybu, která vnikla zřejmým omylem při vedení katastru.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že zástavní právo v katastrálním operátu nebylo vymazáno na základě rozsudků, jak uvádí žalobce, ale na základě písemného ohlášení zástavce, které bylo doloženo pravomocným rozhodnutím soudu. Pokud je rozhodnutím soudu vyslovena neplatnost zástavní smlouvy, nebrání provedení odpovídajícího zápisu (na rozdíl od vyslovení neplatnosti v případě smluv kupních apod.) vyřešení otázky, jaký zápis a ve prospěch jaké osoby má být v katastru proveden. Katastrální úřad byl oprávněn záznamem zástavní právo vymazat, proto se nejedná o chybu.

K žalobě se rovněž vyjádřila společnost Euroform, jako osoba zúčastněná na řízení, která měla za to, že napadené rozhodnutí je zákonné a správné. Tato společnost je vlastníkem nemovitostí, kterých se návrh na opravu chyb týká. Upozornila na skutečnost, že žalobcem citovaný rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 328/99 se týká věci movité. U nemovitostí nikdy nemůže nastat situace, že by na základě neplatné zástavní smlouvy vzniklo zástavní právo k nemovitostem, neboť předání nemovitosti nemá na vznik zástavního práva k nemovitostem žádný vliv. Z výroku shora uvedeného rozsudku Vrchního soudu v Praze vyplývá, že, je-li smlouva neplatná, nejsou tu a nikdy nebyly právní vztahy neplatným titulem domněle založené. Bez platné zástavní smlouvy nikdy nemohlo vzniknout zástavní právo k nemovitostem, a proto se katastrální úřad nedopustil zřejmého omylu, když listiny (rozsudky o určení neplatnosti zástavní smlouvy) považoval za listiny způsobilé podle § 7 zákona č. 265/1992 Sb.

Společnost Euroform dále tvrdila, že institut opravy chyby v katastru nemovitostí neslouží k zakládání a změně právních vztahů k nemovitostem a není možné v řízení podle § 8 katastrálního zákona dojít k závěru, že omylem katastrálního úřadu by mohl být postup podle pravomocného a vykonatelného rozsudku. Nelze jej použít ani k posouzení přechodu zástavního práva na nového nabyvatele. Žalobce navíc žádal znovuoobnovení zápisu zástavního práva k nemovitostem, ačkoliv tyto budovy fakticky neexistují, neboť byly odstraněny. Společnost Euroform zastávala názor, že žalobce chtěl formou institutu opravy chyby v katastru nemovitostí dosáhnout obnovy zápisu zástavního práva, aby se nemusel domáhat určení existence zástavního práva v soudním řízení. Institut opravy chyby v katastru nemovitostí však neslouží k řešení sporů o existenci věcných práv k nemovitostem.

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí Katastrálního úřadu pro Ústecký kraj zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) V daném případě je podstatou sporu posouzení, zda výmaz zástavního práva k budovám na parcelách v k. ú. Trmice na základě návrhu zúčastněné osoby společností Euroform doloženého pravomocnými rozsudky městského a vrchního soudu o neplatnosti zástavní smlouvy ze dne 26. 2. 1992, byl zřejmým omylem při vedení katastru a zda jej lze napravit cestou opravy chyby v katastrálním operátu dle § 8 katastrálního zákona. Napadená rozhodnutí totiž stojí na tom, že předložené rozsudky byly listinami způsobilými pro výmaz zástavního práva. (...)

Co je chyba vzniklá zřejmým omylem při vedení katastru zákon nestanoví. Jak uvádí doktrína, může to být chybný přepis údajů z listin do písemného operátu katastru, chybný zakres do katastrální mapy v rozporu s měřičskými podklady, **zápis na základě listiny, která zcela zřejmě nic neprokazuje a na základě které neměl být zápis nikdy učiněn.** Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 1. 2008, čj. 1 As 40/2007-103,

č. 2098/2010 Sb. NSS, uvedl, že „[n]eurčitý pojem „zřejmý omyl“ obsažený v § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 334/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), je třeba vykládat vždy v souvislosti s konkrétním případem. Obecně sem lze zařadit jak omyl týkající se skutkových okolností (error facti – zejména případy chyb v psaní a počítání, jako zápis jiných údajů, zápis údajů neobsažených v podkladové listině či např. i opomenutí zapsat údaj v podkladové listině obsažený), tak omyl právní (error iuris – např. zápis právního vztahu, který právní řád nezná, či zápis skutečnosti na základě listiny, která nesplňuje požadavky stanovené katastrálním zákonem). Omyl je přitom charakteristický vždy tím, že je v něm obsažen lidský činitel. Jako omyl proto nelze posuzovat objektivní skutečnosti způsobující nesoulad katastru se skutečným stavem (např. změnu právní úpravy zápisů do katastru, či zničení katastrálního operátu v důsledku požáru či povodně: zde nelze rozpor se skutečným stavem napravit opravou zřejmého omylu, nýbrž cestou revize či obnovy katastrálního operátu).“

Zda se v daném případě jednalo o zřejmý omyl při vedení katastru spočívající ve výmazu zástavního práva záznamem na podkladě listin, které zřejmě neměly být podkladem pro takový postup katastrálního úřadu, je třeba posoudit s ohledem na příslušná ustanovení zákona č. 265/1992 Sb. a prováděcí vyhlášky účinné v době, kdy katastrální úřad výmaz zástavního práva provedl. Podle § 7 odst. 1 věty první zákona č. 265/1992 Sb. „[p]ráva uvedená v § 1 odst. 1 [tedy i právo zástavní], která vznikla, změnila se nebo zanikla ze zákona, rozhodnutím státního orgánu, příklepem licitátora na veřejné dražbě, vydržením, přírůstkem a zpracováním, se zapisují záznamem [...] údajů na základě listin vyhotovených státními orgány a jiných listin, které podle zvláštních předpisů potvrzují nebo osvědčují právní vztahy, do katastru“. Podle § 36 odst. 1 vyhlášky č. 190/1996 Sb. (účinné v době, kdy katastrální úřad výmaz zástavního práva provedl) „[z]áznamem se do katastru zapisují právní

vztahy k nemovitostem na základě listin, které podle zvláštních předpisů potvrzují nebo osvědčují právní vztahy k nemovitostem, a) předložených příslušnými státními orgány přímo k zápisu do katastru, nebo b) přiložených k ohlášení vlastníka či jiného oprávněného“. Podle odstavce 2 písm. c) citovaného ustanovení „[l]istinou, která podle zvláštních předpisů potvrzuje právní vztahy, se rozumí také vykonatelné rozhodnutí státního orgánu“.

Z citovaných ustanovení vyplývá, že katastrální úřad mohl výmaz zástavního práva na návrh společnosti Euroform provést pouze na základě pravomocného a vykonatelného rozhodnutí soudu jako státního orgánu, které potvrzovalo či osvědčovalo právní vztah, tedy potvrzovalo či osvědčovalo zánik či neexistenci zástavního práva, které se jako údaj zapisuje do souboru popisných informací katastrálního operátu. Rozsudky Městského soudu v Praze čj. 51 Cm 47/94-81 a Vrchního soudu v Praze čj. 5 Cmo 358/2002-139 však za takové listiny nebylo možné považovat, neboť nepotvrzují existenci ani neexistenci zástavního práva k budovám. Nelze souhlasit ani se závěrem, že neexistenci zástavního práva lze dovodit z odůvodnění těchto rozsudků. Rozsudky městského a vrchního soudu se nevěnovaly existenci zástavního práva a otázce jeho vzniku, trvání či zániku, zabývaly se a vyslovily se pouze k otázce platnosti zástavní smlouvy. Pouze dovozovaly náležitý právní zájem na určení platnosti zástavní smlouvy a existenci zástavního práva.

Z tohoto závěru však nelze dovozovat, že neplatnost zástavní smlouvy soudy automaticky spojily s neexistencí zástavního práva. Předložené rozsudky, na základě kterých byl výmaz zástavního práva proveden, podle názoru soudu neodpovídají požadavkům § 7 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb. a prováděcí vyhlášky, neboť nejsou listinami – vykonatelnými rozhodnutími soudu jako státního orgánu, které by potvrzovaly neexistenci zástavního práva, a výmaz zástavního práva na základě nich neměl být katastrálním úřadem proveden. V tomto směru si soud dovoluje odkázat na známou judikaturu Nejvyššího soudu tý-

kající se neexistence naléhavého právního zájmu na vyslovení neplatnosti smlouvy, která se netýká pouze věcí movitých, ale také smluv zástavních k nemovitostem. Katastrální úřad tedy zcela zřejmě pochybil, pokud k návrhu společnosti Euroform jako spoluvlastníka zatížených nemovitostí na základě těchto listin, které neexistenci zástavního práva nepotvrzují, v roce 2003 provedl výmaz zástavního práva záznamem.

Neobstojí ani argumentace žalovaného, že katastrální úřad je oprávněn, pokud jde o listiny podle § 7 zákona č. 265/1992 Sb., kontrolovat pouze formální náležitosti. To je jistě pravda a toto oprávnění vyplývá z § 8 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., nicméně pokud se jedná o listinu, která není listinou podle § 7 odst. 1 citovaného zákona a neodpovídá požadavkům uvedeným v prováděcí vyhlášce, katastrální úřad není oprávněn záznam na základě takové listiny provést a jako nezpůsobilou pro záznam ji vrátí tomu, kdo ji předložil. Rovněž ani argument, že výmazu zástavního práva nebránil výrok soudu určující neplatnost zástavní smlouvy, neboť není třeba řešit, jaký jiný zápis má být v katastru nemovitostí, neobstojí. Podstatou zůstává, že rozsudky soudů znějící na neplatnost smluv, ať kupních, darovacích nebo zástavních, nejsou listinami potvrzujícími právní vztahy ve smyslu shora citovaného ustanovení zákona č. 265/1992 Sb. a vyhlášky č. 190/1996 Sb., na základě kterých může katastrální úřad provést záznam o daném právním vztahu, neboť nepotvrzují samotné právní vztahy, ale pouze dané smlouvy. Do katastru nemovitostí se však samotné smlouvy nezapisují, zapisují se, ať vkladem či záznamem nebo naopak výmazem, právní vztahy.

Pokud žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí s odkazem na § 5 odst. 7 katastrálního zákona uváděl, že návrh na opravu je třeba doložit listinou a tou není rozsudek Nejvyššího soudu čj. 21 Cdo 2207/2003-187, soud k tomu uvádí následující. Vztah citovaného ustanovení k § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona není zcela zřejmý a v praxi působí potíže. Žalovaný správně dovozuje, že opravený údaj týkající se právního vztahu

musí korespondovat nějaké listině uložené ve sbírce listin katastrálního úřadu, která opravený údaj v katastrálním operátu odůvodňuje. Je třeba přihlídnout i k tomu, že provedením opravy v katastrálním operátu se skutečný právní vztah nijak nemění. Citovaný rozsudek Nejvyššího soudu skutečně nehovoří o tom, že dané zástavní právo existuje, existence zástavního práva, jeho vznik či zánik ale není otázkou, kterou by katastrální orgány mohly řešit v řízení o opravě chyb v katastrálním operátu. Žalovaný však zcela odhlédl od skutečnosti, že údaj o zástavním právu k budovám před jeho výmazem v roce 2003 existoval a byl podložen smlouvou o zřízení zástavního práva ze dne 26. 2. 1992. Ta byla v souladu s § 151b odst. 2 občanského zákoníku účinného do 31. 12. 1992 registrována státním notářstvím a vznik zástavního práva byl dle § 151b odst. 6 občanského zákoníku vyznačen v evidenci nemovitostí.

Podle § 16 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb. „[z]ápisů právních vztahů v evidenci nemovitostí provedené podle dosavadních předpisů prokazují pravdivost skutečností v nich uvedených, pokud není prokázán jejich opak“. Pokud byl tedy údaj o zástavním právu vyznačen v evidenci nemovitostí, jednalo se o pravdivý údaj o jeho existenci, dokud nebyl prokázán opak.

Údaj o zástavním právu se pak stal údajem katastrálního operátu podle § 29 katastrálního zákona. Pokud tedy rozsudek Nejvyššího soudu zrušil pravomocná rozhodnutí soudů o neplatnosti zástavní smlouvy, nastal zde právní mocí tohoto rozsudku stav, kdy zástavní smlouva, na základě které se zástavní právo k budovám stalo údajem evidence nemovitostí (a následně katastru nemovitostí z důvodu kontinuity mezi operátem evidence nemovitostí a operátem katastru nemovitostí), stále existuje, byla katastrálnímu úřadu předložena a nebyla prokázána její neplatnost. Lze tak dospět k závěru, že návrh na opravu chybného údaje týkajícího se zástavního práva je podložen listinou, a to zástavní smlouvou, která byla registrována státním notářstvím, a na základě této skutečnosti se údaj o zástavním právu stal součástí evidence ne-

movitostí a následně katastru nemovitostí. Platnost a existence této listiny nebyla v důsledku vydání zrušujícího rozsudku Nejvyššího soudu pravomocně zpochybněna.

Jak katastrální úřad tak žalovaný postupovali v rozporu s § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona, pokud výmaz zástavního práva v roce 2003 neposoudili jako chybný údaj v katastru, který vznikl zřejmým omylem při vedení katastru. Lze uzavřít tím, že pokud katastrální úřad provedl výmaz údaje o zástavním právu na základě listin, které nesplňují požadavky stanovené § 7 zákona č. 265/1992 Sb., je možné zápis údaje o zástavním právu obnovit cestou opravy chyb v katastrálním operátu dle § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona.

Soud nemohl odhlédnout od tvrzení zúčastněné osoby, společnosti Euroform, že budovy bez č. p. na specifikovaných parcelách byly zbourány, zanikly. K takovým budovám nelze provádět žádné zápisy ani vést řízení o opravě chyby v katastrálním operátu, a z tohoto důvodu je rozhodnutí o neprovedení opravy v tomto rozsahu správné a zákonné. Napadené rozhodnutí také konstatovalo, že pro úplnost je třeba uvést, že nemovitosti na parcelách p. č. 1449/4, 1449/8, 1449/9, 1449/40, 1449/41 a 1449/49 byly vymazány v řízení Z-10796/2004.

Podle § 1 odst. 2 katastrálního zákona je katastr soubor údajů o nemovitostech s tím,

že jeho součástí je i evidence věcných práv k nemovitostem. Rovněž je třeba vycházet z § 170 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku, podle kterého zástavní právo zanikne zánikem zástavy. **Z uvedeného vyplývá, že opravu údaje o zástavním právu postupem dle § 8 odst. 1 katastrálního zákona lze učinit pouze u stále existující nemovitosti zapsané v katastru nemovitostí.** Potud by bylo rozhodnutí o neprovedení opravy správné, neboť zápis o věcném právu v katastru nemovitostí se může vztahovat pouze k určité nemovitosti zapsané v katastru nemovitostí. Jak ale vyplývá z porovnání odůvodnění napadeného rozhodnutí, rozhodnutí Městského úřadu v Trmicích ze dne 5. 5. 2004 a dne 5. 6. 2004 o povolení odstranění staveb a návrhu na provedení opravy údaje v katastrálním operátu, podloženého výpisem z katastru nemovitostí ke dni před provedením výmazu zástavního práva, tento závěr nelze vztáhnout na všechny budovy, ke kterým bylo zástavní právo zapsáno. Z obsahu správního spisu tak, jak byl předložen, tedy vyplývá, že ne všechny budovy, u kterých bylo zástavní právo evidováno a u kterých byla navrhována oprava chybného údaje, byly zbourány a nejsou již zapsány v katastru nemovitostí. U zbývajících budov bez č. p. na některých parcelách, kterých se výmazové řízení Z-10796/2004 netýkalo, je tak postup dle § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona možný.

2327

Kompetenční spory: rozhodnutí o neschválení dohody o vydání nemovitosti

k § 9 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (v textu jen „zákon o půdě“)

O žalobě proti rozhodnutí, jímž pozemkový úřad neschválil dohodu o vydání nemovitosti uzavřenou mezi osobou oprávněnou a osobou povinnou (§ 9 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku), je příslušný rozhodnout soud v občanském soudním řízení.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 5. 8. 2010, čj. Konf 64/2009-7)

Prejudikatura: č. 372/2004 Sb. NSS.

Věc: Spor o pravomoc mezi Okresním soudem ve Zlíně a Krajským soudem v Brně, za účasti žalobců a) Jitky L. a b) Aleny B. jako procesních nástupkyň původní žalobkyně Ludmily S. a žalovaných 1) Pozemkového fondu České republiky, 2) obce Spytihněv a 3) České republiky – Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve věci schválení dohody o vydání nemovitosti.

Žalobkyně dopisem ze dne 25. 10. 1991 uplatnila u Okresního pozemkového úřadu ve Zlíně restituční nárok na vydání nemovitostí v katastrálním území Spytihněv ve smyslu § 9 zákona o půdě. Pozemkový úřad k návrhu žalobkyně dohody o vydání nemovitostí rozhodnutím ze dne 17. 8. 2001 neschválil.

Proti tomuto rozhodnutí brojila žalobkyně správní žalobou u Krajského soudu v Brně. Krajský soud usnesením ze dne 10. 2. 2003 žalobu odmítl. Uvedl, že od 1. 1. 2003, kdy nabyl účinnosti soudní řád správní, došlo ke změně právní úpravy správního soudnictví. Rozhodovaná věc nemá veřejnoprávní charakter, neboť vyplývá z občanskoprávních vztahů, a proto o ní má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení.

Žalobkyně následně podala u Okresního soudu ve Zlíně návrh na zahájení řízení. Domáhala se zrušení rozhodnutí pozemkového úřadu a schválení obou dohod o vydání, resp. nevydání požadovaných nemovitostí.

Okresní soud rozsudkem ze dne 7. 8. 2007 žalobu se zamítl. Dospěl k závěru, že správní orgán rozhodl o restitučním nároku žalobkyně správně, neboť žalobkyně nedarovala své pozemky státu v tísni.

K odvolání žalobkyně Krajský soud v Brně jako civilní soud rozsudek soudu I. stupně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Odvolací soud v dané věci dospěl k závěru, že není dána pravomoc soudu znovu projednat podle části páté občanského soudního řádu věc, o které nebylo pozemkovým úřadem dosud vydáno závěrečné rozhodnutí. Věcné projednání žaloby soudem I. stupně proto nebylo správné.

Okresní soud poté podal zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, návrh na řešení kompetenčního sporu mezi soudy správními a soudy v občanském

soudním řízení. Převzal ve stručné podobě zcela argumentaci odvolacího soudu. Navrhl, aby zvláštní senát rozhodl, že příslušným vydat rozhodnutí o žalobě proti napadenému rozhodnutí správního orgánu je soud ve správním soudnictví a že se rozhodnutí Krajského soudu v Brně (soudu správního) o odmítnutí správní žaloby zrušuje.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný rozhodnout o žalobě proti rozhodnutí, jímž pozemkový úřad neschválil dohodu o vydání nemovitosti, je soud v občanském soudním řízení.

Z odůvodnění:

(...) O rozhodování soudů dle § 9 odst. 3 zákona o půdě uvažil zvláštní senát takto:

Podle § 9 odst. 2 zákona o půdě podléhá dohoda schválení pozemkovým úřadem formou rozhodnutí ve správním řízení. Jak správně uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 13. 2. 2003, čj. 5 A 120/2001-24, „[r]ozhodnutí pozemkového úřadu o schválení dohody o vydání nemovitosti je rozhodnutím o vlastnickém právu k nemovitosti. Správní orgány v těchto věcech rozhodují o soukromých právech, jejichž soudní ochrana je zajištěna postupem podle § 244 a násl. o. s. ř. ve znění účinném po 1. 1. 2003, tedy projednáním a rozhodnutím v civilním řízení soudním, a nikoliv ve správním soudnictví.“

Není-li dohoda schválena, podle § 9 odst. 3 zákona o půdě rozhodnutí pozemkového úřadu o neschválení dohody přezkoumá na návrh účastníka soud. Jestliže ani soud dohodu neschválí, vrátí věc pozemkovému úřadu k rozhodnutí ve věci, který pak (autoritativně) rozhodne o vlastnictví. Příslušností k rozhodování žalob brojících proti rozhodnutí dle § 9 odst. 4 zákona o půdě se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 9. 2003, čj. 7 As 2/2003-69, a zvláštní senát v usnesení

ze dne 22. 6. 2004, čj. Konf 123/2003-7, č. 372/2004 Sb. NSS. Jak zvláštní senát, tak 7. senát Nejvyššího správního soudu uzavřely, že rozhodli-li pozemkový úřad postupem podle § 9 odst. 4 zákona o půdě o tom, že určitá osoba není vlastníkem nemovitostí, na které podle tohoto zákona uplatnila nárok, může se taková osoba domáhat vydání nemovitostí žalobou podanou podle části páté občanského soudního řádu proti osobě povinné.

Zvláštní senát (a podle dostupné judikatury ani správní soudy) však dosud nevyslovil právní názor k tomu, zda je k „*přezkoumání rozhodnutí o neschválení dohody*“ podle § 9 odst. 3 zákona o půdě příslušný soud v občanském soudním řízení, nebo soud správní.

Především je třeba vzít v úvahu, že formulace „*přezkoumání rozhodnutí o neschválení dohody*“ je formulací, která nekoresponduje současnému právnímu stavu (po reformě účinné od 1. 1. 2003 přijetím soudního řádu správního a současně provedené novelizaci páté části občanského soudního řádu), ale neodpovídá ani právnímu stavu po obnovení správního soudnictví novelou občanského soudního řádu provedenou zákonem č. 519/1991 Sb., která nabyla účinnosti již 1. 1. 1992. Zákon o půdě byl přijat dříve (účinnost 24. 6. 1991), a pasáž § 9 odst. 3 o „*přezkoumání rozhodnutí*“ tak odpovídala právnímu stavu ještě staršímu, totiž původní hlavě čtvrté části čtvrté občanského soudního řádu ve znění účinném do 31. 12. 1991 („*přezkoumání rozhodnutí jiných orgánů*“ v části o opravných prostředcích).

Zákon o půdě byl sice několikrát novelizován, ale vykládaných ustanovení se tyto novelly nedotkly. To pohříchu vedlo k tomu, že bez znalosti právního vývoje je už nyní úprava stěží srozumitelná, protože se dovolává již historického institutu „*přezkoumání rozhodnutí*“, které po roce 2003, a dokonce již po roce 1992 nemají v procesním právu svůj odpovídající odraz. Přispívá k tomu ostatně i to, že řízení v naprosté většině pozemkových restitucí bylo již před rokem 2003 skončeno.

Od 1. 1. 1992 po obnovení správního soudnictví byla původní čtvrtá hlava čtvrté části občanského soudního řádu (jejíhož in-

stitutu „*přezkoumání rozhodnutí*“ se právě zákon o půdě stále dovolává) zrušena a správní soudnictví bylo upraveno v nové části páté kodexu („*Správní soudnictví*“). V té době však – na rozdíl od dnešního stavu po reformě účinné od 1. 1. 2003 ve správním soudnictví byly projednávány žaloby (druhá hlava páté části občanského soudního řádu), případně opravné prostředky (třetí hlava páté části občanského soudního řádu, viz také § 9 odst. 6 zákona o půdě, podle něhož proti rozhodnutím pozemkového úřadu podle odstavců 3, 4 a 5 bylo možno podat opravný prostředek k soudu) proti rozhodnutím správních orgánů bez ohledu na to, zda správní orgán rozhodoval věc svou povahou veřejnoprávní (což je pravidlem), anebo věc práva soukromého (v případě některých zvláštních úprav).

Úprava v letech 1992–2002 tedy co do příslušnosti soudů a co do procesních postupů vůbec neznala právní dualismus a nerozlišovala, jestli se rozhodnutí správního orgánu vyslovilo o otázce práva soukromého nebo práva veřejného. Platilo tedy, že soudy činné ve správním soudnictví jsou věcně příslušné pro rozhodování o žalobách (opravných prostředcích) proti rozhodnutím správních orgánů všeobecně, lhotejno, zda jde o věc práva veřejného nebo práva soukromého. Jen na okraj se poznamenává, že několik legislativně málo zdařilých pokusů o výjimku [§ 97 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon), a § 102 tehdy platného zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích] jen toto pravidlo potvrdzovalo.

Rozdělení příslušnosti mezi soudy činné ve správním soudnictví a soudy činné v občanském soudním řízení podle toho, zda správní orgán rozhodl věc práva veřejného či věc práva soukromého, přinesla až reforma správního soudnictví účinná od roku 2003.

Rozhodování pozemkových úřadů ve věcech zákona o půdě, přesněji řečeno především rozhodování o schvalování dohod (§ 9 odst. 2) a rozhodování o vlastnickém právu k restituovaným nemovitostem tam, kde k dohodě nedošlo (§ 9 odst. 4), je rozhodová-

ním ve věci práva soukromého; tato otázka je mimo pochybnost a byla již opakovaně judikována. Nebýt speciální kompetenční úpravy v zákoně o půdě, jímž zákonodárce rozhodování svěřil správnímu orgánu (pozemkovému úřadu), s čímž počítá § 7 odst. 2 o. s. ř., náleželo by – pokud by zákonodárce o kompetenci správního orgánu pomlčel – rozhodování do pravomoci soudu (§ 7 odst. 1 o. s. ř.); srov. k tomu čl. 90 *a contrario* čl. 79 odst. 1 Ústavy.

Právní poměr, který vzniká mezi osobou povinnou a osobou oprávněnou uzavřením smlouvy o vydání nemovitosti (nebo autoritativním správním rozhodnutím o vlastnictví k nemovitosti), je tedy poměrem práva soukromého a nic na tom nemění to, že dohodu schvaluje správní orgán (případně rozhoduje tam, kde k dohodě nedošlo); stejně tak na tom nic nemění to, že před rokem 2003 o žalobách (resp. o opravných prostředcích) proti rozhodnutím pozemkových úřadů v těchto věcech rozhodovaly pouze soudy činné ve správním soudnictví.

Protože tedy jde o věci soukromoprávní, je podle současného právního stavu dána věcná příslušnost soudů činných v občanském soudním řízení, které budou příslušné rozhodnout postupem podle § 244 a násl. o. s. ř. jak v případě, kdy uzavřenou dohodu mezi osobou oprávněnou a osobou povinnou pozemkový úřad neschválí (§ 9 odst. 3 zákona o půdě), tak v případě, kdy pozemkový úřad o vlastnictví rozhodl, protože k dohodě nedošlo (§ 9 odst. 4). Pořad správních instancí je tu v důsledku výslovného poukazu na řízení soudní vyloučen (srov. k tomu také přechodné ustanovení § 129 s. ř. s.).

Krajský soud (civilní) v rozhodnutí o odvolání sice správně dovodil, že tu jde o občanskoprávní vztah, jeho další úvahy jsou ale mylné.

Argumentuje-li tím, že, aby byla dána pravomoc civilního soudu v řízení podle části páté občanského soudního řádu, musí tu být konečné (závěrečné, pravomocné) rozhodnutí správního orgánu a tím je jen rozhodnu-

tí o vlastnictví k nemovitosti, nikoli rozhodnutí o neschválení dohody (a dovozuje z toho, že v případě neschválení dohody je dána příslušnost soudu správního, který také může dohodu schválit či neschválit – a v takovém případě vrátit věc pozemkovému úřadu k rozhodnutí podle § 9 odst. 4 zákona o půdě), není taková argumentace správná. Krajský soud přehlíží, že v případě neschválení dohody pozemkový úřad vydává rozhodnutí konečné a pravomocné. Proti takovému rozhodnutí nebyl a není přípustný opravný prostředek v cestě správní (v důsledku dělené pravomoci, § 9 odst. 6 zákona o půdě), řízení před správním orgánem končí, a rozhodnutí, proti kterému tedy není přípustné odvolání, nabývá právní moci. Nadto rozhodnutí o vlastnictví k nemovitosti (§ 9 odst. 4 zákona o půdě), které by pozemkový úřad vydával tehdy, pokud by ani soud dohodu neschválil, není rozhodnutí konečné, jímž by se „završovalo“ řízení zahájené předložením dohody, ale jde o rozhodnutí vydávané v řízení zcela samostatném (obvykle bez souvislosti s dohodou, k níž tam, kde pozemkový úřad o vlastnictví rozhodoval, zpravidla nedošlo), a s jiným předmětem řízení.

Krajský (civilní) soud se mylí i v tom, pokud má za to, že by nemohl – pokud by on sám dohodu neschválil – věc vrátit pozemkovému úřadu k rozhodnutí. Nelze totiž mít za to, že všechny pravomoci soudu v řízení podle části páté občanského soudního řádu jsou vyčerpány procesním instrumentáři procesního kodexu. Jestliže – třebaže i zvláštní senát nepovažuje takovou úpravu za legislativně kvalitní – „přirůstá“ soudům nějaká zvláštní pravomoc podle předpisů speciálních, nelze od ní odhlédnout s poukazem na to, že na takový postup občanský soudní řád snad nepamatuje. V posuzované věci tak jde o pravomoc schválit dohodu, kterou neschválil pozemkový úřad; to proto, že s touto pravomocí soudu zákon počítá (§ 9 odst. 3 zákona o půdě), a také pravomoc – neschválí-li dohodu ani on – věc vrátit pozemkovému úřadu k vydání rozhodnutí „o vlastnictví“. (...)

II. PRÁVNÍ VĚTY

2328

Řízení před soudem: zaplacení soudního poplatku; právní moc

k § 40 odst. 4, § 54 odst. 5 a § 55 odst. 5 soudního řádu správního

k § 9 odst. 7 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění zákonů č. 255/2000 Sb. a č. 151/2002 Sb.

I. Tvrdí-li zástupce účastníka řízení, že v zásilce jemu adresované soudem a obsahující podle svého označení dvě písemnosti (zde výzvu k zaplacení soudního poplatku a výzvu k odstranění nedostatků žaloby) byla jen jediná písemnost, přičemž toto tvrzení uplatní až v kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku, vychází soud v souladu se zásadou *vigilantibus iura* z obsahu veřejné listiny (doručenky) tím spíše, nenabízí-li zástupce o svém tvrzení žádný důkaz.

II. Rozhodnutí soudu ve věci správního soudnictví nabývá právní moci (§ 54 odst. 5 a § 55 odst. 5 s. ř. s.) dnem, kdy bylo doručeno účastníkům, a to uplynutím posledního okamžiku tohoto dne.

III. Účastník zaplatí soudní poplatek dříve, než usnesení (o zastavení řízení pro nezaplacení poplatku) nabylo právní moci (§ 9 odst. 7 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích), i tehdy, učiní-li tak v den, kdy usnesení nabylo právní moci.

IV. Stanoví-li zákon (§ 9 odst. 7 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích), že soudní poplatek lze zaplatit dříve, než usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku nabylo právní moci, nejde tu o stanovení lhůty ani zákonné ani soudcovské. Nelze proto užít dobrodiní speciálního § 40 odst. 4 s. ř. s. o tom, že lhůta je zachována, bylo-li podání v poslední den lhůty zasláno soudu prostřednictvím držitele poštovní licence. V takovém případě je okamžik zaplacení určen teprve znehodnocením (obliterací) kolkové známky soudem, i kdyby podání obsahující kolkové známky bylo držiteli poštovní licence předáno včas.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2008, čj. 5 Afs 1/2007-172)

Prejudikatura: č. 1218/2007 Sb. NSS a č. 69/2004 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 5/2000 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 236/1999), č. 134/2001 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 738/2000) a č. 161/2001 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 318/2000), usnesení č. 6/2000 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 59/2000) a č. 7/2000 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 89/2000).

2329

Daňové řízení: překážka věci pravomocně rozhodnuté

k § 27 odst. 1 písm. e), § 43 a § 50 č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 323/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb.*)

k § 19 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1997

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

I. Odvolacím orgánem pravomocně vyměřená daň může být následně změněna pouze zákonným způsobem, a to užitím mimořádných opravných prostředků.

II. Bylo-li odvolacím orgánem již jednou na základě podkladů a posouzení, která učinil, pravomocně rozhodnuto o určitém konkrétním nároku na odpočet daně, pak nelze již jednou takto pravomocně přiznaný nárok negovat pouhým vydáním dodatečného platebního výměru, jakkoli by jeho vydání předcházela daňová kontrola. Takovým postupem dochází k porušení § 27 odst. 1 písm. e) zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, neboť se jedná o překážku věci pravomocně rozhodnuté.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2007, čj. 7 Afs 193/2006-79)

Prejudikatura: č. 647/2005 Sb. NSS a č. 735/2006 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 155/1999 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 86/99), č. 21/2002 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 351/02) a č. 64/2002 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 510/02).

2330

Daň z příjmů: osvobození od daně

k § 4 odst. 1 písm. g) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období let 2002 a 2004

k § 13 odst. 2 a 3, § 442 občanského zákoníku

Pro uplatnění osvobození od daně z příjmů fyzických osob podle § 4 odst. 1 písm. g) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, není podstatné, zda je přijatá částka označena ve smlouvě či jiném dokumentu jako náhrada škody či náhrada nemajetkové újmy, ale musí se skutečně jednat o přijatou náhradu škody nebo nemajetkové újmy, tedy o částku odpovídající vzniklé škodě (§ 442 občanského zákoníku) jakožto újmě v majetkové sféře poškozeného vyjádřitelné peněží či o částku odpovídající přiměřenému zadostiučinění v penězích za vzniklou nemajetkovou újmu (§ 13 odst. 2 a 3 občanského zákoníku). Důkazní břemeno k prokázání těchto skutečností nese daňový subjekt.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, čj. 5 Afs 76/2008-93)

Prejudikatura: č. 618/2005 Sb. NSS a č. 1631/2008 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 96/1997 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 70/97).

2331

Daň z příjmů: osvobození od daně; vsazené částky z loterií a jiných her

k § 19 odst. 1 písm. g) a § 38n odst. 2 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2003

k § 4 odst. 2 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění zákonů č. 70/1994 Sb., č. 149/1998 Sb. a č. 63/1999 Sb.

Za příjmy, které jsou dle § 19 odst. 1 písm. g) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, osvobozeny od daně z příjmů právnických osob, je třeba považovat celkový souhrn všech v daném zdaňovacím období vsazených částek ze všech poplatníkem provozovaných loterií a jiných her, u nichž bylo povolení k provozování vydáno podle § 4 odst. 2 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách. Pro účely osvobození od daně z příjmů se od této částky neodečítají výhry vyplacené sázejícím, správní poplatek, místní poplatek ani náklady státního dozoru.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, čj. 5 Afs 73/2008-161)

Prejudikatura: č. 1383/2007 Sb. NSS a č. 1500/2008 Sb. NSS; Soudní judikatura ve věcech správních č. 796/2001; rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 5. 1994, *Glawe* (C-38/93, *Re-cueil*, s. I-1679).

2332

Rozpočty: porušení rozpočtové kázně

k § 44 odst. 1 písm. b), odst. 2 a 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění zákonů č. 479/2003 Sb., č. 482/2004 Sb. a č. 26/2008 Sb.

I. Poskytovatel dotace svým rozhodnutím stanoví nejen podmínky poskytnutí dotace, ale i případné změny těchto podmínek.

II. Pokud žadatel o dotaci splnil podmínky, které poskytovatel dotace vymezil svým rozhodnutím, nelze mu takové jednání přičítat k tíži.

III. Z hlediska posuzování dodržení rozpočtové kázně je rozhodující skutkový stav, který tu je v době rozhodování územních finančních orgánů, a nikoliv ten, jenž existoval po určité části předchozího období.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, čj. 1 Afs 100/2009-63)

2333

Rozpočty: kontrola rozpočtové kázně

k § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

k § 31 odst. 9 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků^{*)}

Při určení hodnoty know-how jako investice v režimu investičních pobídek pořizovací cena může, avšak nemusí být indikátorem obvyklé ceny. Liší-li se pořizovací a obvyklá cena, je na příjemci dotace, který obdržel investiční pobídku, aby v pochybnostech osvětlil, z jakých důvodů takový rozdíl vznikl. Neobvyklosti ve způsobu pořízení know-how a případně i uhrazení kupní ceny za ně (zde započtením) mohou být za určitých okolností indikátorem předstíraných či umělých obchodních vztahů vytvořených za účelem krácení daně či vytvoření daňové výhody. Indikátor však není důkazem, pouze signálem k tomu, aby věci byla z důkazního hlediska věnována zvýšená pozornost. Pokud se tedy takové indikátory objeví, je na příjemci dotace, aby prokázal (§ 31 odst. 9 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), jaký byl důvod těchto neobvyklostí a že byl jiný než snaha vytvořit umělé podmínky pro získání daňové výhody.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, čj. 7 Afs 71/2009-149)

Prejudikatura: č. 1781/2009 Sb. NSS.

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

2334

Veřejné zakázky: doložení kvalifikačních předpokladů

k § 30 odst. 2 písm. d) zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách^{*)}

k § 22 odst. 1 písm. b) a písm. c) zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách

Odbornou způsobilostí ve smyslu § 30 odst. 2 písm. d) zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, může být i způsobilost podle § 22 odst. 1 písm. c) zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, dále zpřesněná vnitřním předpisem provozovatele dráhy, vydaným podle § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2009, čj. 8 Afs 47/2008-180)

Prejudikatura: č. 444/2005 Sb. NSS; usnesení Ústavního soudu č. 14/1999 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 489/98).

2335

Veřejné zakázky: doložení kvalifikačních předpokladů; posečkání s úhradou daňového nedoplatku

k § 53 odst. 1 písm. f) a § 60 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Dodavatel, který má v evidenci zachycen daňový nedoplatek, nesplňuje základní kvalifikační kritérium podle § 53 odst. 1 písm. f) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a to i tehdy, pokud správce daně rozhodl o posečkání daně, v souvislosti s nímž dodavateli vznikl daňový nedoplatek. Nabídka takového dodavatele je vyřazena a takový dodavatel je ze zadávacího řízení podle § 60 odst. 1 téhož zákona vyloučen.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 3. 2009, čj. 62 Ca 18/2008-78)

Prejudikatura: č. 521/2005 Sb. NSS.

2336

Právo průmyslového vlastnictví: střet práv z průmyslového vzoru s ochrannou známkou

k § 36 odst. 2 písm. e) a § 37 zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích^{**)}

I. Výkon práv k dříve registrované ochranné známce může být dotčen registrací průmyslového vzoru, jde-li u průmyslového vzoru o takovou vnější úpravu výrobku, že by tento výrobek činila zaměnitelným s výrobkem označeným dřívější ochrannou známkou.

II. U osvěžovačů vzduchu nebude informovaný spotřebitel (tedy spotřebitel, který osvěžovače vzduchu běžně nakupuje a používá) výběru konkrétního osvěžovače věnovat zvláštní pozornost, a proto silueta výrobku (ve tvaru stromu) bude jedním z dominantních prvků, které upoutají jeho pozornost.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, čj. 7 As 53/2008-158)

Prejudikatura: č. 605/2005 Sb. NSS.

^{*)} S účinností od 1. 7. 2006 nahrazen zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

^{**)} S účinností od 1. 10. 2000 byly § 36 a § 37 zrušeny zákonem č. 207/2000 Sb., o ochraně průmyslových vzorů a o změně zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích, ve znění pozdějších předpisů.

2337

Pomoc v hmotné nouzi: doplatek na bydlení; podmínky nároku

k § 5 odst. 2 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu

k § 8 odst. 2, § 21 a § 33 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 261/2007 Sb.

I. Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, nepředstavuje vůči zákonu č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, *lex specialis* (především nemají stejný předmět úpravy); pokyn obsažený v § 5 odst. 2 zákona o životním a existenčním minimu omezující možnost použít existenční minimum u některých skupin osob proto na pomoc v hmotné nouzi podle zákona o pomoci v hmotné nouzi nedopadá.

II. Okruh společně posuzovaných osob pro posouzení nároku na doplatek na bydlení odpovídá okruhu osob společně posuzovaných pro nárok na příspěvek na bydlení (§ 8 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi); to však neznamená, že tento okruh osob je určující i pro posouzení nároku na příspěvek na živobytí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, čj. 6 Ads 98/2008-53)

2338

Odpady: osoba oprávněná k převzetí odpadu**Správní trestání: převzetí odpadu osobou, která k jeho převzetí není oprávněna; stanovení výše pokuty**

k § 12 odst. 3, § 66 odst. 3 písm. c) a § 67 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 314/2006 Sb. *)

Skutková podstata správního deliktu podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, nespočívá v ohrožení či poškození životního prostředí, nýbrž v převzetí odpadu osobou, která k tomu není podle § 12 odst. 3 citovaného zákona oprávněna pro nedostatek vybavení zařízením k využití či odstranění odpadu. Tyto znaky skutkové podstaty správního deliktu samy o sobě vyjadřují možnost ohrožení životního prostředí. Osoba, která odpad takto neoprávněně převzala, se tedy nemůže sankční odpovědnosti zprostit odkazem na to, že shromažďováním odpadu nedošlo k ohrožení či k poškození životního prostředí a takovou okolnost z hlediska naplnění skutkové podstaty správního deliktu není třeba dokazovat. K míře a závažnosti ohrožení nebo poškození životního prostředí se ve smyslu § 67 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, přihlíží při stanovení výše pokuty.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2009, čj. 9 Ca 184/2007-28)

*) S účinností od 1. 4. 2007 byl § 12 odst. 3 změněn zákonem č. 314/2006 Sb. a s účinností od 1. 7. 2010 zákonem č. 154/2010 Sb.