

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

3 2012 / X. ročník / 28. 3. 2012

# OBSAH

## I.

### JUDIKÁTY

2508. Řízení před soudem: osoba zúčastněná na řízení ..... 213
2509. Řízení před soudem: zastavení řízení o kasační stížnosti  
Mezinárodní ochrana: změna místa hlášeného pobytu. .... 216
2510. Řízení před soudem: meze soudního přezkumu; překvapivé rozhodnutí  
Daň z příjmů: činnost profesionálního sportovce ..... 219
2511. Daň z přidané hodnoty: úrok z daňového přeplatku  
Spotřební daň: úrok z daňového přeplatku ..... 227
2512. Správní řízení: obnova řízení ..... 232
2513. Stavební řízení: účastenství v řízení; společenství vlastníků jednotek . . 235
2514. Ochranné známky: přechodná ustanovení. .... 239
2515. Hospodářská soutěž: doporučené ceny; vertikální zakázaná dohoda o určení ceny ..... 242
2516. Veřejné zakázky: plnění prostřednictvím subdodavatele. . . 247
2517. Rozhlasové a televizní vysílání: zásada objektivit y a vyváženosti . . 250
2518. Ochrana osobních údajů: použitelnost kamerového záznamu pořízeného soukromou osobou. .... 255
2519. Školství: maximální doba studia na vysoké škole; přerušení studia . . . 263
2520. Ochrana spotřebitele: označení původu vína ..... 268
2521. Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů: výsluhový příspěvek ..... 271
2522. Zaměstnanost: podpora při rekvalifikaci ..... 274
2523. Mezinárodní ochrana: vylučující klauzule; činy v rozporu se zásadami a cíli OSN ..... 278
2524. Pobyt cizinců: zajištění cizince; překážky správního vyhoštění, vycestování nebo předání. .... 293
2525. Loterie: oddělení výherních hracích přístrojů v herně ..... 300

2526. Kompetenční spory: spory z veřejnoprávních smluv ..... 305

## II.

### PRÁVNÍ VĚTY

2527. Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti  
Daňové řízení: vytýkáci řízení . . . 312
2528. Daňové řízení: zákaz započtení na nedoplatky na dani vzniklé po prohlášení konkursu ..... 312
2529. Daňové řízení: povinnost spolupráce mezi orgány státu. .... 313
2530. Daň z přidané hodnoty: osoby povinné platit daň; poskytnutá sleva z ceny  
Daň z příjmů právnických osob: výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů ..... 313
2531. Daň z příjmů: tvorba opravných položek; režim převodu směnečných pohledávek ..... 314
2532. Spotřební daň: daň z lihu. .... 314
2533. Spotřební daň: zajištění vybraných výrobků nebo dopravního prostředku; důkazní břemeno; pojem „skladování výrobků“ ..... 315
2534. Správní trestání: kvalifikace správního deliktu; podnikání na kapitálovém trhu. .... 315
2535. Veřejné zakázky: změna zadávací dokumentace a předmětu zakázky ..... 316
2536. Sociální zabezpečení: účinky rozhodnutí o potvrzení nuceného vyrovnaní na pohledávky na pojistném a penále. .... 316
2537. Služební poměr: účastenství v řízení. .... 317
2538. Myslivost: řízení o přiřčení honebních pozemků ..... 318
2539. Daňové řízení: právo na tlumočníka ..... 318

# I. JUDIKÁTY

## 2508

### Řízení před soudem: osoba zúčastněná na řízení

k § 15 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 17. 11. 2009

k § 34 odst. 1 soudního řádu správního

**Osoba poškozená jednáním pachatele správního deliktu podle § 15 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 17. 11. 2009 není přímo dotčena na svých veřejných subjektivních právech nebo povinnostech vydáním rozhodnutí o tomto správním deliktu ani jeho případným zrušením, a nesplňuje tak podle § 34 odst. 1 s. ř. s. materiální podmínku pro uznání za osobu zúčastněnou na řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí.**

*(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2011, čj. 1 Afs 81/2010-268)*

**Prejudikatura:** č. 1929/2009 Sb. NSS.

**Věc:** Akciová společnost Czech Coal proti Ministerstvu financí o uložení pokuty, o kasační stížnosti akciové společnosti Energotrans.

Finanční ředitelství v Ústí nad Labem uložilo žalobkyni podle § 15 odst. 3 zákona o cenách pokutu ve výši 33 158 773 Kč za porušení cenových předpisů. Žalovaný odvolání žalobkyně rozhodnutím ze dne 30. 10. 2009 zamítl.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze. Společnost Energotrans, a. s., podáním ze dne 18. 3. 2010 oznámila, že uplatňuje práva osoby zúčastněné na řízení, neboť z jejího podnětu bylo zahájeno správní řízení, v němž byla žalobkyni uložena pokuta. Společnost Energotrans tvrdila, že dané správní rozhodnutí jí zakládá právo na vrácení nepřiměřeného majetkového prospěchu, a proto může být zrušením tohoto rozhodnutí na svých právech dotčena. Dalším podáním pak poukázala na § 135 o. s. ř. a judikaturu Nejvyššího soudu, z níž vyplývá, že pokud je v projednávaném případě konstatováno spáchání správního deliktu, je část ujednání o ceně ve smlouvě o dodávkách hnědého uhlí absolutně neplatná. Z toho společnost Energotrans dovozovala, že má vůči žalobkyni právo na vydání bezdůvodného obohacení.

Městský soud usnesením ze dne 21. 5. 2010, čj. 7 Ca 320/2009-167, rozhodl, že společnost

Energotrans není osobou zúčastněnou na řízení o žalobě podané žalobkyní, neboť dospěl k závěru, že společnost Energotrans nesplňuje materiální podmínky pro uznání za osobu zúčastněnou na řízení. Tato společnost totiž nemůže být výsledkem řízení přímo dotčena na žádném svém veřejném subjektivním právu, koneckonců takového dotčení ani netvrdila. V projednávaném případě se jednalo o řízení o správním deliktu, kdy správní orgán vrchnostensky stanovuje povinnost (zaplatit pokutu) žalobkyni. Jedná se tedy ryze o vztah mezi správním orgánem a žalobkyní. Předmětem správního řízení bylo deliktní jednání žalobkyně, přitom pouze jí náleží právo tvrdit skutečnosti na svou obranu a ve svůj prospěch podávat opravné prostředky. Proti žalobkyni stojí správní orgán s pravomocí o správním deliktu rozhodnout a ve správním soudnictví své rozhodnutí obhajovat, a to i podáním kasační stížnosti. Intervenci třetích osob v neprospěch žalobkyně (což je nepochybně nyní posuzovaný případ) zákon nepřipouští.

Společnost Energotrans může být rozhodnutím o správním deliktu dotčena jen nepřímo a navíc jen na právu soukromém. Tuto

skutečnost reflektuje i § 18 věta první zákona o cenách, který uvádí, že uložení pokuty není dotčeno právo na vydání majetkového prospěchu tomu, na jehož úkor byl získán, čímž rozlišuje mezi veřejnoprávním řízením o uložení sankce a soukromoprávním řízením o vydání neoprávněného majetkového prospěchu. Uložení pokuty tedy není závazně rozhodnuto o povinnosti žalobkyně plnit osobě, na jejíž úkor se bezdůvodně obohatila. Eventuální zamítnutí žaloby ve správním soudnictví by jistě zjednodušilo procesní postavení společnosti Energotrans v civilním řízení (zejména z pozice dokazování), avšak, ať už správní soud rozhodne o žalobě jakkoliv, nedotkne se jeho rozhodnutí samotného práva této společnosti domáhat se vydání bezdůvodného obohacení v jí požadované výši.

Společnosti Energotrans (stěžovatelka) podala proti tomuto usnesení kasační stížnost. Poukázala přitom na skutečnost, že i podle názoru městského soudu bude v řízení o vydání neoprávněného majetkového prospěchu soud vázán výrokem správního rozhodnutí o tom, že byl spáchán správní delikt a kdo jej spáchal, ale zároveň i vyšší nepřiměřeného majetkového prospěchu v tomto rozhodnutí deklarovanou. Je tedy zřejmé, že rozhodnutí o spáchání správního deliktu žalobkyně má zásadní dopad do právní sféry stěžovatelky, vůči níž byla nepřiměřená cena uplatňována, a že další nároky stěžovatelky se odvíjejí právě od konstatování porušení § 2 odst. 3 zákona o cenách žalobkyně. Správní orgán tedy v rámci svého rozhodování závazně určuje postavení stěžovatelky jako osoby, která je či není oprávněna domáhat se nároků na vrácení neoprávněného majetkového prospěchu. Jeho rozhodnutí vrchnostenským způsobem stanoví její práva a povinnosti, dotčeno je zde veřejné subjektivní právo stěžovatelky na kontrolu souladnosti ceny požadované žalobkyně se zákonem o cenách a na případné vyčíslení nepřiměřeného majetkového prospěchu.

Stěžovatelka byla dále toho názoru, že v důsledku neuznání jejího postavení osoby zúčastněné na řízení hrozí, že o jejích veřejných subjektivních právech bude rozhodová-

no bez její účasti. V takovémto případě se ani nemusí dozvědět o tom, že již soud vydal konečné rozhodnutí, ani jeho obsah. Tento stav je vzhledem k závažnosti dopadu výsledku řízení před soudem do právní sféry stěžovatelky zcela nepřijatelný. Stěžovatelka při této příležitosti poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2005, čj. 1 As 26/2004-71, podle něhož „*institut osob zúčastněných na řízení umožňuje uplatnění procesních práv v soudním řízení správním i osobám s právním zájmem na výsledku tohoto řízení*“.

Při posouzení věci rozhodující senát zjistil, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu byly ohledně otázky možného účastenství dalších osob na řízení o přezkoumání rozhodnutí o správním deliktu vysloveny rozdílné právní názory. Zatímco v rozsudcích ze dne 29. 5. 2008, čj. 1 Afs 76/2008-246, ze dne 14. 7. 2009, čj. 2 As 44/2009-44, a ze dne 31. 7. 2009, čj. 5 As 4/2009-86, č. 1929/2009 Sb. NSS, vycházel soud doktrinálně z názoru, že v řízeních o správních deliktech správní orgán rozhoduje vrchnostensky pouze o veřejných subjektivních právech a povinnostech delikventa a žádná veřejná subjektivní práva jiných osob přitom nemohou být dotčena, v rozsudku ze dne 18. 12. 2007, čj. 8 Aps 8/2007-90, v němž byly posuzovány úkony ve správním řízení týkajícím se přímo správního deliktu porušení cenových předpisů, bylo poškozené společnosti postavení osoby zúčastněné na řízení přiznáno.

První senát proto usnesením ze dne 11. 11. 2010, čj. 1 Afs 81/2010-218, předložil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu s tím, že se ztotožňuje s právním názorem vysloveným v dosud převažující části judikatury. Ve vztahu k projednávané věci pak uvedl, že rozhodování o pokutě podle zákona o cenách lze obecně podřadit pod rozhodování o jiných správních deliktech. Adresáty rozhodnutí jsou zásadně jen osoby, jimž je správní delikt přičítán a jimž je rozhodnutím ukládána sankce; na jiné osoby takové rozhodnutí nemá přímý vliv. O nepřímém vlivu na osobu poškozenou protiprávním jednáním, za jakou se zjevně považuje i stěžovatelka, je možné

uvažovat například v případě uložení povinnosti zdržet se dalšího protiprávního jednání. Takovou osobu je však třeba považovat za zájemníka, nikoliv za osobu dotčenou v právech vydáním, resp. nevydáním rozhodnutí. Právní normy upravující jiné správní delikty obecně nepracují s kategorií poškozených, právní úprava jim zhusta nepřiznává ani právo na to, aby správní orgán projednávající správní delikt rozhodl o náhradě škody. Tak je tomu i v řízení podle zákona o cenách, z něhož vzešlo žalobou napadené rozhodnutí.

Nepřiznává-li tedy zákonná úprava osobám poškozeným práva, která by mohly uplatňovat v řízení před správním orgánem rozhodujícím o jiných správních deliktech, nemohou být tyto osoby přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech rozhodnutím o správním deliktu. Osoby poškozené protiprávním jednáním pachatele se tak mohou domáhat náhrady škody pouze cestou práva soukromého.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení věci rozšířeným senátem

(...) [17] Při posouzení přednesené právní otázky pak rozšířený senát vycházel z následujících úvah: institut osoby zúčastněné na řízení byl zaveden do procesních předpisů ve správním soudnictví § 34 s. ř. s. s účinností od 1. 1. 2003. Základní materiální podmínkou pro tento typ účastenství na řízení je přímé dotčení osoby na jejich veřejných subjektivních právech či povinnostech vydaným rozhodnutím, případně tím, že by takové rozhodnutí bylo zrušeno, formální podmínkou pak její výslovné prohlášení, že takovéto právo bude v řízení uplatňovat. Uvedené ustanovení řeší určité nedostatky předchozí právní úpravy, kdy v řízení o žalobě podle části páté hlavy druhé občanského soudního řádu ve znění platném do 31. 12. 2002 mohli být účastníky jen žalobce a žalovaný, i když ve správním řízení vystupovalo více účastníků a výsledkem soudního řízení mohla být do-

tčena i jejich práva, naopak v řízení o opravném prostředku podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu byli účastníky nejen žalobce a žalovaný, ale i všichni ti, kdo jimi byli v řízení před správním orgánem, bez ohledu na skutečnost, zda měli zájem svá práva v soudním řízení uplatňovat.

[18] Z kontextu navazujících právních úprav je však zřejmé, že institut osoby zúčastněné na řízení slouží především k ochraně práv ostatních účastníků předchozího správního řízení, z požadavku přímého dotčení na veřejných subjektivních právech, jakožto materiální podmínky účastenství na řízení, pak plyne, že toto právo může v přezkumném řízení soudním úspěšně uplatnit v zásadě jen takovýto účastník.

[19] V daném případě byl předmětem správního řízení správní delikt žalobkyně na úseku cenových předpisů, konkrétně porušení § 15 odst. 3 zákona o cenách ve znění účinném do 17. 11. 2009. Na řízení podle tohoto zákona se vztahuje správní řád s výjimkou odchylné úpravy přímo v zákoně o cenách. Jediným účastníkem takového řízení je tedy vzhledem k § 17 zákona o cenách ve znění platném do 17. 11. 2009 (nyní § 16 citovaného zákona) v návaznosti na § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu žalobkyně. Stěžovatelka pak není v řízení o správním deliktu účastníkem řízení nejen podle § 27 odst. 1, ale ani podle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť § 18 zákona o cenách toliko deklaruje, že rozhodnutí o pokutě za správní delikt není překážkou pro uplatnění nároku na vydání neoprávněného majetkového prospěchu, aniž by však uvedený zákon tyto nároky v kterékoliv své části dále jakkoliv upravoval. Stěžovatelka tak nemá ve správním řízení ani postavení obdobné postavení poškozeného podle § 72 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

[20] Tomuto závěru ostatně odpovídá i průběh správního řízení a postup správních orgánů v projednávané věci. Stěžovatelka, jak sama uvádí, dala k zahájení řízení pouze podnět, správní orgány s ní jako s účastníkem řízení nejednaly, rozhodnutí ve věci jí nedoručovaly a o výsledku cenové kontroly, kterou správní orgán zahájil na základě jejího pod-

nětu, ji informovaly jen přípisem Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 12. 11. 2009. O výsledku řízení o správním deliktu a rovněž o podané žalobě se pak stěžovatelka dozvěděla na základě žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, z přípisu téhož orgánu ze dne 15. 2. 2010.

[21] Rozhodnutím o správním deliktu žalobkyně tedy nedošlo k zásahu do jakéhokoliv veřejného subjektivního práva či povinnosti stěžovatelky, koneckonců takovéto zkrácení ona sama původně ani netvrdila a dovozuje je až v kasační stížnosti poté, co nedostatek dotčení na jejich veřejných subjektivních právech učinil hlavním důvodem svého rozhodnutí městský soud. Tvrdí-li nyní, že případným zrušením napadeného správního rozhodnutí může být dotčeno její „*veřejné subjektivní právo na kontrolu souladnosti ceny požadované žalobkyní se zákonem o cenách a na případné vyčíslení nepřiměřeného majetkového prospěchu*“, pak je možno jen ve stručnosti podotknout, že žádné takové veřejné subjektivní právo stěžovatelka nemá. Kontrolu cen svěřuje § 14 zákona o cenách výhradně příslušným cenovým orgánům, účast jiných subjektů v tomto procesu se v době vydání napadeného rozhodnutí omezovala jen na možnost oznámení porušení cenových před-

pisů podle § 16 odst. 1 zákona o cenách bez nároku na zahájení správního řízení či jakoukoliv účast v něm. Zákon o cenách v současném znění pak výslovně neupravuje ani to.

[22] Rozšířený senát nikterak nepopírá, že stěžovatelka má právní zájem na výsledku řízení o uložení pokuty za porušení cenových předpisů, který vyplývá z jejich vzájemných soukromoprávních vztahů se žalobkyní, z hlediska charakteru zásahu do práv se však jedná nanejvýš o dotčení nepřímé, navíc o dotčení na právech soukromých, nikoliv veřejných. Stěžovatelka tudíž pro uznání za osobu zúčastněnou na řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2009 nesplňuje materiální podmínky uvedené v § 34 s. ř. s.

[23] Rozšířený senát se tedy v plném rozsahu ztotožnil jak s právním názorem vyjádřeným městským soudem v napadeném usnesení, tak především s právním názorem prvního senátu obsaženým v jeho usnesení o předložení věci, na jehož výstižné odůvodnění v dalším pro stručnost odkazuje. Za nesprávný naopak považuje názor osmého senátu prezentovaný v jeho rozsudku ze dne 18. 12. 2008, čj. 8 Aps 8/2007-90, který byl navíc vysloven mimo rámec rozhodovacích důvodů této věci a k otázce přímého dotčení veřejných subjektivních práv neobsahoval podrobnější argumentaci.

## 2509

### **Řízení před soudem: zastavení řízení o kasační stížnosti Mezinárodní ochrana: změna místa hlášeného pobytu**

k § 33 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. 217/2002 Sb., č. 519/2002 Sb., č. 350/2005 Sb. a č. 165/2006 Sb.

**Pokud je žalovaným podána kasační stížnost proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu ve věci mezinárodní ochrany, nelze řízení o kasační stížnosti zastavit podle § 33 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, z důvodu, že se žadatel o udělení mezinárodní ochrany po vydání rozsudku krajského soudu nezdržuje v místě hlášeného pobytu a jeho změnu soudu neoznámil.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, čj. 8 Azs 11/2010-58)

**Prejudikatura:** č. 708/2005 Sb. NSS.

**Věc:** Abdulla A. proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 1. 2010 zamítl žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 28. 4. 2010 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Důvodem pro zrušení správního rozhodnutí byla jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů ve vztahu k doplňkové ochraně.

Proti rozhodnutí krajského soudu brojil žalovaný (stěžovatel) kasační stížností, v níž namítal nezákonnost soudního rozhodnutí, kterou spatřoval zejména v tom, že soud odročil ústní jednání konané dne 16. 3. 2010 na neurčito, avšak bez dalšího termínu ústního jednání vydal dne 28. 4. 2010 kasační stížností napadený rozsudek.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Praze zrušil a řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného zastavil.

### Z odůvodnění:

V předmětné věci je podstatné, že žalobce poté, co dne 4. 5. 2010 svévolně opustil pobytové středisko v Kostelci nad Orlicí, je neznámého pobytu. Tato skutečnost je zřejmá jednak z internetové databáze žalovaného, jak ověřil krajský i Nejvyšší správní soud, a jednak i z vyjádření Policie České republiky ze dne 26. 5. 2010 a ze sdělení Pobytového střediska Kostelec nad Orlicí ze dne 17. 5. 2010. Žalobci byla usnesením krajského soudu ze dne 23. 6. 2010 k ochraně jeho práv ustanovena opatrovnice. (...)

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu i řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že krajský soud v posuzované věci pochybil způsobem, jenž měl dopad do postavení stěžovatele, a dále byla v řízení o kasační stížnosti nastolena právní otázka, k níž se dosud Nejvyšší správní soud plně nevyjádřil. Kasační stížnost je proto přijatelná a rovněž i důvodná.

Nejvyšší správní soud se předně zabýval otázkou, jakým způsobem by měl postupovat za situace, kdy se místo pobytu žalobce stalo

po vydání rozsudku krajského soudu neznámým, byl mu řádně ustanoven opatrovník a stěžovatelem je správní orgán. Podle § 47 písm. c) s. ř. s. soud usnesením řízení zastaví, stanoví-li tak zvláštní zákon, kterým je v tomto případě zákon o azylu. Ustanovení § 33 zákona o azylu vymezuje případy, ve kterých má soud řízení zastavit. Z dikce tohoto ustanovení nelze vyvodit, že by se vztahovalo toliko k řízení o žalobě, a proto je povinen jej ve vymezených případech aplikovat i Nejvyšší správní soud v rámci řízení o kasační stížnosti. Na rozdíl od předcházejícího znění tohoto ustanovení (zavedeného novelou zákona č. 519/2002 Sb. a účinného do 12. 10. 2005) není zastavení řízení vázáno na podmínku neznámého pobytu žadatele, která brání nejméně po dobu 90 dnů rozhodnutí ve věci (k tomu srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, čj. 3 Azs 196/2005-50, č. 708/2005 Sb. NSS, dle kterého „[p]okud by byla stěžovatelem podaná kasační stížnost bezvadná, pak by za stávající procesní situace, kdy je stěžovatel neznámého pobytu zastoupen opatrovníkem i advokátem, neexistovala skutečnost bránící rozhodnutí o kasační stížnosti“). Současně vůči žadatelům přísnější znění § 33 zákona o azylu oproti znění původnímu rozšířilo a specifikovalo důvody, pro něž soud zastaví řízení ve věcech mezinárodní ochrany.

Ustanovení § 33 zákona o azylu spatřuje důvody pro zastavení řízení pouze v subjektivních či objektivních okolnostech existujících na straně žalobce – žadatele. Jinak řečeno vymezuje situace, kdy z důvodů stojících výlučně na straně žadatele o mezinárodní ochranu nemá již význam v soudním řízení dále pokračovat. K aplikovatelnosti daného ustanovení se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozhodnutí ze dne 4. 9. 2008, čj. 3 Azs 40/2008-67, a to za situace, kdy místo žadatele nebylo známo již v době rozhodování krajského soudu. Ve zmiňovaném rozhodnutí uvedl, že „[t]ím, že se žalobce nezdržoval v místě hlášeného pobytu, dal najevo, že je mu výsledek soudního řízení lhostejný; není pak v souladu se zásadou procesní ekonomie, aby soud v takové věci meritorně roz-

*hodoval. Není rovněž účelné, aby se v souzené věci měl žalovaný znovu zabývat případem žadatele o udělení mezinárodní ochrany, jenž svým chováním, tj. svévolným opuštěním místa hlášeného pobytu, dal jednoznačně najevo, že na kladném výsledku řízení ve věci mezinárodní ochrany nemá zájem.*“ Obdobným způsobem se zdejší soud vyjádřil i v rozhodnutí ze dne 25. 2. 2004, čj. 2 Azs 16/2004-45: „*Smyslem ustanovení § 33 zákona [...] o azylu [...] je umožnit soudům nezabývat se meritorně azylovými žalobami těch žalobců, kteří již zmizeli ze zorného pole orgánů veřejné moci České republiky a kteří již pravděpodobně nejsou v dosahu jurisdikce České republiky.*“

Z těchto závěrů i výše zmiňovaných rozhodnutí pak plyne, že krajský soud je v případě nastoupení některé okolnosti předpokládané § 33 zákona o azylu povinen řízení o žalobě zastavit. Nejvyšší správní soud ovšem dospěl k závěru, že při řízení konaném před tímto soudem, je třeba rozlišovat mezi řízeními o kasační stížnosti, které inicioval žalobce a které žalovaný. V případě, kdy kasační stížnost podal žalobce, jehož pobyt se stal následně neznámým, Nejvyšší správní soud nemá důvodu v řízení pokračovat, a proto řízení o kasační stížnosti zastaví. Zajisté by však nebylo žádoucí zastavit řízení o kasační stížnosti žalovaného, a to zvláště za situace, kdy je jím uplatněný opravný prostředek opodstatněný. Pokud by došlo k pochybení ze strany krajského soudu, který např. nerespektoval ustálenou soudní judikaturu nebo závažným způsobem pochybil při výkladu hmotného a procesního práva, krajský soud by žalovaného zavázal nesprávným právním názorem, což by ve svém důsledku mohlo mít nežádoucí dopad na postup při vyřizování (i nedůvodné) žádosti žadatele o mezinárodní ochranu a rovněž i na postup v obdobných případech. Za situace, kdy by Nejvyšší správní soud za-

stavil řízení o kasační stížnosti žalovaného, věc by se opětovně dostala do fáze správního řízení (neboť zde neexistuje meritorní správní rozhodnutí), ve kterém by stěžovatel – správní orgán musel respektovat závazný právní názor krajského soudu, se kterým nesouhlasí a který řádným způsobem zpochybnil prostřednictvím opravného prostředku, a sice kasační stížnosti. Za této procesní situace by bylo žalovanému fakticky odepráno právo na soudní přezkum a opravný prostředek, což by v daném případě mohlo ve svých důsledcích znamenat odeprání spravedlnosti – *denegatio iustitiae*, a tedy i možné porušení ústavně zaručeného základního práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud proto takové kasační stížnosti žalovaného přezkoumá z hlediska její přijatelnosti a důvodnosti. (...)

Nejvyšší správní soud uzavírá, že otázku, zda rozhodnutí žalovaného bylo možné považovat za nepřezkoumatelné, posoudil odlišně než předtím krajský soud. Napadený rozsudek krajského soudu proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Dále Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že by za nastalé situace bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie, aby věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém by se měl tento soud znovu zabývat případem žadatele, který svévolným opuštěním místa hlášeného pobytu a nenahlášením místa svého nového pobytu dal najevo, že nemá zájem seznat výsledek řízení ve své věci. Jelikož po zrušení rozhodnutí krajského soudu zde nyní opět existuje rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany a krajský soud by s ohledem na shora řečené neměl jinou možnost, než řízení o žalobě zastavit podle § 33 písm. b) zákona o azylu, bylo by přepjatým formalismem věc postupovat znovu krajskému soudu. Nejvyšší správní soud proto sám řízení o žalobě proti rozhodnutí stěžovatele zastavil.



## Řízení před soudem: meze soudního přezkumu; překvapivé rozhodnutí Daň z příjmů: činnost profesionálního sportovce

k § 75 odst. 2 soudního řádu správního

k § 2 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce

**I. Pokud krajský soud přezkoumává správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), má žalobce legitimní očekávání, že žalobními body nastavil referenční rámec soudního přezkumu. Rozsudek, jímž se žaloba zamítá, založený na odlišné právní argumentaci než správní rozhodnutí a žaloba (k níž se proto žalobce nemohl vyjádřit), je překvapivý a porušuje právo žalobce na spravedlivý proces.**

**II. Činnost profesionálního sportovce není jednoduše podřaditelná pod pojem „závislá práce“ ve smyslu § 2 odst. 3 zákoníku práce z roku 2006. Není proto protiprávní uzavírání i jiných než pracovních smluv mezi sportovci a jejich kluby. Z daňového hlediska může sportovec působit též jako osoba samostatně výdělečně činná.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2011, čj. 2-Afs 16/2011-78)

**Prejudikatura:** č. 572/2005 Sb. NSS, č. 1984/2010 Sb. NSS a č. 2216/2011 Sb. NSS; náleze Ústavního soudu č. 109/1999 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 544/98).

**Věc:** Jaroslav M. proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Milevsku rozhodnutím ze dne 23. 3. 2010 dodatečně žalobci vyměřil daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2007 ve výši 111 674 Kč a současně sdělil povinnost platit penále ve výši 22 334 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání k žalovanému, který je rozhodnutím ze dne 18. 8. 2010 zamítl. Spornou otázkou bylo posouzení daňové uznatelnosti cestovních náhrad profesionálního hokejisty v návaznosti na místo výkonu činnosti v celkové výši 301 326 Kč.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích, který ji rozsudkem ze dne 17. 12. 2010, čj. 10 Af 93/2010-41, zamítl.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Spornou právní otázkou bylo v daném případě posouzení činnosti stěžovatele jakožto profesionálního hráče ledního hokeje: zda se jednalo o výkon nezávislého povolání, anebo o pracovní právní vztah. Krajský soud údajně znovu posoudil zjištěný skutkový stav a vyhodnotil jej právně odlišně, než učinily správní orgány.

Stěžovatel tvrdil, že žalovaný neunesl důkazní břemeno ohledně prokázání místa výkonu jeho podnikatelské činnosti. Stěžovatel vycházel z toho, že tímto místem je Milevsko, nicméně správní orgány za toto místo označily zimní stadion HC Sparta Praha, neboť právě za tento klub stěžovatel hraje. Z hráčské smlouvy prý však místo výkonu činnosti nelyne, přičemž je zřejmé, že profesionální hráč má i řadu jiných povinností než hrát hokej. Hráč navíc pobírá odměnu, i pokud je zraněn a hrát nemůže. Stěžovatel proto namítal, že ze smluvních povinností hokejového hráče plyne, že tyto činnosti může plnit na různých místech, a to včetně místa trvalého bydliště. Pobyt v bydlišti přitom není stejný jako kompletní fyzická a psychická příprava. Shrnul, že prokázal pravdivost svých tvrzení a oprávněnost svého postupu, proto měl žalovaný prokázat opak ve smyslu § 31 odst. 9 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“), případně měl stěžovatele vyzvat k průkazu místa výkonu práce.

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

### Z odůvodnění:

[13] Jak bylo již předestřeno výše, stěžovatel výslovně uplatnil dva kasační důvody (nezákonnost rozsudku krajského soudu a vady správního řízení), nicméně je rozumné o nich pojednat souhrnně, neboť námitky k nim uplatněné se obsahově prolínají.

[14] Soud konstatuje, že v nyní projednávaném případě považuje za nesporné následující skutečnosti:

- Daňovou kontrolou bylo zjištěno, že stěžovatel hrál v průběhu roku 2007 za klub HC Sparta Praha a že v období od 2. 1. do 20. 10. 2007 (s výjimkou období od 27. 6. do 21. 7.) vykazoval denně jízdu z Milevska do Prahy a zpět, a to vždy ve stejné délce 103 km.

- Z hráčské smlouvy ze dne 1. 6. 2005 zejména plyne, že hráč bere na vědomí, že sjednané odměny podléhají zdanění podle platných zákonů a že je osobou samostatně výdělečně činnou (dále jen „OSVČ“, viz bod II.9.). Klub se zavazuje hráči platit odměny a nést náklady spojené s přípravou hráče a s jeho účastí na utkáních a ostatních jednáních a činnostech konaných v zájmu klubu. Těmito náklady se rozumí zejména náklady na dopravu, ubytování, stravování, zdravotní péči, regeneraci a rehabilitaci (čl. III.A.3.).

[15] Finanční orgány dospěly k názoru, že se nejednalo o pracovní cesty, nýbrž o cesty na místo, kde stěžovatel prováděl výkon práce jako hokejista, tzn. jednalo se o pravidelné pracoviště. V tomto směru byl pojem „*pracovní cesta*“ definován odkazem na § 42 odst. 1 zákoníku práce, podle něhož se pracovní cestou rozumí časově omezené vyslání zaměstnance zaměstnavatelem k výkonu práce mimo sjednané místo výkonu práce. Místo výkonu práce je pravidelným pracovištěm sjednaným v pracovní smlouvě; u podnikatele se tedy analogicky jedná o místo výkonu podnikatelské činnosti. Žalovaný připustil, že na stěžovatele vykonávajícího jinou samostatně výdělečnou činnost nelze použít citovanou úpravu o dohodnutém pravidelném pracovišti dle zákoníku práce, neboť zde k žádné takové dohodě nedochází, a proto je třeba postupovat podle § 24 odst. 2 písm. k) bod 2 zá-

kona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Podle tohoto ustanovení se pravidelným pracovištěm pro poplatníky s příjmy podle § 7 rozumí místo podnikání uvedené v živnostenském nebo jiném obdobném povolení k podnikání. Protože stěžovatel nemá živnostenské oprávnění a ani ve smlouvě s hokejovým klubem žádné pravidelné pracoviště není dohodnuto, vycházel žalovaný z místa převážného výkonu činnosti, kterým byl stadion Sparta Praha.

[16] Krajský soud - na rozdíl od žalovaného - vyhodnotil obsah předmětné hráčské smlouvy jako obdobný smlouvě pracovní, přičemž není rozhodující, jak smluvní strany chápaly postavení stěžovatele z hlediska daňového. Hráčská smlouva představovala „*zastřený pracovněprávní úkon a na základě tohoto zjištění a závěru správně žalovaný neuznal žalobci jízdné z místa bydliště do sídla HC Sparta Praha jako daňový výdaj*“.

[17] Z uvedeného je zřejmé, že oba finanční orgány i krajský soud dospěly ke stejnému závěru o daňové neuznatelnosti předmětných výdajů stěžovatele; učinily tak však na základě odlišných právních názorů. Zatímco totiž finanční orgány akceptovaly, že stěžovatel vykonával samostatnou výdělečnou činnost, nicméně jezdil pouze na místo svého pravidelného pracoviště, krajský soud dospěl k závěru, že se ve skutečnosti jednalo o zastřený pracovněprávní úkon, jelikož v úvahu je, ve smyslu § 2 odst. 7 daňového řádu, třeba brát skutečný obsah právního úkonu. Právní názor krajského soudu byl proto významně odlišný od názoru žalovaného obsaženého v přezkoumávaném rozhodnutí. Stěžovatel na tuto odlišnost v kasační stížnosti upozornil, a byl výslovně neuvedl kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., je z obsahu této námitky zřejmé, že se ubírá právě tímto směrem. Je proto povinností soudu, který hodnotí každý úkon z hlediska jeho obsahu, a nikoliv označení (formy), vypořádat se i s tímto uplatněným důvodem.

[18] V tomto ohledu spatřuje Nejvyšší správní soud pochybení krajského soudu spočívající v překvapivosti jeho rozsudku. Jestliže totiž krajský soud přezkoumával pra-

vomocné správní rozhodnutí podložené určitou právní argumentací, přičemž tento přezkum může činit zásadně vždy jen v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), nachází se žalobce ve stavu legitimního očekávání, že svojí žalobou (resp. jednotlivými žalobními body) nastavil referenční rámec soudního přezkumu. Tento rámec je důležitý i pro dokazování, které krajský soud provádí v rámci plné jurisdikce. Lze si sice velmi dobře představit, že krajský soud dospěje i k odlišné právní argumentaci, než učinil žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí, a přesto neshledá důvod vyhovět žalobě. V takových případech je nicméně nutno trvat na možnosti žalobce vyjádřit se k tomuto odlišnému právnímu hodnocení, a to právě proto, aby nedocházelo k výše zmíněné překvapivosti rozhodnutí. Jak k překvapivosti rozhodnutí soudů uvedl Ústavní soud (náleze ze dne 4. 8. 1999, sp. zn. IV. ÚS 544/98, č. 109/1999 Sb. ÚS), *„odchýlil-li se odvolací soud nejen od skutkových zjištění, jaká učinil soud prvního stupně na základě bezprostředně před ním provedených důkazů, ale také od právních závěrů z těchto zjištění vycházejících, a sám bez jakéhokoli dokazování, aniž by jakýmkoli způsobem umožnil účastníkovi řízení vyjádřit se k odvolacím soudem nově nastolenému meritu věci, odepřel mu tímto postupem právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 36 odst. 1 Listiny“*.

[19] V nyní projednávaném případě získává zmíněná překvapivost rozsudku krajského soudu zcela zřejmé kontury porušení pravidel spravedlivého procesu tím, že krajský soud na straně jedné – pro stěžovatele nepochybně překvapivě – překvalifikoval jeho samostatnou výdělečnou činnost na zastřený pracovněprávní úkon, nicméně současně mu vytkl, že nepředložil dostatečné důkazy k uskutečněným pracovním cestám. Jinak řečeno, neunesení důkazního břemene bylo u stěžovatele shledáno ve vztahu k právní kvalifikaci, kterou bez dalšího nemohl s ohledem na průběh a závěry správního řízení očekávat.

[20] Lze tak shrnout, že v daném případě stěžovatel zmiňovanou možnost zareagovat na odchýlný právní názor krajského soudu

neměl, jelikož soud rozhodl bez nařízení jednání a účastníky řízení s možností odchýlného právního posouzení předem neseznámil. V tomto směru tedy Nejvyšší správní soud zjistil vadu řízení před krajským soudem. Ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. však vyžaduje, aby vada řízení byla takové intenzity, že měla (přinejmenším potenciálně) za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé.

[21] Nejvyšší správní soud proto nemohl ustrnout na popsáném pochybení krajského soudu, protože by zjevně odporovalo zásadě hospodárnosti řízení, pokud by zrušil rozsudek krajského soudu, byť by si byl vědom, že krajský soud ve věci nově rozhodne s pravděpodobností hraničící s jistotou stejně, neboť z hlediska zaujatého právního názoru mu nelze nic zásadního vytknout. Proto zdejší soud musel přistoupit k hmotněprávnímu posouzení relevantní právní otázky daňové uznatelnosti předmětných cestovních náhrad, tj. vyjadřují na cesty z místa bydliště stěžovatele v Milevsku do sídla hokejového klubu Sparta Praha.

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval názorem krajského soudu ohledně vyhodnocení hráčské smlouvy jako zastřeného pracovněprávního úkonu. Tento názor odůvodnil krajský soud právy a povinnostmi z ní plynoucími, kdy např. stěžovatel je povinen hrát za klub hokej, účastnit se tréninků, soustředění, regenerace; klub je zase povinen mu hradit měsíční odměnu, nést náklady spojené s přípravou a účastí na utkáních. Protože místem výkonu práce bylo sídlo hokejového klubu, nemohlo se podle krajského soudu jednat o pracovní cesty. Skutečnost, že se stěžovatel zdržoval více v Milevsku než v Praze a že se připravoval i v Milevsku, byla podle názoru krajského soudu zcela irelevantní, neboť k těmto okolnostem nenavrl a nepředložil žádné důkazy.

[23] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že výtka krajského soudu ohledně nepředložení důkazů týkajících se činnosti stěžovatele v místě jeho bydliště není korektní právě za situace, kdy se tento soud dopustil výše zmíněné překvapivosti spočívající v odlišném právním hodnocení případu, o kterém nebyl

stěžovatel předem jakkoliv zpraven. Ohledně povahy vztahu mezi klubem a stěžovatelem pak zdejší soud odkazuje na právní názor obsažený v rozsudku ze dne 24. 2. 2005, čj. 2 Afs 62/2004-70, č. 572/2005 Sb. NSS, kde se soud pokusil o materiální posouzení závislé činnosti. Zejména zde uvedl, že „[d]efiniční prvek závislosti tak bude dán zejména povahou vykonávané činnosti (typicky práce vykonávané na jednom místě výhradně pro jednoho zaměstnavatele) a také tehdy, pokud se bude jednat o činnost dlouhodobou a kdy k uzavření pracovněprávního vztahu mělo dojít především v zájmu osoby tuto činnost vykonávající, jelikož uzavření tohoto vztahu v konečném důsledku její právní sféru poškozují. [...] Jinak řečeno: zvyšování zaměstnanosti nástroji působení státu, a to i daňovými, nemůže ve svých důsledcích vést k tomu, aby bylo za žádoucí považováno uzavírání pracovních vztahů i tehdy, jestliže na jejich uzavření není dán oboustranný zájem.“

[24] V rozsudku ze dne 27. 7. 2006, čj. 2 Afs 173/2005-69, vycházející z výše uvedeného právního názoru, dodal: „Pokud se smluvní strany rozhodnou, v souladu s obecnými principy smluvního práva (smluvní svoboda, dobrá víra, nezneužívání ekonomicky silnějšího postavení apod.) do tohoto smluvního vztahu ustoupit a dojde k jeho skutečné realizaci, nejedná se o právní úkon zastřený. Jinak by tomu ovšem bylo, pokud by žalobce přiměl k uzavření tohoto typu smluv o dílo své smluvní partnery za pomoci ekonomického nátlaku, zneužívaje jejich faktické ekonomické závislosti na nich, a přiměl je tak uzavřít takovou smlouvu, kterou ve skutečnosti neměli zájem uzavřít. [...] Snaha o minimalizaci nákladů a maximalizaci zisku realizovaná tím, že podnikatel zajišťuje specifické činnosti pomocí smluv o dílo uzavřených s reálně ekonomicky samostatnými, i když z hlediska objemu tržeb a vlastního kapitálu nepoměrně slabšími zhotoviteli, je racionálním, nikoho nepoškozujícím, a tedy i právem dovoleným vzorcem chování a slouží k rozumnému uspořádání společenských vztahů.“

[25] V nyní projednávaném případě neshledal zdejší soud sebemenší důvod pro domněnku, že by bylo v zájmu stěžovatele (a koneckonců i hokejového klubu) uzavřít pracovní smlouvu, resp. smlouvu obdobnou pracovní smlouvě, stejně jako neshledal důvodu pochybovat o tom, že smlouva mezi stěžovatelem a klubem byla – i přes ekonomický nepoměr mezi smluvními stranami – uzavřena zcela svobodně. Konkrétní okolnosti tohoto případu ostatně dostatečně přesvědčivě ukazují, že smlouva vykládaná krajským soudem jako smlouva obdobná smlouvě pracovní by přinejmenším v tomto ohledu pro stěžovatele výhodná nebyla. Jak bylo ostatně zjištěno v průběhu místního šetření, stěžovateli kupř. nebyly ani vypláceny cestovní náhrady při jeho účasti na trénincích; tyto si hradil sám.

[26] Je nicméně pravdou, že podle § 2 odst. 4 zákoníku práce „[z]a závislou práci, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, se považuje výlučně osobní výkon práce zaměstnance pro zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele, jeho jménem, za mzdu, plat nebo odměnu za práci, v pracovní době nebo jinak stanovené nebo dohodnuté době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě, na náklady zaměstnavatele a na jeho odpovědnost“. Podle § 3 stejného zákona pak platí, že „[z]ávislá práce může být vykonávána výlučně v pracovněprávním vztahu podle tohoto zákona, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy podle tohoto zákona jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.“

[27] Status profesionálních sportovců není v zákoníku práce výslovně zmíněn (tím se liší např. od slovenské úpravy – viz § 3 odst. 2 zákonníka práce č. 311/2001 Z. z.), a je proto dán daleko větší prostor pro výklad. Z citovaných zákonných ustanovení je přitom zřejmé, že podle zákoníku práce by se tento vztah musel řídit tehdy, pakliže by jeho povaha jednoznačně odpovídala zákonné definici

závislé činnosti a případně ani neumožňovala výkon této činnosti osobou samostatně výdělečně činnou. Pokud však povaha činnosti umožňovala v rovině soukromého práva zvolit vícero alternativních smluvních úprav, pak bylo pouze na smluvních stranách, aby tuto volbu za zohlednění výhod a nevýhod toho či onoho smluvního typu, včetně zohlednění efektů daňových, učinily (srov. k tomu obdobně oddíl III.3 – Smysl a účel dohody o provedení práce s přihlédnutím k hodnotám chráněným ústavním pořádkem usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 6 Ads 48/2009-87, č. 2216/2011 Sb. NSS, zejména pak bod 21).

[28] Povaha hráčské činnosti pro sportovní klub její smluvní zakotvení formou samostatné výdělečné činnosti rozhodně nevyplývá. V nyní projednávaném případě je totiž z obsahu hráčské smlouvy (koncipované jako nepojmenovaná smlouva a uzavřená podle § 51 občanského zákoníku) zřejmé, že se činnost sportovce pojmovému vymezení závislé činnosti sice velmi blíží, nicméně nedosahuje její intenzity. Jakkoliv se totiž stěžovatel musel při své činnosti řídit pokyny svého smluvního partnera (klubu – „zaměstnavatele“) a měl právo od něj dostávat příslušnou sjednanou odměnu, zejména v povinnosti sportovce vykonávat práci „*v pracovní době nebo jinak stanovené nebo dohodnuté době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě*“ je činnost profesionálního sportovce natolik specifická, že se omezením plynoucím ze zaměření a výslovné reglementace zákoníku práce vymyká. Z povahy věci je totiž zřejmé, že součástí výkonu činnosti profesionálního sportovce není pouze účast na utkáních, případně trénincích, svého klubu, nýbrž i řada dalších aktivit, které jsou nezbytné jednak pro stoprocentní připravenost daného sportovce (proto např. předmětná hráčská smlouva zakotvuje povinnost udržovat se v dobré fyzické i psychické kondici a připravenosti, bod III.B.2.) a také z důvodů marketingových zájmů klubu (reklamní akce, autogramiády, setkání s fanoušky atp.). V konečném důsledku je proto obtížně představitelné, aby specifická činnost

profesionálního sportovce v běžící sezóně byla svojí povahou slučitelná s takovými instituty zákoníku práce, jako jsou třeba nepřetržitý odpočinek mezi dvěma směny, přestávky v práci na jídlo a oddech, dny pracovního klidu anebo práce přesčas. I kdyby však tato úskalí byla tvořivou aplikací zákoníku práce překonána, je na smluvních stranách, aby i z důvodů obtížné použitelnosti zákoníku práce na činnost stěžovatele, zvolily jinou smluvní úpravu, byla-li podle soukromého práva možná.

[29] Značně specifický a ne zcela odpovídající koncepci zákoníku práce je rovněž způsob odměňování profesionálních sportovců, založený na podstatně odlišných východiscích než pracovní právo typické odměňování podle tarifů, odpracovaných hodin či splnění určitých úkolů, je koncepce hráčské smlouvy postavena zejména na motivační složce odměny (např. bonusy za dosažený počet bodů) doplněné velmi tvrdým systémem pokut za porušení hráčských povinností. V konečném důsledku se tak ve výši odměny sportovců působících v kolektivních sportech primárně nepromítá individuální osobní nasazení a počet „*odpracovaných hodin*“, nýbrž zejména úspěšnost týmu jako celku, což – jak je dobře známo – je záležitost často dokonce i velmi nahodilá a ne vždy odpovídající jeho vlastní aktivitě.

[30] Lze tak učinit dílčí závěr, že činnost profesionálního sportovce není jednoduše podřaditelná pod pojem „*závislá práce*“ ve smyslu zákoníku práce. Nelze proto vyloučit, resp. dokonce považovat za protiprávní, uzavírání i jiných než pracovních smluv mezi sportovci a jejich kluby. Tento závěr lze ostatně opřít i o faktickou situaci, kdy je v praxi obecně akceptováno, že profesionální sportovec může – z daňového hlediska – působit též jako OSVČ (k tomu podrobněji např. Vybíral, R. Zdaňování příjmů profesionálních sportovců ze sportovní činnosti. *Daně a finance*, 2001, č. 3, s. 17 a násl.). K odklonu od této obecně akceptované praxe by proto musel existovat velmi silný důvod, spočívající např. ve výslovné změně zákonné úpravy. Ji-

nak totiž lze argumentovat i prostřednictvím určité míry normativní síly fakticity.

[31] Současně však je třeba podotknout, že výše uvedené neznamená, že by mezi profesionálním sportovcem a klubem, za který hraje, pracovní smlouva uzavřena být nemohla či dokonce nesměla. Nejvyšší správní soud toliko zastává názor, že za současné situace značné nejasnosti právního postavení profesionálních sportovců (viz níže část označená „*obiter dictum*“) stát nemůže vynucovat jen jednu z možných forem jejich smluvní spolupráce s kluby, a to ani prostřednictvím daňové politiky.

[32] Nejvyšší správní soud se proto neztožňuje se způsobem vyhodnocení předmetné hráčské smlouvy tak, jak to učinil krajský soud. Z obsahu této smlouvy je totiž zřejmé, že se jedná o smlouvu časově omezenou a výslovně z ní plyne, že stěžovatel je osobou samostatně výdělečně činnou a že právě on je povinen obdržené odměny podrobit zdanění. Nejvyšší správní soud má za to, že při hodnocení tohoto ujednání, u něhož nemá žádné pochybnosti co do svobody projevené vůle obou smluvních aktérů, je namístě zdrženlivost státních orgánů. Na rozdíl od krajského soudu se tedy nedomnívá, že v tomto konkrétním případě lze oběma kontrahentům podsouvat záměr uzavřít ve skutečnosti pracovní smlouvu.

[33] Proto soud přistoupil k hodnocení právního posouzení případu finančními orgány, tj. k hodnocení stěžovatele jako osoby samostatně výdělečně činné.

[34] Podle § 24 odst. 1 věty první zákona o daních z příjmů platí, že „[v]ýdaje (náklady) vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů se pro zjištění základu daně odečtou ve výši prokázané poplatníkem a ve výši stanovené tímto zákonem a zvláštními předpisy“. K tomu ustáleně zdejší soud judikuje (viz např. rozsudek ze dne 29. 6. 2005, sp. zn. 2 Afs 44/2004), že nelze dovodit, že vynaložené výdaje se vždy musí reálně projevit v příjmech daňového poplatníka, tzn. že mezi výdaji a příjmy nutně existuje vztah přímé úměry. Smysl tohoto

ustanovení zjevně spočívá v tom, že se musí jednat o výdaje za tímto účelem racionálně vynaložené. Proto také § 23 odst. 1 téhož zákona při vymezení základu daně hovoří o respektování „*věcné a časové souvislosti*“ příjmů a výdajů v daném zdaňovacím období. Mezi těmito výdaji a očekávanými příjmy tak musí existovat přímý a bezprostřední vztah; v opačném případě se pojmově nemůže jednat o výdaje vynaložené na dosažení, udržení či zajištění příjmů (obdobně viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2009, čj. 2 Afs 180/2006-64, č. 1984/2010 Sb. NSS).

[35] V nyní projednávaném případě považuje soud zmíněnou věcnou a časovou souvislost za zcela jednoznačnou: cesta z místa bydliště ke stadionu HC Sparta Praha byla nezbytná k plnění povinností plynoucích pro stěžovatele z hráčské smlouvy. Skutečnost, že pokračující dopravu např. na venkovní zápasy zajišťoval již tento klub sám, je z tohoto hlediska zcela nevýznamná.

[36] Zákon o daních z příjmů ostatně v § 24 odst. 2 písm. k) výslovně počítá s tím, že doprava vlastním silničním vozidlem spadá pod výdaje (náklady) na pracovní cesty; v tomto směru proto nelze ani vznášet důvodné pochybnosti. Žalovaný ale zastává názor, že se nemohlo jednat o pracovní cesty, pakliže všechny vedly na jediné místo (hokejový stadion HC Sparta Praha), kde byla provozována výdělečná činnost stěžovatele.

[37] S tímto názorem se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit a domnívá se, že pro něj není dána ani dostatečná zákonná opora. Jak bylo totiž rozebráno výše, činnost profesionálního sportovce je natolik osobitá, že ji nelze omezit na „*domovský*“ zimní stadion. Jak k tomu správně uvedl stěžovatel, povinností ligového hokejisty není toliko hrát hokej na jednom stadionu, nýbrž k této profesi patří i celá řada dalších povinností popsanych i v hráčské smlouvě: pečovat o svoji fyzickou kondici a dobrou psychiku, absolvovat tréninkové kempy, účastnit se soustředění, regenerace, propagačních, charitativních a dalších akcí atp. V případě zranění či nemoci je sportovec povinen absolvovat příslušné lékařské procedury, případně rekonvalescence a reha-

bilitace. Řada popsaných činností se přitom zcela zjevně neodehrává na zmiňovaném zimním stadionu, není ani nikým přímo zajišťována či kontrolována. Nelze konečně pomínout, že profesionální sportovec má i řadu činností zapovězenou, což se samozřejmě nezřídka promítá i do jeho soukromého života (např. nesmí provozovat jiné rizikové sporty bez souhlasu svého klubu).

[38] Je třeba podotknout, že právě v tomto segmentu činností profesionálního sportovce, které nezajišťuje a ani přímo nekontroluje klub, opět spočívá její výrazná odlišnost oproti závislé práci vykonávané dle zákoníku práce. Lapidárně řečeno, jestliže se sportovec smluvně zaváže udržovat si a zvyšovat fyzické dovednosti a schopnosti, a jestliže proto např. chodí do posilovny či běhat do parku, je zřejmé, že z povahy věci takto „odpracované hodiny“ nebude nárokovat k proplacení u svého zaměstnavatele např. jako přesčasy, nýbrž že jde jednak o plnění jeho obecné smluvní povinnosti a také o jeho vlastní zájem na stále se zlepšujících sportovních výsledcích, které mu např. zvýší šance na nějaký zajímavý přestup, a tedy i na uzavření daleko výhodnější a prestižnější smlouvy.

[39] Lze proto uzavřít, že se Nejvyšší správní soud neztotožňuje ani s právním názorem žalovaného, že je pojmově vyloučeno, aby byly pracovní cesty profesionálního hokejisty vykonávány mezi místem jeho bydliště a zimním stadionem; tento názor považuje za neudržitelný. Pro názornost, kvalitativně podobný je totiž např. i vztah mezi řemeslníkem disponujícím živnostenským oprávněním, který provádí dlouhodobou (třeba i několikaleto) činnost na jediném místě, kdy rovněž nelze apriorně vyloučit, že se bude jednat o každodenní pracovní cesty (naopak je velmi dobře představitelné, že bude-li na určitém místě dlouhodobě činnost vyvíjet, bude tam každý den ze svého místa podnikání dojíždět).

[40] Jinou otázkou je samozřejmě věrohodnost evidence předmětných pracovních cest, kdy ve vyjádření ke kasační stížnosti stejně jako v závěru odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný zpochybnil, zda je vůbec fyzicky možné, aby byl po téměř celý jeden rok

stěžovatelem najet každodenně vždy zcela stejný počet kilometrů. To je nicméně problém toliko průkaznosti konkrétních daňových dokladů, kdy důkazní břemeno leží na daňovém subjektu (§ 31 odst. 9 daňového řádu); nikoliv jejich apriorního vyloučení z důvodu, že předmětné cesty jako celek nelze považovat za pracovní. Lze však podotknout, že zásadně není důvodu považovat za nevěrohodnou evidenci ujetých kilometrů založenou nikoli na fyzické kontrole počítadla ujetých kilometrů na předmětném automobilu, nýbrž vycházející např. z údaje o délce nevhodnějšího (tedy zpravidla – podle povahy trasy – z hlediska počtu kilometrů nebo z hlediska potřebné doby jízdy nejkratšího) spojení mezi dvěma body, vycházející ze spolehlivých zdrojů, např. z údajů navigace GPS či autoatlasu, není-li jinak pochyb o tom, že daná cesta byla v danou dobu opravdu uskutečněna. Bazírovat na každodenní fyzické kontrole ujetých kilometrů na počítadle kilometrů v automobilu nelze za normálních okolností považovat za proporcionální. Za takové situace pak nelze považovat za *a priori* nevěrohodnou evidenci, v níž se počet ujetých kilometrů mezi dvěma identickými body po identické trase (např. jako u stěžovatele na trase z bydliště stěžovatele na stadion a zpět) opakuje.

[41] Jak uvedl zdejší soud v jiné věci (rozsudek ze dne 2. 12. 2009, čj. 1 Afs 97/2009-73); „[u]skutečnění pracovních cest osobním automobilem (§ 24 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů) a jejich souvislost s dosažením, zajištěním a udržením zdanitelných příjmů (§ 23 odst. 1 téhož zákona) lze zpravidla prokázat např. svědeckými výpověďmi, parkovacími lístky, výpisy z platebních karet (jimi lze prokázat, že se daňový subjekt zdržoval na určitém místě), dodacími listy potvrzujícími osobní dodání (či odběr) zboží, pokladními doklady (osobní převzetí či předání hotovosti), obchodní korespondencí (např. elektronickou, jejímž předmětem je sjednání místa a času schůzky) či jinými obchodními dokumenty, které souvisí s účelem cesty“. V nyní projednávaném případě soud nemá pochyb o tom, že muselo být ze strany správce daně poměrně jednoduše

zjistitelné, kdy a kde se např. odehrávaly mistrovské či přípravné zápasy, zda se jich stěžovatel skutečně účastnil, jaké byly tréninkové plány, kdy a na jakém místě proběhla soustředění, zda byl stěžovatel zraněn či nemocný apod. Bylo tedy věcí správce daně, aby případně vyvrátil konkrétní daňové doklady, případně tvrzení stěžovatele podložená příslušnými evidencemi; nikoliv však, aby paušálně odmítl možnost daňově uznat všechny tyto pracovní cesty.

## V.

### Obiter dictum

[42] Nad rámec nosných důvodů rozhodnutí soud uvádí, že spornost řešené právní otázky v tomto konkrétním případě je dána zejména absencí zvláštní zákonné úpravy, která by náležitě zohledňovala specifika činnosti profesionálních sportovců. Je totiž skutečností, že oblast profesionálního sportu je právně velmi nejasněná a v praxi ani v doktríně není postaveno najisto, které z možných řešení nejlépe odpovídá znění a smyslu zákonné úpravy. Ostatně i v nyní řešené věci je zřejmé, že se finanční orgány a krajský soud právě z důvodu této nevyjasněnosti postavily na dvě protichůdná stanoviska: na charakteristiku činnosti stěžovatele jako OSVČ (žalovaný) i jako výlučné pracovní činnosti vykonávané pro jednoho zaměstnavatele (krajský soud). Bylo proto úkolem Nejvyššího správního soudu, kterého se zhostil v nyní vydaném rozsudku, aby uvedenou právní nejistotu odstranil.

[43] Na straně jedné je totiž pravdou, že vnější znaky činnosti profesionálního sportovce se velmi podobají klasickému pracovnímu poměru (sportovec „pracuje“ pouze pro jediného zaměstnavatele, dostává od něj pracovní pomůcky, stravuje se u něj apod.). Současně je však zřejmé, že jednoznačné podřazení do režimu zákoníku práce v jeho stávající podobě založené na kogentních ustanoveních by značně ohrozilo samotnou existenci profesionálního sportu a také i pro jednotlivé sportovce by se jevílo jako velmi nevýhodné. Je např. obtížně představitelné, že by profesionální sportovec mohl ukončit vztah ke svému klubu jednostrannou výpovědí (tzn. že by následně mohl přestoupit „zadarmo“ do jiného klubu, ačkoliv předchozí klub jej vychoval, resp. „koupil“) anebo že by na činnost sportovců byla aplikovatelná všechna ustanovení týkající se pracovní doby (včetně přesčasů) či omezení stanovených pro uzavírání pracovních smluv na dobu určitou (§ 39 zákoníku práce) apod.

[44] Za této situace zdejší soud musel v nyní řešeném daňovém případě přistoupit k použití obecnějších právních principů *in dubio mitius*, resp. *in dubiis contra fiscum*. Pokud je totiž činnost profesionálních sportovců natolik nejasněná a právně v podstatě neupravená, nemůže správní soud, na jehož rozhodovací činnost se také vztahuje čl. 4 Ústavy („[z]ákladní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci“), použít bez dalšího výklad, který je zjevně nevýhodný a nechťný pro obě strany daného smluvního vztahu, tzn. pro sportovce i jeho klub.



## Daň z přidané hodnoty: úrok z daňového přeplatku Spotřební daně: úrok z daňového přeplatku

k § 64 odst. 6 a § 73 odst. 10 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb.\*\*) (v textu jen „daňový řád z roku 1992“)

k § 291 odst. 1 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění zákona č. 113/1997 Sb.\*\*)

**Zavinil-li celní orgán jako správce daně vznik přeplatku daně z přidané hodnoty či spotřební daně uhrazené společně se clem v době do 30. 6. 2002, je nutno nárok na úrok při vrácení tohoto přeplatku posuzovat podle § 64 odst. 6, případně § 73 odst. 10 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nikoliv podle § 291 odst. 1 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon.**

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 Afs 59/2010-143)

**Prejudikatura:** č. 741/2006 Sb. NSS, č. 1837/2009 Sb. NSS a č. 2143/2010 Sb. NSS.

**Věc:** Akciová společnost SENZO proti Celnímu ředitelství České Budějovice o úrok z daňového přeplatku, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 2. 2009 byl zrušen platební výměr celního dluhu žalobkyně vydaný Celním úřadem v Českých Budějovicích dne 14. 3. 2001.

Na základě žádosti žalobkyně o vrácení neoprávněně uhrazeného cla, daní a nákladů spojených s exekucí vydal celní úřad dne 19. 2. 2009 rozhodnutí o přeplatku, jímž podle § 64 odst. 1 a 4 a § 58 daňového řádu z roku 1992 sdělil výši přeplatku na cle, daní z přidané hodnoty, spotřební daní a exekučních nákladech v celkové částce 1 771 832 Kč. V odvolání proti tomuto rozhodnutí žalobkyně, kromě poukazu na aplikaci nesprávných předpisů, výslovně požádala i o úhradu úroků ve výši 19 %, a to podle § 64 odst. 6 daňového řádu z roku 1992.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 5. 2009 změnil rozhodnutí I. stupně pouze uvedením odkazu na jiné předpisy, ve vztahu k vrácení cla poukázal na přílohu IV Aktu o přistoupení (č. 44/2004 Sb. m. s.), přechodná ustanovení zákona č. 187/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, čl. 236 nařízení Rady (EHS) č. 2913/1992, kterým se vy-

dává celní kodex Společenství (dále jen „celní kodex“) a § 286 celního zákona. Dále ve vztahu k daním poukázal na § 111 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, § 2 odst. 2 písm. l) a § 42 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, § 140 odst. 1 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, a § 17 zákona č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, to vše za použití daňového řádu z roku 1992.

K žádosti o úhradu úroků se žalovaný vyjádřil v důvodech odvolacího rozhodnutí tak, že se daňový řád z roku 1992 v tomto řízení použije jen jako procesní předpis, který nezakládá hmotněprávní nárok, který může plynout jen z celních předpisů.

Dne 18. 6. 2009 celní úřad vydal rozhodnutí o úroku, jímž ve spojení s odvolacím rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 12. 2009 nebylo žádosti žalobkyně vyhověno.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného o vrácení celního dluhu žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který ji rozsudkem ze dne 26. 8. 2009, čj. 10 Ca 67/2009-29,

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

\*\*) S účinností od 1. 5. 2004 byl § 291 zrušen zákonem č. 187/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon.

zamítl. Rozsudek krajského soudu však zrušil Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 18. 2. 2010, čj. 7 Afs 121/2009-59, v němž krajský soud zavázal posoudit i otázku úhrady úroků.

Krajský soud poté rozsudkem ze dne 19. 4. 2010, čj. 10 Af 21/2010-74, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení s názorem, že žalobkyni nevznikl celní dluh, a proto nelze o vrácení rozhodovat podle celních předpisů. Předmětem rozhodnutí o vrácení byl přeplatek z nezákonného rozhodnutí, který měl být podle § 64 odst. 6 daňového řádu z roku 1992 vrácen i s úroky z přeplatku.

Proti tomuto rozsudku brojil žalovaný (stěžovatel) kasační stížností. Především namítal, že platební povinnost byla celním dluhem, a proto je nutné o vrácení rozhodovat podle celního zákona, který v rozhodné době aplikaci § 64 odst. 6 daňového řádu z roku 1992 výslovně vylučoval. O nároku na příznání úroku podle § 64 odst. 6 citovaného zákona se rozhoduje samostatným rozhodnutím, a nikoli v rámci odvolacího rozhodnutí v řízení o vrácení celního dluhu. Úhradu úroku pak považoval za možnou jen podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Sedmý senát Nejvyššího správního soudu při rozhodování této kasační stížnosti dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2008, čj. 5 Afs 72/2007-97. Tam soud vyslovil, že „§ 291 odst. 1 celního zákona upravuje povinnost uhradit úrok jen jako postih za nesprávný postup celních orgánů spočívající v nečinnosti při provedení rozhodnutí o vrácení cla, nebo ve vydání vadného rozhodnutí o vrácení cla“. Tato úprava odpovídá i úpravě celního kodexu. Podle čl. 241 celního kodexu celní orgány při vrácení dovozního nebo vývozního cla nejsou povinny platit úroky, vyjma více než tříměsíčního prodlení s výkonem rozhodnutí o vyhovění žádosti o vrácení cla, nebo pokud tak stanoví vnitrostátní předpis.

Sedmý senát zdůraznil, že ve věci rozhodované pátým senátem, stejně jako v nyní předkládané věci, se jednalo o situaci, kdy žádost o vrácení přeplatku a úroků z přeplatku byla podána poté, co soud rozhodující ve správním soudnictví zrušil rozhodnutí, kterým bylo nezákonně vyměřeno clo a daň z přidané hodnoty. Pátý senát na tyto skutkové okolnosti aplikoval § 286 a násl. celního zákona (ve znění účinném do 30. 6. 2002) upravující institut vrácení cla, podle něhož celní úřad vrátí nebo promine dovozní nebo vývozní clo, jestliže zjistí, že tato částka cla nebyla nebo není dlužna v souladu s celními předpisy. Sedmý senát Nejvyššího správního soudu měl za to, že postup, jímž celní úřad podle § 286 celního zákona vrátil nejen clo, ale i daň z přidané hodnoty a spotřební daň, bez nároku na úroky (podle § 291 odst. 1 celního zákona) i u těchto daní, je v rozporu s principem akcesorické rovnosti. V případě daně z přidané hodnoty a spotřební daně totiž nepřiznání úroku, tedy vlastně ekonomické náhrady za nemožnost disponovat finančními prostředky, diskriminuje adresáty normy při výkonu jejich vlastnického práva. Důvody teleologické a ústavněprávní, pro které má sedmý senát výklad zaujatý pátým senátem za nesprávný, jsou navíc silně podepřeny i argumenty opírajícími se o prostou dikci celního zákona v jeho rozhodném znění.

Ze znění § 286 celního zákona přitom podle sedmého senátu vyplývá, že institut vrácení cla lze použít pouze na vrácení cla, a nikoliv již na vrácení daní. Pokud by zákonodárce chtěl aplikovat § 286 celního zákona i na spotřební daň a daň z přidané hodnoty, jistě by mohl daně do tohoto ustanovení zahrnout (srovnej § 289 celního zákona, který se výslovně použije nejen pro clo, ale i pro clo, daně a poplatky vybírané při dovozu). Podle § 323 odst. 1 celního zákona ve znění účinném do 30. 6. 2002 se zajištěním celního dluhu a promlčením práva vymáhat nedoplatek cla (§ 254 až § 282) rozumí také zajištění daňové a poplatkové povinnosti při dovozu a promlčení práva vymáhat daně a poplatky při dovozu. Citované ustanovení nemá na výklad § 286 celního zákona žádný vliv, neboť

se vztahuje jen a pouze na zajištění celního dluhu a promlčení práva vymáhat nedoplatek cla, nikoli na další otázky daňové či poplatkové, které souvisí s celním režimem zboží a povinností platit clo. Sedmý senát proto dospěl k závěru, že z výše citovaných ustanovení vyplývá, že není možné použít na vrácení přeplatku na dani z přidané hodnoty a na spotřební dani postup upravený v § 286 celního zákona, neboť ten se týká výlučně cla.

Za nerozhodnou označil předkládající sedmý senát skutečnost, že v rozhodném období § 320 celního zákona vylučoval užití § 64 daňového řádu z roku 1992. Podle jeho názoru se tato výlučka vztahuje pouze na rozsah působnosti celního zákona, tj. na ty, v daném případě hmotněprávní, právní vztahy, na něž se celní zákon vztahuje, nikoliv na daně clo doprovázející.

Sedmý senát nezpochybnil obecný závěr pátého senátu, že § 286 celního zákona má být aplikován na clo zaplacené celním dlužníkem za situace, kdy k tomu celní dlužník od počátku vůbec nebyl povinen. Sedmý senát dodal, že zřejmě bylo v diskreci zákonodárce rozlišit pro účely náhrady škody za nezákonné rozhodnutí státu režim celní (v němž úpravou v § 286 celního zákona nezavedl paušalizovanou formou náhrady za dočasné nezákonné odnětí majetku a tuto náhradu ponechal toliko procesně méně komfortnímu režimu zákona č. 82/1998 Sb.) a režim daňový (v němž paušalizovanou formou náhrady naopak zavedl v § 64 odst. 6 daňového řádu z roku 1992).

Spornou otázkou v daném případě tedy je, zda v době do 30. 6. 2002 byla vyloučena úhrada úroků při vrácení daní hrazených spolu se clem na základě výlučky uvedené v § 291 odst. 1 celního zákona, či zda byla možná jejich úhrada podle § 64 odst. 6 daňového řádu z roku 1992 nebo podle zákona č. 82/1998 Sb.

Z výše uvedených důvodů postoupil sedmý senát věc rozšířenému senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že, zavinil-li celní orgán jako správce daně vznik přeplatku daně z přidané hodnoty či spotřební daně uhrazené společně

ně se clem v době do 30. 6. 2002, je nutno nárok na úrok při vrácení tohoto přeplatku posuzovat podle § 64 odst. 6, případně § 73 odst. 10 daňového řádu z roku 1992, nikoliv podle § 291 odst. 1 celního zákona.

## Z odůvodnění:

### IV.

#### Posouzení věci rozšířeným senátem

##### IV.1 Rozhodné právo

[17] Sedmý senát s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2009, čj. 1 Afs 15/2009-105, č. 1837/2009 Sb. NSS, dovozuje, že rozhodným právem je celní zákon a daňový řád z roku 1992 ve znění účinném v době vzniku celního dluhu, jenž v daném případě nastal v roce 1998, v případě řešeném pátým senátem v roce 1999. Označený rozsudek prvního senátu ovšem řešil otázku prekluze celního dluhu – tam je nepochybně rozhodným právem hmotněprávní úprava účinná v době vzniku celního dluhu. Podstatné pro určení rozhodného práva není ani usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 11. 2010, čj. 5 Afs 86/2009-121, č. 2242/2011 Sb. NSS, zabývající se stavením promlčecí lhůty při soudním výkonu rozhodnutí k vymození nedoplatku cla.

[18] Pro úrok, jenž je třeba vnímat jako cenu finančních prostředků v čase, která je dána úrokovou mírou, je totiž rozhodným právem právo účinné v době, kdy dluh vznikl a trvá; okamžik prodlení však může být výslovně zákonem vázán na určitou skutečnost. Jinak tomu také je v případě, kdy je dlužníkem celní/daňový dlužník, jinak tam, kde se stal dlužníkem stát v důsledku povinnosti vrátit uhrazené clo či daň. Nerozhodná je situace prvá, v níž okamžik prodlení je spojen se splatností cla či daně [srovnej např. § 63 daňového řádu, byť neupravuje úrok, ale penalizaci prodlení a § 281 odst. 1 písm. b) celního zákona]. V případě, kdy se stane dlužníkem stát v důsledku zrušení rozhodnutí, na jehož základě byla částka uhrazena, je u daní rozhodným právem právo účinné v době splatnosti (den následující po původní splatnosti daně) jen v případě, že v ní byla daň skutečně

uhrazena (§ 64 odst. 6 věta čtvrtá před středníkem daňového řádu); byla-li uhrazena později, pak den následující po dni skutečné úhrady daně (§ 64 odst. 6 věta čtvrtá za středníkem téhož zákona). Obdobně by bylo třeba postupovat i tam, kde zákon výslovně okamžik prodlení státu nestanoví, neboť to odpovídá logice vztahu mezi dlužníkem a věřitelem – zaplacením počíná neoprávněné zadržování částky státem. Při absenci zákonného určení dne prodlení je tedy rovněž podstatné, kdy byla částka, od níž je úrok odvozován, zaplacena; byl-li rozhodným procesním předpisem daňový řád z roku 1992, pak by na základě jeho § 14 odst. 4 byl dnem prodlení rovněž den následující po zaplacení.

[19] Celním zákonem byla celním orgánům kromě správy cel svěřena mj. i správa daně z přidané hodnoty a spotřebních daní vybíraných při dovozu [§ 3 odst. 2 písm. a)]. To se promítlo i do daňových předpisů. Podle § 42 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, platily celní předpisy pro uplatnění daně při dovozu zboží. V oblasti spotřebních daní zákon č. 587/1992 Sb. stanovil v § 17, že pro řízení ve věcech daně platí daňový řád z roku 1992 a celní zákon. Obdobně byla upravena pravomoc celních orgánů i v obou rozhodných obdobích; postupnými změnami však procházelo řízení o daních spravovaných celními orgány, což se promítá i do řešení předložené otázky.

#### *IV.2.a) Stav do 30. 6. 2002*

[20] Celní zákon ve znění do 30. 6. 2002 rozlišoval cla a daně. Pod pojem „clo“ byly daně podřazeny pro případ zajištění celního dluhu a promlčení práva vymáhat nedoplatek (§ 323 odst. 1). Daně tedy podléhaly režimu cla při užití § 254 až § 282 celního zákona. Ustanovení § 286 odst. 1 celního zákona pak upravovalo pouze vrácení dovozního a vývozního cla. Celní zákon ve znění do 30. 6. 2002 tedy neupravoval vrácení daní a nedefinoval (až na konkrétní výjimky) clo tak, že by jím byly rozuměny i daně. Podle § 291 odst. 1 celního zákona platilo, že „[v]rátí-li celní úřad dovozní nebo vývozní clo nebo úrok z prodlení jím předepsaný v době splatnosti cla, není povinen platit úroky. Celní úřad však

úrok zaplatí, jestliže: a) rozhodnutí o vrácení cla nerealizoval do jednoho měsíce ode dne jeho doručení, b) rozhodnutí, jímž se nepovoluje vrácení cla, bylo po podání odvolání prohlášeno za neplatné.“ Vrácení úroků při vrácení cla bylo tedy zákonem pojato jen jako určitá sankce spojená s postupem celních orgánů při vrácení cla.

#### *IV.2.b) Stav do 30. 4. 2004*

[21] Zásadní změnu ve vztahu k předložené otázce přinesl zákon č. 1/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon; ten daně podřadil pro účely celého celního zákona pojmu „clo“ (srovnej § 323 odst. 1 celního zákona ve znění účinném od 1. 7. 2002). Znění § 286 odst. 1 a § 291 odst. 1 zůstalo beze změn, ovšem vztahovalo se již i na daně.

#### *IV.3 Právní posouzení sporné otázky*

[22] Vrácením cla podle § 286 celního zákona se nemění charakter zaplacené částky. Jedná se o clo, které nebylo dlužno a nemělo být vybráno. Proto se také vrací podle celního zákona. Ustanovení § 291 odst. 1 navazuje na § 286 odst. 1 celního zákona. Nelze tak přisvědčit názoru krajského soudu, že úhrada úroků je možná proto, že vracená částka není clem, a tudíž se nemůže postupovat podle celního zákona. Z rozhodné právní úpravy je zřejmé, že podle § 291 odst. 1 celního zákona ve znění před i po novele provedené zákonem č. 1/2002 Sb. nebylo možné při vrácení cla přiznat úroky.

[23] Jiný závěr nelze dovodit ani při konfrontaci celního zákona ve znění do 30. 6. 2002 s celním kodexem, k němuž lze přihlížet právě proto, že jsou posuzována ustanovení českého právního předpisu přijatá nepochybně za účelem sblížení českého práva s právem Evropských společenství (k tomu srovnej rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2005, čj. 2 Afs 92/2005-45, č. 741/2006 Sb. NSS). Institut vrácení cla je v celním kodexu upraven v čl. 241 a podle něho celní orgány nejsou povinny platit úroky při vrácení dovozního nebo vývozního cla nebo úvěrového úroku či úroku z prodlení vybraného při zaplacení cla, ledaže rozhodnutí o vyhovění žádosti o vrácení cla nebylo vykonáno do tří měsíců

od jeho přijetí. Úroky mohou být rovněž placeny, pokud tak stanoví vnitrostátní předpisy.

[24] Celní zákon vylučuje povinnost státu platit úroky při vrácení cla. Podstatné přitom je, co v sobě pojem „clo“ zahrnuje. S účinností od 1. 7. 2002 spadaly pod tento pojem i daně; po tomto datu se tedy vyluka úhrady cla vztahovala i na daně v souvislosti se clem uhrazené a spolu s ním vrácené.

[25] Jiná je však situace do 30. 6. 2002, kdy daně pro účely úpravy vrácení celního dluhu nebyly součástí cla. V této době proto není žádný důvod k tomu, aby na daň z přídavné hodnoty a spotřební daň bylo nahlíženo jinak v daňovém a jinak v celním řízení. Bylo-li tedy v té době možné při vrácení neoprávněně uhrazené daně přiznat daňovému subjektu i úrok, pak není rozhodné, v jakém řízení byla daň uhrazena. Vrácení daní bylo upraveno v § 64 odst. 6 daňového řádu z roku 1992.

[26] Není rozhodující, že v celním zákoně ve znění do 30. 6. 2002 byla aplikace § 64 daňového řádu z roku 1992 výslovně vyloučena v § 320. Podle tohoto ustanovení, „[n]estano-  
*ví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, platí pro řízení před celními orgány [...] při rozhodování o propuštění zboží do naurženého režimu nebo o ukončení režimu, do kterého bylo zboží propuštěno a o vyměrování a vybírání cla, daní a poplatků, vybírání pokut a skladného a vymáhání nedoplatků obecné předpisy o správě daní a poplatků, s výjimkou § 4, § 5 odst. 3, § 6, 11, 20, 33 a 34, 36 až 41, 44 a 45, § 46 odst. 1, 2, 3, 4, 5, 6 a 9, § 47, 51, 55a, § 57 odst. 1, 2 a 5, § 59 odst. 3, 4, 5 a 6, § 62, § 63 odst. 3, § 64 a 65, 67 až 72, 76 a části osmé*“. Lze přisvědčit předkládajícímu senátu v názoru, že tato vyluka se vztahuje pouze na rozsah působnosti celního zákona, tj. na ty, v daném případě hmotněprávní, právní vztahy, na něž se celní zákon vztahuje. Na daně vybírané celními orgány se celní zákon, vyjma výslovného odkazu, nevztahoval, takže se na ně nemůže vztahovat ani ustanovení celního zákona vylučující aplikovatelnost určitého ustanovení daňového řádu z roku 1992. Tento názor zčásti podporuje i § 43 odst. 10 zákona č. 588/1992 Sb., který upravoval vrácení daně v případě zjištění nových

skutkových okolností, které vedly k jejímu vymeření nebo vybrání. Ani toto ustanovení však neřešilo vrácení daní v případě nezákonného vyměření a vybrání daně, natož úhradu úroků. Zde se tedy nutně muselo postupovat podle § 64 odst. 6 daňového řádu z roku 1992.

[27] Podle § 64 odst. 1 daňového řádu z roku 1992 byla částka převyšující splatnou daň včetně příslušenství daňovým přeplatkem. Tento přeplatek se vrátil na žádost daňového dlužníka za podmínek uvedených v odstavci 4 téhož ustanovení. Odstavec 6 tohoto ustanovení pak řešil případy, kdy přeplatek zavinil správce daně, a pro tento případ daňovému dlužníku přiznával nárok na úrok. Zaviněným přeplatkem judikatura jednoznačně rozumí přeplatek na platební povinnosti vzniklý (uhrazený ve prospěch veřejného rozpočtu) v důsledku natolik nesprávného rozhodnutí (postupu) správních orgánů, pro který bylo toto rozhodnutí „*přezkumnou autoritou*“ zrušeno (k tomu srovnej rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2010, čj. 1 Afs 38/2010-100, č. 2143/2010 Sb. NSS). Dané ustanovení nepochybně vycházelo ze zásady, že ten, kdo neoprávněně uhradil daň, má být odškodněn za újmu způsobenou neoprávněným zadržováním jeho peněz státem. To je zjevné z předposlední věty daného ustanovení, v níž stojí, že „*[p]okud by skutečně přiznaná škoda způsobená daňovému dlužníkovi nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem správce daně byla vyšší než úrok přiznaný podle tohoto ustanovení, přiznaný úrok se na náhradu skutečné škody započítává*“.

[28] Pro případ daně z přídavné hodnoty a spotřební daně uhrazených žalobkyní do 30. 6. 2002 lze uzavřít, že po jejich vrácení v důsledku zrušení platebního výměru, měl být její nárok na úrok posuzován podle § 64 odst. 6 daňového řádu z roku 1992. Připomenout je ovšem třeba, že pro případy, kdy byla daň neoprávněně vymáhána, se použije § 73 odst. 10 daňového řádu z roku 1992 stanovící úrok ve dvojnásobné výši. I toto ustanovení řeší vztah mezi přiznanou náhradou škody a přiznaným úrokem. Skutečnost, že zákon váže tento nárok na zjištění v průběhu vymá-

hání, jistě není rozhodná. Zvýšení úroku je nepochybně určitou sankcí za to, že vůči domnělému dlužníku bylo použito důraznějších prostředků k vymožení úhrady, a bylo by absurdní, aby zvýšený úrok bylo možno přiznat jen tam, kde exekuce dosud nebyla skončena. Posouzení nároku ve vztahu k žádosti žalobkyně je na předkládajícím senátu.

[29] Pokud jde o neoprávněně uhrazené clo v této době a o clo uhrazené po 1. 7. 2002 (kdy daně se clem hrazené spadaly pod pojem clo), platí zde výhradně celní předpisy, a tedy placení úroku bylo vyloučeno. To však neznamená, že újma, kterou celní dlužník utrpěl úhradou cla, které po právu být hrazeno nemělo, nemůže být kompenzována. K tomu slouží zákon č. 82/1998 Sb. provádějící čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo na náhradu škody

způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. S nemožností dispozice s určitou peněžní částkou jistě může být spojena škoda, a to nejen škoda spočívající v ušlém úroku. Tento nárok na náhradu vzniklé škody však lze uplatnit pouze postupem podle označeného zákona, včetně případné žaloby v občanském soudním řízení.

[30] Obecně lze ve vztahu k nezbytnosti odškodnění subjektů, jimž stát neoprávněně zadržoval peněžní prostředky v souvislosti s rozhodnutím následně zrušeným poukázat i na judikaturu tohoto soudu. Např. rozsudky ze dne 21. 7. 2010, čj. 1 Afs 38/2010-100, a ze dne 12. 8. 2010, čj. 1 Afs 52/2010-180, byl přiznán nárok na úrok subjektům, jimž byla uložena pokuta. (...)

## 2512

### Správní řízení: obnova řízení

k § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**Povolil-li správní orgán obnovu řízení v rozporu se zákonem na základě skutečností nebo důkazů, které obnovu řízení ve smyslu § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004 neodůvodňují, nemohou tyto skutečnosti nebo důkazy vést v obnoveném řízení k rozhodnutí odlišnému od rozhodnutí vydaného v původním řízení.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, čj. 1 As 102/2011-53)*

**Věc:** Josef B. proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje o odečtení bodů v registru řidičů, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce absolvoval dne 14. 7. 2009 školení bezpečné jízdy ve středisku bezpečné jízdy HCT.CZ, a. s., provozovna Polygon Most. Dne 16. 9. 2009 podal u Městského úřadu Rychnov nad Kněžnou písemnou žádost o odečtení bodů. Městský úřad však rozhodnutím ze dne 5. 10. 2009 žádosti nevyhověl a odpočet neprovedl, neboť žalobce nesplnil podmínku obsaženou v § 123e odst. 4 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), podle níž potvrzení o ukončeném školení nesmí být starší než jeden měsíc od podání žádosti.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž tvrdil, že potvrzení o absolvování školení bezpečné jízdy předložil žalovanému již dne 16. 7. 2009 a posléze dne 16. 9. 2009 městskému úřadu. Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 1. 2010 odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí městského úřadu potvrdil. V odůvodnění uvedl, že dne 16. 7. 2009 ani v jiný den od počátku července do podání odvolání neučinil žalobce u žalovaného žádné podání. Současně žalobce ani k výzvě nedoložil žádný důkazní prostředek, z něhož by vyplývalo, že žádost o odečet bodů u žalovaného dne 16. 7. 2009 podal.

Dne 15. 3. 2010 podal žalobce žádost o povolení obnovy řízení. Jako novou skutečnost uvedl, že již dne 16. 7. 2009 předkládal při projednávání jiného přestupku potvrzení o absolvování bezpečné jízdy a bylo mu sděleno, že toto musí předložit městskému úřadu jako úřadu příslušnému. Žalobce městský úřad kontaktoval telefonicky, avšak bylo mu sděleno, že potvrzení musí předat osobně. Následně musel žalobce z pracovních důvodů opustit Českou republiku, a nemohl tudíž příslušné doklady osobně předat. K tomu přiložil potvrzení společnosti ADLER ART, s. r. o., že jako jednatel a společník této společnosti byl v inkriminovanou dobu služebně mimo Českou republiku.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 7. 2010 žádosti žalobce vyhověl a obnovu řízení povolil, neboť dle jeho názoru z tvrzení žalobce v žádosti a z doloženého potvrzení vyplývá, že vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti, které je nutno vzít v úvahu a ve věci znovu rozhodnout. Městský úřad v obnoveném řízení vyzval žalobce ke sdělení nových skutečností a důkazů, které existovaly v době původního řízení a které žalobce nemohl uplatnit. Žalobce nato zaslal městskému úřadu přípis, jenž se obsahově shodoval s žádostí o povolení obnovy řízení. Městský úřad následně dne 29. 10. 2010 vydal rozhodnutí, jímž žádosti o odečet bodů opětovně nevyhověl a odečet bodů neprovedl. V odůvodnění uvedl, že nejsou dány důvody pro obnovu řízení, neboť skutečnost, že žalobce byl služebně mimo území České republiky, mohl uplatnit již v původním řízení – tato skutečnost nebyla skutečností dříve neznámou. Pokud jde o potvrzení společnosti ADLER ART, to je datováno dnem 24. 2. 2010, a nejedná se proto o důkaz, který existoval v době původního řízení.

Žalobce podal další odvolání, v němž navíc požadoval výslech svědka Josefa H., který měl v inkriminované době přinést na městský úřad potvrzení o tom, že žalobce absolvoval školení bezpečné jízdy, avšak měl být úřadem odmítnut. Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 12. 2010 odvolání zamítl a rozhodnutí městského úřadu potvrdil. S odkazem na princip koncentrace řízení konstatoval, že žalobce

mohl tento důkazní prostředek uplatnit již v řízení před městským úřadem a navíc se jedná o důkazní prostředek, jež bylo možné navrhnout i v původním řízení, a proto k návrhu žalobce nepřihlédl. Žalovaný rovněž v rámci odvolacího řízení zjistil, že dne 16. 7. 2009 se žalobce dostavil k projednání přestupku na Magistrát města Hradce Králové (nikoliv tedy k žalovanému, jak nesprávně žalobce tvrdil ve svých podáních) a na tomto jednání předložil potvrzení o absolvování školení bezpečné jízdy. Byl poučen, že toto potvrzení spolu s písemnou žádostí o odečtení bodů v registru řidičů musí uplatnit u věcně a místně příslušného správního orgánu, tj. u městského úřadu. Toto zjištění však žalovaný nepovažoval za novou skutečnost, která by mohla změnit rozhodnutí ve prospěch žalobce.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové, který ji rozsudkem ze dne 13. 6. 2011, čj. 30 A 9/2011-31, zamítl. V odůvodnění uvedl, že žalobce mohl všechny skutečnosti a důkazní prostředky uplatňované v obnoveném řízení uplatnit již v původním řízení, nebyl tudíž dán ani důvod pro povolení obnovy řízení, natož důvod pro jiné řešení otázky odečtu bodů v řízení obnoveném.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž uvedl, že krajský soud nedostatečně prozkoumal možnost odečtu bodů v registru řidičů na základě žalobcovy žádosti a zejména okolnosti spojené s vlastním správním řízením, které samotnému rozhodnutí předcházelo. Stěžovatel uznal, že lhůta pro podání žádosti i vlastní proces odečtu bodů jsou zákonem upraveny. Podle jeho názoru však nejsou upraveny způsobem, který by vedl k jejich jednoznačnému a soudem a správními orgány provedenému výkladu.

Dále měl za to, že řízení před správními orgány trpělo vadami, neboť se mu nedostalo poučení o jeho procesních právech v souvislosti se zamýšleným podáním žádosti. Správní orgány i krajský soud měly přihlídnout ke skutkovému stavu přezkoumávané věci a zohlednit obecné zásady správního řízení. Zejména měly přihlídnout k tomu, že žalobce

s ohledem na svůj pobyt mimo území České republiky nemohl sám osobně předmětnou žádost uplatnit a situaci se snažil řešit telefonicky s pracovníkem městského úřadu, který odmítl jakýkoliv jiný způsob podání předmětné žádosti než osobně. Osoba pověřená žalobcem k osobnímu podání žádosti (Josef H.) byla úředníkem vykázána a v rámci obnoveného řízení ani nedošlo k jejímu svědeckému výslechu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) [14] K vlastnímu rozhodování správních orgánů v projednávané věci zdejší soud konstatuje, že z rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 7. 2010 není zcela jasné, z jakého důvodu byla obnova řízení povolena. Městský úřad za tento důvod považoval tvrzenou nepřítomnost stěžovatele v České republice v době, v níž mohl podle § 123e odst. 4 písm. a) zákona o silničním provozu požádat o odečtení bodů v registru řidičů na základě potvrzení o absolvování školení bezpečné jízdy. Uzavřel však, že tato skutečnost byla stěžovateli známa a mohl ji bez potíží uplatnit v rámci původního řízení. Důkazní prostředek, jenž měl nepřítomnost stěžovatele prokazovat (potvrzení společnosti ADLER ART), pak nesplňuje podmínku existence v době původního řízení. Žalovaný pod důvod obnovy přiřadil též výslech svědka Josefa H., avšak i zde dospěl k závěru, že tento výslech mohl být navržen a proveden již v původním řízení. Konečně se žalovaný zabýval i skutečností, že stěžovatel dne 16. 7. 2009 předložil potvrzení o absolvování školení bezpečné jízdy Magistrátu města Hradec Králové, avšak ani zde neshledal, že by se jednalo o novou skutečnost, která by mohla změnit rozhodnutí ve prospěch stěžovatele.

[15] Nejvyšší správní soud se plně shoduje s hodnoceními městského úřadu a žalovaného pokud jde o tvrzenou nepřítomnost stěžovatele v České republice: tato skutečnost byla stěžovateli známa, existovala v průběhu původního řízení a stěžovatel ji v něm mohl bez dalšího uplatnit [§ 100 odst. 1 písm. a)

správního řádu]. Stejně je třeba nahlížet na navržený výslech svědka Josefa H. a na potvrzení společnosti ADLER ART, neboť tyto důkazní prostředky měly prokazovat právě nepřítomnost stěžovatele, tj. skutečnost stěžovateli známou a existující v době původního řízení, k jejímuž prokazování mohl a měl v tomto řízení přistoupit. Pokud žalovaný shledal, že stěžovatel již dne 16. 7. 2009 předložil potvrzení o absolvování školení bezpečné jízdy Magistrátu města Hradec Králové (tedy věcně a místně nepřislušnému orgánu), i zde se jedná o skutečnost, kterou měl stěžovatel uplatnit v původním řízení. Stěžovatel tak navíc učinil – je jen jeho vinou, že nesprávně tvrdil, že předmětné potvrzení předložil žalovanému, a správní orgány proto nemohly tomuto tvrzení přisvědčit. Městský úřad poskytl stěžovateli v původním řízení k prokázání tohoto tvrzení dostatečně dlouhou dobu, v níž mohl adekvátně reagovat.

[16] Z uvedeného plyne, že ani jedna skutečnost tvrzená stěžovatelem (nepřítomnost v České republice, předložení potvrzení o absolvování školení bezpečné jízdy Magistrátu města Hradec Králové) a ani jeden navržený důkazní prostředek (výslech svědka Josefa H., potvrzení společnosti ADLER ART) nesplňují podmínky pro povolení obnovy řízení obsažené v § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, jak shodně konstatoval krajský soud. Podle názoru Nejvyššího správního soudu, povolili správní orgán obnovu řízení v rozporu se zákonem na základě skutečností nebo důkazů, které obnovu řízení ve smyslu § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu neodůvodňují, nemohou tyto skutečnosti nebo důkazy vést v obnoveném řízení k rozhodnutí odlišnému od rozhodnutí vydaného v původním řízení. Tento závěr vyplývá z logického výkladu institutu obnovy řízení: nemohlo-li být na základě určité skutečnosti řízení obnoveno, tím spíše nemohlo být na základě této skutečnosti v obnoveném řízení původní rozhodnutí změněno (argument *a maiori ad minus*). Opačný výklad by vedl k úplné zbytečnosti podmínek pro povolení obnovy řízení, neboť nezákonné rozhodnutí povolující obnovu by účastníku řízení zajišťovalo, že



jím prezentované skutečnosti, které mohl a měl uplatnit v původním řízení, budou muset být správním orgánem v novém řízení zohledněny. Nejvyšší správní soud proto zastává názor, že správní orgány nepochybily, pokud na základě skutečností uváděných stěžovatelem k odečtení bodů v registru řidičů nepřistoupily.

[17] Rovněž další skutečnosti tvrzené stěžovatelem (absence poučení o procesních právech žalobce při podávání žádosti, telefonické jednání žalobce s městským úřadem a jednání svědka Josefa H.) stěžovatel mohl a měl tvrdit a prokazovat již v původním řízení o podané žádosti. Žádná z těchto skutečností, které byly stěžovateli známy a existovaly v době původního řízení, nemohla mít na rozhodnutí městského úřadu a žalovaného v obnoveném řízení vliv.

[18] Nejvyšší správní soud se konečně nezotožňuje ani s námitkou stěžovatele, že správní orgány a krajský soud nesprávně vložily relevantní zákonné ustanovení. Podle § 123e odst. 4 písm. a) zákona o silničním provozu provede „[p]říslušný obecní úřad obce

s rozšířenou působností [...] záznam v registru řidičů o odečtení 3 bodů z dosaženého počtu bodů řidiči, který podal písemnou žádost o odečtení bodů a doložil žádost potvrzením o ukončeném školení bezpečné jízdy ve středisku bezpečné jízdy podle zvláštního právního předpisu, které není starší než 1 měsíc od podání žádosti“. Jasná dikce zákona neumožňuje podle názoru kasačního soudu jiný výklad než ten, že žádost o odečet bodů v registru řidičů podle citovaného ustanovení lze podat jen ve lhůtě jednoho měsíce od vydání potvrzení o ukončení školení bezpečné jízdy. Stěžovatel ostatně sám žádný jiný výklad nenabízí. Jestliže tedy stěžovatel získal předmětné potvrzení dne 14. 7. 2009, avšak žádost o odečtení bodů podal až dne 16. 9. 2009, učinil tak po zákonem připuštěné lhůtě. Městský úřad proto požadovaný záznam nemohl provést. Jelikož stěžovatel skutečnosti, které mu v podání včasné žádosti údajně bránily, účinným způsobem neuplatnil v původním řízení, ač tak učinit mohl, neshledává zdejší soud rozhodnutí žalovaného v obnoveném řízení nezákonným. I tato námitka stěžovatele je tedy nedůvodná.

## 2513

### Stavební řízení: účastenství v řízení; společenství vlastníků jednotek

k § 9 odst. 1 zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů)

k § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)\*)

**I. Postavení společenství vlastníků jednotek jako zákonného správce společného majetku v určitém rozsahu omezuje některá práva vlastníků jednotek, pokud se týkají společných částí domu a pozemku (§ 9 odst. 1 zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům).**

**II. Vlastník bytové jednotky nemůže mít samostatné postavení účastníka řízení vedle společenství vlastníků jednotek ve stavebním řízení týkajícím se společných částí domu podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976, ledaže se dané řízení dotkne přímo rovněž jednotky v jeho vlastnictví.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2011, čj. 1 As 38/2011-146)

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

**Prejudikatura:** nálezy Ústavního soudu č. 95/2000 Sb., č. 128/2001 Sb. a č. 49/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 646/04); č. 17/2009 Sb. NS.

**Věc:** Helena M. proti Magistrátu hlavního města Prahy o účastenství v řízení, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím Úřadu městské části Praha 4. ze dne 23. 7. 2002 („stavební úřad“) byla v rámci řízení o odstranění stavby podle stavebního zákona z roku 1976 dodatečně povolena změna stavby bytového domu na ulici B., Praha 4, spočívající v úpravách souvisejících s výměnou vnitřní ležaté kanalizace včetně částečné změny její původní trasy. Rozhodnutí stavebního úřadu nabylo právní moci dne 30. 8. 2002.

Podáním ze dne 27. 7. 2005 požádala žalobkyně stavební úřad o obnovu řízení, a to z důvodu, že nebyla jako vlastník bytové jednotky v dotčené nemovitosti zahrnuta do okruhu účastníků řízení (nebyla zařazena na výpisu vlastníků bytových a nebytových jednotek). Stavební úřad dne 9. 8. 2006 tento návrh zamítl. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. To žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 16. 10. 2006 z důvodu pozdního podání návrhu na obnovu řízení.

Žalobkyně se domáhala žalobou před Městským soudem v Praze zrušení tohoto rozhodnutí. Byla přesvědčena, že je dán důvod pro obnovu správního řízení, neboť jí nebylo přiznáno postavení účastníka předmětného stavebního řízení, ač v době jeho vedení byli společně s jejím manželem vlastníky bytové jednotky příslušné nemovitosti.

Městský soud usnesením ze dne 13. 6. 2007 nejdříve žalobu odmítl z důvodu opožděnosti. Poté, co mu byla věc vrácena Nejvyšším správním soudem k dalšímu řízení (rozsudek ze dne 13. 8. 2008, čj. 1 As 37/2008-49), městský soud žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl pro nedůvodnost. V odůvodnění rozsudku uvedl, že žalobkyně měla být zahrnuta do okruhu účastníků řízení. Zároveň se však městský soud ztotožnil se závěrem žalovaného, že i kdyby nebylo ze strany správního orgánu postupováno nezákonně (tj. kdyby s žalobkyní bylo jednáno jako s účastníkem řízení), návrh byl podán po uplynutí lhůty

uvedené v § 63 odst. 3 správního řádu z roku 1967.

Proti rozsudku městského soudu brojila žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, v níž namítala, že stavební úřad pochybil, pokud ji v původním správním řízení o dodatečném povolení stavby nepovažoval za účastníka řízení. Žalovaný i městský soud toto pochybení potvrdili. Oba však nesprávně vyvodili, že podmínky pro obnovu řízení podle § 62 odst. 1 písm. c) a § 63 odst. 3 správního řádu z roku 1967 přesto nebyly dány, neboť žalobkyně podala návrh na obnovu řízení opožděně. Tuto skutečnost však nedostatečně odůvodnili. Stěžovatelka také namítla chybné posouzení důvodu obnovy řízení a následnou nepřezkoumatelnost rozhodnutí.

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

### Z odůvodnění:

(...)

*III.B.1 Účastenství vlastníka jednotky a společenství vlastníků jednotek na stavebním řízení podle stavebního zákona z roku 1976*

[24] Při řešení otázky účastenství stěžovatelky ve stavebním řízení je v dané věci obecně potřeba vycházet ze znění § 97 stavebního zákona z roku 1976. Podle něj byly účastníky řízení podle § 85 až § 96 (změna v užívání stavby, údržba a odstraňování stavby) „osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich, včetně sousedních pozemků a staveb na nich, a jejichž práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny, a dále osoby, které na návrh stavebníka budou odborně vést realizaci stavby nebo vykonávat odborný dozor“ (§ 44 odst. 2 a 3). Úprava účastenství v § 97 stavebního zákona z roku 1976 je úpravou taxativní, která je *lex*

*specialis* k úpravě účastenství v § 14 správního řádu z roku 1967, stejně tak jako k účastenství ve stavebním řízení dle § 59 stavebního zákona 1976. Výše uvedené potvrdila i judikatura ÚS v nálezu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 2/99, N 42/17 SbNU 295, č. 95/2000 Sb.

[25] Jde-li o vlastníky bytových jednotek v bytovém domě a jejich vlastnická práva, je situace poněkud složitější, a to z důvodu speciální úpravy spoluvlastnictví, která ve vztazích vlastníků bytových jednotek v domě vzniká.

[26] Vlastnictví bytů se řídí zákonem o vlastnictví bytů. Charakteristickým znakem „bytového vlastnictví je pluralita předmětů (objektů) vlastnického práva; předmětem vlastnického práva je vždy jednotlivý byt (jiný prostor) i celý dům, event. alespoň jeho společné části, a zpravidla také pozemek. Tyto předměty přitom vlastnický patří i jiným subjektům (vyskytuje se i pluralita subjektů). Pluralita předmětů a pluralita subjektů existuje po celou dobu trvání bytového vlastnictví“ a na základě toho „je determinována i pluralita práv příslušejících jedinému subjektu“ (viz Novotný, M.; Fiala, J.; Horák, T.; Oehm, J.; Holejšovský, J. *Zákon o vlastnictví bytů. Komentář*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck 2011, s. 4). Tento závěr také vyplývá z nálezu ÚS ze dne 13. 3. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 51/2000, N 42/21 SbNU 369, č. 128/2001 Sb., podle kterého „platná právní úprava [bytového vlastnictví] je postavena na spoluvlastnické koncepci, kde hlavním předmětem je budova a vedlejším předmětem byt nebo nebytový prostor, které nejsou reálně oddělitelnými částmi budovy a ke spoluvlastnictví budovy tak přistupuje vlastnictví bytu či nebytového prostoru (konstrukce tzv. dualistické teorie bytového vlastnictví ve spoluvlastnickém pojetí)“. Z toho pojetí pak lze slovy ÚS dovodit, že vlastnictví k bytu nebo k nebytovému prostoru je „z podstaty věci nutně omezeno v rozsahu, ve kterém je třeba respektovat nutnost hospodaření s budovou jako celkem“, resp. právy ostatních vlastníků bytových jednotek.

[27] Pro tyto účely zákonodárce definoval tzv. společné části domu. Podle § 2 písm. g)

zákona o vlastnictví bytů jsou společnými částmi domu „části domu určené pro společné užívání, zejména základy, střecha, hlavní svíslé a vodorovné konstrukce, vchody, schodiště, chodby, balkóny, terasy, prádelny, sušárny, kočárkárny, kotelny, komíny, výměníky tepla, rozvody tepla, rozvody teplé a studené vody, kanalizace, plynu, elektřiny, vzduchotechniky, výtahy, hromosvody, společné antény, a to i když jsou umístěny mimo dům; dále se za společné části domu považují příslušenství domu (například drobné stavby) a společná zařízení domu (například vybavení společné prádelny)“. Existence spoluvlastnických vztahů ke společným částem, mnohdy řádově s několika desítkami spoluvlastníků, vyžaduje, aby péči o společné části zabezpečoval konkrétní subjekt – správce. Pro tyto účely a zároveň pro usnadnění výkonu správy společných částí domu se v bytových domech s určitou dispozicí (konkrétně viz níže citaci § 9 odst. 3 zákona o vlastnictví bytů) povinně ze zákona zřizuje zvláštní právnická osoba s omezenou právní subjektivitou, tzv. „společenství vlastníků jednotek“ („SVJ“). Podle § 9 odst. 1 zákona o vlastnictví bytů SVJ je „právnická osoba, která je způsobilá vykonávat práva a zavazovat se pouze ve věcech spojených se správou, provozem a opravami společných částí domu („správa domu“), popřípadě vykonávat činnosti v rozsahu tohoto zákona a činnosti související s provozováním společných částí domu, které slouží i jiným fyzickým nebo právnickým osobám. Společenství může nabývat věci, práva, jiné majetkové hodnoty, byty nebo nebytové prostory pouze k účelům uvedeným ve větě první“ (zvýraznění doplnil NSS).

[28] Z výše uvedeného vyplývá, že SVJ je právnickou osobou s omezenou právní subjektivitou, tj. způsobilostí mít jen taková práva a povinnosti, která jsou součástí jeho předmětu činnosti (srov. k tomu komentář k zákonu o vlastnictví bytů, cit. v bodě [26], s. 102). Zákon přitom předmět činnosti stanoví kognitně do té míry, že společenství nemůže vykonávat jiné činnosti, než zákon připouští (srov. k tomu Holejšovský, J.; Neplechová, M.;

Olivová, K. *Společenství vlastníků jednotek z pohledu právního, daňového, účetního a katastru nemovitostí*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 83).

[29] Pojem „*správa domu*“ je legislativní zkratkou zahrnující jak samotnou správu společných částí domu, tak i jejich provoz a údržbu. Nejde o správu, provoz a údržbu jednotek v domě, jak by mohlo z legislativní zkratky vyplývat, tyto záležitosti jsou plně v moci vlastníků jednotek (viz k tomu komentář k zákonu o vlastnictví bytů, cit. v bodě [26], s. 102, srov. též rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2011, čj. 9 As 73/2010-138). V této souvislosti je tedy nezbytné od podílu vlastníka bytové jednotky (či jiného prostoru) na správě domu odlišovat výkon této správy (srov. k tomu tamtéž, s. 103).

[30] Úplný a konkrétní výčet činností, které správa domu zahrnuje (tj. které může SVJ vykonávat), v zásadě nelze podat. Obsáhlý výčet úkonů patřících ke správě domu je např. uveden v čl. III vzorových stanov společenství vlastníků jednotek, které tvoří přílohu k nařízení vlády č. 371/2004 Sb., podle kterých se správou domu rozumí také zajišťování provozu domu a pozemku, údržby a oprav společných částí domu, protipožárního zabezpečení domu, včetně hromosvodů, **revizí a oprav společných částí technických sítí, rozvodů elektrické energie, plynu, vody a odvodu odpadních vod**, tepla a teplé užitkové vody včetně radiátorů, čištění komínů apod.

[31] Vůle SVJ se utváří na shromáždění vlastníků jednotek, tedy na nejvyšším orgánu SVJ, které se musí konat alespoň jednou ročně (§ 11 odst. 1 zákona o vlastnictví bytů). Členy SVJ jsou ze zákona všichni vlastníci jednotek (§ 9 odst. 5 téhož zákona). Při utváření vůle je proto dle zákona potřeba příslušné většiny hlasů nebo - v určitých záležitostech - jednomyslnosti členů SVJ (srov. k tomu náleze ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 646/04, N 49/36 SbNU 525, č. 49/2005 Sb. ÚS). Zákon o vlastnictví bytů z těchto důvodů pamatuje i na situace, kdy je vlastník bytové jednotky na shromáždění přehlasován, nemohl být přítomen, shromáždění se nekonalo nebo na něm nebyla dosažena příslušná většina. Pro

tyto případy poskytuje zákon přehlasovaným členům možnost obrátit se na soud, aby v důležitých záležitostech rozhodl (§ 11 odst. 3, k tomu srov. usnesení NS ze dne 22. 10. 2008, sp. zn. 28 Cdo 3246/2007, nebo rozsudek NS ze dne 14. 5. 2008, sp. zn. 28 Cdo 5216/2007, č. 17/2009 Sb. NS). Přehlasovaný člen nemůže očekávat, že pokud takovouto možnost ignoruje, bude moci stav věci zvrátit v obnoveném stavebním řízení, které inicioval.

[32] Postavení SVJ jako „*zákonného správce*“ společného majetku členů tak v určitém rozsahu omezuje některá práva vlastníků jednotek, pokud se týkají podílového spoluvlastnictví společných částí domu a pozemku, neboť při výkonu a zajišťování správy společných částí domu vystupuje SVJ svým jménem a na vlastní účet (srov. k tomu Čáp, J.; Schödelbauerová, P. *Zákon o vlastnictví bytů, Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011).

[33] Vlastník jednotky je povinen strpět výkon práv a povinností SVJ spojených se správou společných částí domu. Svě zájmy může uplatňovat uvnitř SVJ, např. svou účastí a hlasováním na shromáždění vlastníků jednotek jako nejvyšším orgánem SVJ (§ 9 odst. 8, § 11 zákona o vlastnictví bytů). Pouhá skutečnost, že nesouhlasí se způsobem provedení opravy a změny společných částí domu a pozemku, však nemůže odůvodňovat jeho postavení jakožto účastníka stavebního řízení vedle SVJ. Opačný výklad, podle něhož by účastníky stavebního řízení, které se týká společných částí domu nebo pozemku, museli být vedle SVJ všichni vlastníci bytových jednotek, tj. všichni členové daného SVJ, by zcela pomíjel smysl povinného vzniku SVJ. Tak by mohl každý, byť i jediný tzv. „*přehlasovaný*“ člen SVJ i na několik let blokovat výkon správy společných částí nemovitosti na úkor vlastnických práv ostatních vlastníků bytových jednotek.

### III.B.2 Správnost určení okruhu účastníků stavebního řízení městským soudem

(...) [37] Skutkové okolnosti posuzovaného případu ukazují, že SVJ vyměnilo kanalizační potrubí za nové s tím, že z důvodu opakujících se dlouhodobých problémů zajistilo

rovněž změnu vedení kanalizační trasy. Je nepochybné, že správa kanalizace spadá pod správu společných částí domu [viz § 2 písm. g) zákona o vlastnictví bytů]. Její správou se logicky rozumí rovněž její opravy či revize. S ohledem na argumentaci uvedenou v bodech [28] a násl. tato činnost tedy plně spadá do kompetence SVJ, jakožto právnické osoby s právní subjektivitou. V tomto rozsahu byla tedy vlastnická práva stěžovatelky, stejně jako vlastnická práva všech ostatních vlastníků bytových jednotek v domě, nutně omezena výkonem práva, resp. povinnosti SVJ provést opravu stavby společných částí domu a právem, resp. povinností s tím související – vyřízení příslušného stavebního povolení. Oprava a přemístění trasy kanalizace tak nemohly přímo zasáhnout do stěžovatelčiných vlastnických práv, ledaže v daném případě současně došlo k zásahu do jednotky ve vlastnictví stěžovatelky. Tuto skutečnost však městský

soud nezkoumal a ani jiným způsobem ze spisu nevyplývá.

[38] Městský soud ve věci evidentně vycházel z nesprávného právního závěru. Bez další argumentace totiž dovodil, že stěžovatelka účastníkem původního stavebního řízení být měla. Jak plyne z právní argumentace v části III.B.1, pouhá skutečnost, že stěžovatelka nesouhlasila se způsobem provedení opravy a změny vedení kanalizace, nemůže odůvodňovat její postavení jakožto účastníka stavebního řízení vedle SVJ. Městský soud tedy v dalším řízení zjistí, zda provedením opravy a změny vedení kanalizace došlo k přímému zásahu do vlastnického práva stěžovatelky (např. tak, že by se práce měly přímo dotknout jednotky v jejím vlastnictví).

[39] Právě uvedené bude mít zásadní dopady též na závěry městského soudu ohledně obnovy řízení. (...)

## 2514

### Ochranné známky: přechodná ustanovení

k § 52 odst. 1 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o ochranných známkách)

k zákonu č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách\*)

**Pokud zákon č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, dává určité osobě právo napadnout již zapsanou ochrannou známku, posoudí se procesní otázky takového podání, včetně účinků rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví, a toho, kdy lze návrh učinit, podle procesních norem zákona č. 441/2003 Sb. Naopak zápisná způsobilost ochranné známky (důvody neplatnosti ochranné známky atd.) se posoudí podle norem zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách (srov. § 52 odst. 1 zákona č. 441/2003 Sb.).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, čj. 1 As 50/2011-104)*

**Prejudikatura:** č. 1665/2008 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 269/2011 Sb. a č. 80/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 574/03).

**Věc:** Společnost s ručením omezeným Kostečka Group proti Úřadu průmyslového vlastnictví, za účasti společnosti ARTEL S.P.A., o prohlášení ochranné známky za neplatnou, o kasační stížnosti žalovaného.

\*) S účinností od 1. 4. 2004 zrušen zákonem č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o ochranných známkách).

Žalobkyně v letech 1993–2001 spolupracovala s italskou společností ARTEL S.P.A. Žalobkyně dovážela výrobky společnosti ARTEL S.P.A. do České republiky, kde je prodávala pod označením „ARTEL“. Mezi lety 1995–2005 byla značka italského výrobce součástí firmy žalobkyně (ARTEL KOSTECKA, spol. s r. o.).

Barevná slovní grafická ochranná známka č. 198251 „ARTEL“ byla v roce 1994 přihlášena žalobkyní, zapsána pak byla do rejstříku ochranných známek v roce 1997 za účinnosti zákona č. 137/1995 Sb. Společnost ARTEL S.P.A. je vlastníkem italské národní ochranné známky ve znění „ARTEL“ s právem přednosti ode dne 6. 9. 1983.

Společnost ARTEL S.P.A. se u žalovaného domáhala dne 21. 12. 2004 prohlášení ochranné známky č. 198251 „ARTEL“ za neplatnou. V té době byl již účinný zákon č. 441/2003 Sb. Zároveň se také dožadovala zrušení této ochranné známky. Dne 19. 10. 2005 byla žalovaným ochranná známka prohlášena za neplatnou podle § 32 odst. 3 ve spojení s § 7 odst. 1 písm. g) zákona č. 441/2003 Sb. Důvodem byla skutečnost, že napadená ochranná známka je shodná s namítaným nezapsaným označením společnosti ARTEL S.P.A. a zároveň je zapsána pro shodné a podobné výrobky, a proto na straně veřejnosti existuje pravděpodobnost záměny takto označených výrobků. Zároveň žalovaný zamítl návrh na prohlášení napadené známky za neplatnou podle § 32 odst. 3 ve spojení s namítkovými důvody podle § 7 odst. 1 písm. c) a písm. i) téhož zákona, a návrh podle § 31 odst. 1 písm. c) a § 32 odst. 1 téhož zákona.

Proti rozhodnutí žalovaného podaly žalobkyně i společnost ARTEL S.P.A. rozklad. Předseda žalovaného nevyhověl ani jednomu rozkladu, oba je zamítl a napadené rozhodnutí dne 13. 9. 2007 potvrdil.

Žalobkyně se u Městského soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí předsedy žalovaného. Městský soud rozsudkem ze dne 30. 11. 2010, čj. 6 Ca 299/2007-66, rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Shledal pochybení žalovaného v aplikaci zákona č. 441/2003 Sb. Ten byl sice účinný

v době rozhodování o návrhu společnosti ARTEL S.P.A., žalovaný však měl aplikovat zákon č. 137/1995 Sb., který byl účinný v době zapsání ochranné známky. Zákon č. 137/1995 Sb. vylučoval návrh společnosti ARTEL S.P.A. poté, co byla ochranná známka zapsána. Společnost ARTEL S.P.A. mohla podle předchozí právní úpravy dosáhnout jen toho, aby na základě včas podaných námitek ochranná známka do rejstříku zapsána nebyla, nikoliv toho, aby byla později vymazána. Jestliže společnost ARTEL S.P.A. nevyužila tohoto svého práva, byl zápis známky proveden v souladu se zákonem.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž především namítal, že městský soud opřel výrok rozsudku o aplikaci přechodného ustanovení v § 52 odst. 1 zákona č. 441/2003 Sb. Toto ustanovení sice interpretoval ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu, tuto judikaturu a koneckonců i § 52 odst. 1 však interpretoval nesprávně. Navíc ani jeden z citovaných judikátů se netýká podání návrhu na neplatnost podle § 32 odst. 3 ve spojení s § 7 odst. 1 písm. g) zákona č. 441/2003 Sb., podle něhož stěžovatel rozhodoval. Rozsudky Nejvyššího správního soudu naopak aplikují § 7 odst. 1 písm. f) a k) téhož zákona. Stěžovatel měl za to, že v tomto případě lze materiálně aplikovat podmínky zápisné nezpůsobilosti dle § 7 odst. 1 písm. g) zákona č. 441/2003 Sb.

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

## Z odůvodnění:

### IV.

#### Právní názor

#### Nejvyššího správního soudu

(...) [12] Ustanovení § 52 odst. 1 bylo již opakovaně podrobeno pozornosti zdejšího soudu. Všechna relevantní rozhodnutí ostatně městský soud sám ve svém rozsudku cituje. V rozsudku ze dne 9. 1. 2008, čj. 3 As 63/2007-66, ve věci *PVA, a. s.*, soud mj. uvedl, že § 52 odst. 1 je třeba „*interpretovat tak, že pokud byl podán návrh na prohlášení*

ochranné známky za neplatnou, tedy již v době účinnosti zákona č. 441/2003 Sb., zápisná způsobilost se posuzuje podle právní úpravy platné a účinné v době zápisu ochranné známky do rejstříku, což v dané věci představuje zákon č. 137/1995 Sb. Tudíž je třeba otázku splnění zákonných podmínek zápisu posuzovat výlučně podle zákona č. 137/1995 Sb. Ochranná známka by však nebyla prohlášena za neplatnou, pokud by sice zákonným podmínkám podle zákona č. 137/1995 Sb. nevyhověla, ale pokud by splňovala podmínky zápisu podle zákona č. 441/2003 Sb., což je smysl poslední věty. **Opačný přístup, tedy, že zápis ochranné známky zapsané podle zákona č. 137/1995 Sb., pokud je posuzována za účinnosti zákona č. 441/2003 Sb., musí být v souladu s tímto pozdějším zákonem, je proto mylný**“ (zvýraznění doplněno). Ustanovení § 52 odst. 1 věty druhé je normou prospívající subjektu, který již vlastním daného označení je. I v případě, že by správní orgán zjistil, že napadená ochranná známka byla zapsána v rozporu se zákonem účinným v době zápisu, ovšem tento důvod zápisné nezpůsobilosti již nebyl zahrnut do zákona č. 441/2003 Sb., je povinen návrh zamítnout (takto rozsudek ze dne 12. 3. 2009, čj. 3 As 42/2008-123, ve věci *PVA, a. s.*, a rozsudek ze dne 6. 5. 2010, čj. 1 As 18/2010-101, ve věci *INOMA – Brno, s. r. o.*, bod 14). Ustanovení § 52 odst. 1 věty druhé zákona č. 441/2003 Sb. se aplikuje též na podání dle § 32 odst. 3 zákona č. 441/2003 Sb. (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 As 3/2008-195, č. 1665/2008 Sb. NSS; dále např. rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2010, čj. 5 As 17/2009-152, ve věci *WS International, a. s.*, body 40 a 41, nebo výše citovaná věc *INOMA – Brno*, bod 15, nedávno pak rozsudek ze dne 4. 8. 2011, čj. 1 As 79/2011-107, ve věci *Kostečka Group I*, bod 17).

[13] Ustanovení § 52 odst. 1 zákona č. 441/2003 Sb. zcela zřejmě směřuje jen na některé otázky hmotného práva, nikoliv na otázky práva procesního. To je patrné již jen z prostého textu tohoto ustanovení. To říká, že v případě podání návrhu na prohlášení

ochranné známky za neplatnou z důvodu jejího zápisu v rozporu se zákonem se **podle zákona č. 137/1995 Sb. posuzuje zápisná způsobilost ochranné známky**. Zápisná způsobilost je bezesporu termín hmotněprávní. Interpretace hmotného práva upraveného v tomto zákoně však bude vždy probíhat se zřetelem na závazky České republiky z práva EU a z práva mezinárodního. To vychází již ze samotného faktu, že smysl starého i nového zákona o ochranných známkách byl na prvním místě v provedení mezinárodněprávních a evropských závazků České republiky (proto rozsudek čj. 1 As 3/2008-195 hovoří o tzv. materiální aplikaci podmínek zápisné nezpůsobilosti uvedených v novém zákoně; shodně v bodě [12] citovaná věc *WS International*, bod 41).

[14] Naproti tomu nově podaný návrh na prohlášení ochranné známky za neplatnou se co do procesního práva plně řídí **procesními normami zákona č. 441/2003 Sb.** Pokud tedy zákon č. 441/2003 Sb. dává určité osobě možnost napadnout již zapsanou ochrannou známku, posoudí se procesní otázky jejího podání, včetně účinků rozhodnutí stěžovatele a toho, kdy lze návrh učinit, podle procesních norem tohoto zákona. Naopak zápisná způsobilost ochranné známky (důvody neplatnosti ochranné známky atd.) se posoudí podle norem zákona č. 137/1995 Sb. Zápisnou způsobilost, která je pojmem hmotněprávním, nutno přitom posuzovat jako objektivní kategorii. I když námitky nebyly uplatněny, zápis to sám o sobě nečiní bezvadným, neboť takovýto zápis je v rozporu se staršími právy třetí osoby. Opačný závěr by byl zjevně absurdní. Podmiňoval by totiž možnost podání návrhu podle zákona č. 441/2003 Sb. tím, že stejný návrh byl podán již za účinnosti zákona č. 137/1995 Sb. To by snad vedlo až k tomu, že návrh podle zákona č. 441/2003 Sb. by představoval jakousi specifickou formu opravného prostředku proti dřívějšímu rozhodnutí vynesenému za účinnosti zákona č. 137/1995 Sb.

[15] Závěr, k němuž zdejší soud dospěl, není porušením zásady zákazu pravé retroaktivit, tedy zpětné změny právních následků,

kteří staré právo přikládalo starým právním skutečnostem. Zásadou při aplikaci procesního práva je použití nových procesních norem počínaje účinností zákona, což představuje jen retroaktivitu nepravou (srov. nedávný náleží Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 38/09, č. 269/2011 Sb.). Opačná situace, tedy použití starých procesních pravidel též za účinnosti nového právního předpisu, musí být zákonodárcem výslovně zakotvena; navíc je takováto situace velmi neobvyklá (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 13. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 574/03, N 80/37 SbNU 105, č. 80/2005 Sb. ÚS).

[16] Závěr městského soudu proto neobstojí. Z pouhé skutečnosti, že společnost ARTEL S.P.A. neměla subjektivní právo určitý návrh učinit podle procesních norem zákona č. 137/1995 Sb., neplyne závěr, že tentýž návrh nemůže učinit podle procesních norem zákona č. 441/2003 Sb. Jinými slovy, městský

soud sice správně vyložil, že je nutné z hlediska hmotného práva (zápisná způsobilost) použít zákon č. 137/1995 Sb., aplikoval ho však nesprávně i na procesní stránku věci.

[17] Městský soud se spokojil se zjištěním, že podle staré procesní úpravy by navrhovatelka společnost ARTEL S.P.A. nedosáhla výmazu již zapsané ochranné známky. Proto se již nezabýval věcným posouzením naplnění důvodu pro prohlášení napadené ochranné známky za neplatnou. Tím však pochybil, neboť podmínky řízení řeší již zákon č. 441/2003 Sb. a stará úprava se vztahuje pouze k zápisné způsobilosti ochranné známky v době zápisu. Obecně je třeba při střetu staré a nové právní úpravy posoudit, zda bylo možno známkovou nezpůsobilost (ať už pro důvody absolutní nebo relativní) ze zákona č. 137/1995 Sb. dovodit (srov. takto opakovaně citovaný rozsudek čj. 1 As 3/2008-195).

## 2515

### Hospodářská soutěž: doporučené ceny; vertikální zakázaná dohoda o určení ceny

k § 3 odst. 2 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže)\*)

Jestliže dodavatel svému odběrateli pro další prodej zboží stanoví ceník s doporučenými cenami, pak by se jednalo o ceny dodavatelem formálně „pouze doporučené“, je-li jejich dodržování dodavatelem kontrolováno, obsahují-li smlouvy možnosti sankce pro případ nedodržení „doporučených cen“ a je-li odběratel motivován k dodržování těchto „doporučených cen“ garancí obchodní marže poskytované dodavatelem, jde fakticky o určení ceny zboží pro další prodej, a tedy o vertikální zakázanou dohodu narušující hospodářskou soutěž uvedenou v § 3 odst. 2 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 4. 2011, čj. 62 Ca 47/2009-159)

**Věc:** Společnost s ručením omezeným DELLUX CZ proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 6. 2008 rozhodl, že žalobce porušil v období od 1. 7. 2002 do 20. 6. 2008 zákaz uvedený v § 3 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o ochraně

hospodářské soutěže. Porušení uvedeného zákazu se měl dopustit tím, že (1) uzavřel dohody o určení cen pro další prodej zboží obsažené v rámcových kupních smlouvách

\*) S účinností od 1. 9. 2009 byl § 3 odst. 2 změněn zákonem č. 155/2009 Sb.



a smlouvách o autorizovaném prodeji týkajících se prodeje výrobků selektivní kosmetiky a (2) uzavřel a plnil zakázané dohody o určité cen pro další prodej, které mohly vést k narušení hospodářské soutěže na trhu distribuce selektivní kosmetiky.

Všechny smlouvy byly označeny jako „Rámcová kupní smlouva“ nebo „Smlouva o autorizovaném prodeji“. V čl. I těchto smluv bylo uvedeno, že jejich účelem je úprava vzájemných práv a povinností, které vzniknou mezi smluvními stranami při prodeji kosmetického zboží, včetně závazných pravidel pro prodej tohoto zboží a jednotlivých výrobků. V čl. VI bylo uvedeno, že žalobce zdůrazňuje, že při dodržení doporučených prodejních cen garantuje kupujícímu (autorizovanému prodejci) obchodní marži ve výši 30 %; v jedné ze smluv (ze dne 10. 2. 2006) je tato marže uvedena ve výši 35 %. Dále bylo v čl. VI uvedeno, že žalobce poskytne kupujícímu (autorizovanému prodejci) nejpozději při dodávce zboží seznam doporučených prodejních cen, který kupující (autorizovaný prodejce) dle dohody stran bere na vědomí a zavazuje se tyto prodejní ceny respektovat. V čl. VI bylo rovněž uvedeno, že žalobce má právo odepřít dodávku objednaného zboží, pakliže kupující (autorizovaný prodejce) přes upozornění nerespektuje své povinnosti podle této smlouvy.

Žalobci bylo uvedené jednání do budoucna zakázáno a byla mu uložena pokuta ve výši 1 089 000 Kč a opatření k nápravě spočívající ve vypuštění příslušných ustanovení z daných smluv.

K rozkladu žalobce změnil předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 10. 9. 2009 rozhodnutí vydané v I. stupni v otázce dopadů jednotlivých dohod na hospodářskou soutěž. Zatímco rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo založeno na závěru, že dohody *vedly* k narušení hospodářské soutěže, rozhodnutí předsedy žalovaného deklarovalo, že uvedené dohody *mohly vést* k narušení hospodářské soutěže. Z tohoto důvodu předseda žalovaného snížil pokutu z původní částky 1 089 000 Kč na částku 816 000 Kč.

Žalobce napadl rozhodnutí předsedy žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, v níž mimo jiné nesouhlasil s tím, že by plnění dohod o přímém určení cen kontroloval, a argumentoval jednotlivými vyjádřeními autorizovaných prodejců, z nichž takový závěr neplyne.

Žalobce též zpochybnil právní hodnocení jednotlivých smluv a namítal, že se jednalo pouze o doporučené ceny a že bylo na jednotlivých prodejcích, zda takto doporučené ceny budou respektovat. Smlouvy neobsahovaly žádnou sankci pro případ nedodržení cenového doporučení, toto doporučení bylo založeno na bázi dobrovolnosti, byť podloženo určitým bonusem ve formě obchodní marže. Nerespektování cenového doporučení rovněž nemohlo vést k odmítnutí dodávky, jak žalovaný dovodil.

Podle názoru žalobce nebylo rovněž prokázáno, že by smlouvy vedly k narušení hospodářské soutěže. Z pohledu hodnocení subjektivní stránky věci měl žalobce odlišně od žalovaného za to, že nebyl veden jakýmkoli úmyslem k porušování zákona o ochraně hospodářské soutěže.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Pokud jde o hmotněprávní hodnocení jednotlivých dohod, zdejší soud se ztotožňuje se závěry, k nimž dospěl žalovaný. V rámci obchodních vztahů žalobce s jeho odběrateli – kupujícími (autorizovanými prodejci) upravených shora uvedenými smlouvami (vyjma dvou případů – smlouvy ze dne 31. 5. 2003 a ze dne 10. 2. 2006) se žalobcovi odběratelé zavázali, že nebudou bez předchozí písemné dohody s prodávajícím prodávat výrobky za sníženou cenu. Pro případ porušení této povinnosti byla sjednána smluvní pokuta ve výši 50 000 Kč. Tato skutečnost vyplývá ze samotného textu písemně uzavřených smluv – z čl. III. Dále bylo v čl. VI těchto smluv obsaženo pravidlo, podle něhož žalobce poskytne kupujícímu (autorizovanému prodejci) nejpozději při dodávce zboží seznam doporučených prodejních cen, který kupující (autori-

zovaný prodejce) dle dohody stran bere na vědomí a zavazuje se tyto prodejní ceny respektovat. Z toho tedy plyne, že smlouva předpokládala formálně sice „doporučené ceny“, které však měly být „vzaty na vědomí“ a „respektovány“. Dodržování závazků ze smluv, tedy i závazku týkajícího se cen zboží pro jeho další prodej, je v čl. VI uvedených smluv zajištěno sjednaným pravidlem, podle něhož žalobce má právo odepřít dodávku objednaného zboží, pakliže kupující (autorizovaný prodejce) přes upozornění nerespektuje své povinnosti podle této smlouvy. K prodeji zboží za ceny uvedené v seznamu doporučených prodejních cen je pak autorizovaný prodejce motivován pravidlem taktéž vyplývajícím z čl. VI uvedených smluv, podle něhož při dodržení doporučených prodejních cen je mu garantována obchodní marže ve výši 30 % (ve smlouvě ze dne 10. 2. 2006 je tato marže uvedena ve výši 35 %).

Pokud jde o obsah závazků, jež měl žalobce se svými odběrateli – kupujícími (autorizovanými prodejci) sjednány, ten je tedy prokázán právě textem jednotlivých smluv – jejich jednotlivými ustanoveními.

Je-li odběratel zboží omezen v určování jeho cen pro další prodej svým dodavatelem, jde o porušení zákazu kartelových dohod, jak deklaroval žalovaný. Takové omezení je z pohledu soutěžního práva nepřijatelné. Pokud žalobce namítá, že se jednalo pouze o „doporučené ceny“, pak ty sice tak formálně byly označeny, nicméně mechanismus jejich prosazování, jak byl ujednán ve shora uvedených smlouvách, z těchto „doporučených cen“ vytvářel fakticky ceny určované žalobcem. Jestliže bylo výslovně sjednáno, že žalobcovi odběratelé berou doporučené ceny, které jim žalobce byl povinen dodat nejpozději se zbožím (při jeho dodávce), „na vědomí“ a „zavazují se tyto prodejní ceny respektovat“, pak jde o povinnost stanovenou smlouvou, při jejímž porušení si žalobcovi odběratelé museli být vědomi práva žalobce jak na odepření dodávky zboží, tak na vyúčtování smluvní pokuty ve výši 50 000 Kč – bez ohledu na to, zda žalobce tohoto ustanovení v praxi využíval či nikoli. Žalobce tedy vyhlásil ceny jako „dopo-

ručené“, smluvně však nastavil mechanismus, podle něhož žalobcovi odběratelé, aby neporušili svoje smluvní povinnosti, byli vystaveni riziku sankcí ve smlouvě stanovených. Kromě toho byli žalobcovi odběratelé k dodržování formálně „doporučených cen“ motivováni garancí obchodní marže (30 %, resp. 35 %) smluvené právě pro případ, že odběratel bude tyto „doporučené ceny“ dodržovat. Bylo tedy sice na jednotlivých odběratelích žalobce, zda „doporučené ceny“ budou respektovány či nikoli, jak žalobce uvádí v žalobě, avšak pro případ, že by je nerespektovali, byli vystaveni riziku negativních následků – nedodání zboží či smluvní pokutě, přitom naopak pro jejich dodržování byli motivováni garancí marže. Není tedy pravdou, že smlouvy neobsahovaly sankci pro případ nedodržení „doporučené ceny“, neboť její dodržení bylo jedním z pravidel sjednaných smlouvou a možnost odmítnutí dodávek byla navázána na porušení jakékoli povinnosti stanovené smlouvou – tedy i té, jež byla smluvena v otázce ceny zboží pro další prodej. Smluvní pokuta byla nadto navázána na povinnost žalobcových odběratelů neprodávat zboží bez předchozí písemné dohody se žalobcem za sníženou cenu – tedy „sníženou“ oproti ceně „doporučené“.

V souladu s gramatickým výkladem shora uvedených pravidel obsažených ve smlouvách, jak k němu žalovaný dospěl, jsou pak vyjádření většiny žalobcových odběratelů, kteří měli se žalobcem uzavřeny shora uvedené smlouvy. Převážná část odběratelů se cítila být vázána „doporučenými cenami“ a zboží za tyto ceny z tohoto důvodu prodávala. Jednotliví žalobcovi odběratelé tedy nakupovali zboží od žalobce do svého vlastnictví, žalobce jim je dodával společně s ceníkem. Přestože se ve smlouvách hovoří o „doporučených cenách“, ceny obsažené v ceníku ve spojení se sankčním a motivačním mechanismem působily coby ceny závazné, jež je zapotřebí pro další prodej dodržovat. Bez ohledu na to, zda jednotliví žalobcovi odběratelé považovali takto „doporučené ceny“ za své omezení, jejich dodržování snižovalo nejistotu ohledně budoucího soutěžního chování žalobcových odběratelů na trhu – a tím snižovalo výhody

konečného spotřebitele z nenarušené soutěže. Způsob, jakým přinejmenším osm ze žalobcových odběratelů stanovovalo cenu zboží nakoupeného od žalobce při jeho dalším prodeji, byl tedy skutečně přímo ovlivněn ujednáními ve shora uvedených smlouvách, jak dovodil žalovaný – a byla tedy dána příčinná souvislost mezi existencí smluvních ujednání týkajících se „doporučených cen“ a následným jednáním žalobcových odběratelů na trhu při prodeji zboží spotřebitelům.

Žalobce zpochybňuje i to, že by dodržování „doporučených cen“ kontroloval. Otázka, zda „doporučené ceny“ byly ze strany žalobce kontrolovány, byla ve správním řízení žalovaným zkoumána ve vztahu ke každé ze smluv samostatně. Ve vztahu ke smlouvě ze dne 11. 10. 2002 bylo zjištěno, že žalobce provádí kontroly prostřednictvím svého zástupce namátkově. Ve vztahu ke smlouvě ze dne 31. 5. 2003 bylo zjištěno, že ceny byly překontrolovány při dodávce zboží. Ve vztahu ke smlouvě ze dne 16. 6. 2004 pak bylo zjištěno, že pracovnice žalobce občas navštěvovala prodejnu, kde namátkově kontrolovala, zda zboží je řádně označeno cenou, kterou žalobce doporučil. Pokud z těchto skutečností žalovaný dovodil, že žalobce v některých případech kontroloval dodržování „doporučených cen“, jde o závěr skutkovým zjištěním odpovídající. Žalovaný v napadeném rozhodnutí ani v jemu předcházejícím rozhodnutí netvrdil, že by ve všech případech docházelo k takové kontrole, a tedy na jeho závěrech nic nemění ani skutečnost, na kterou poukazuje žalobce v rámci své žalobní argumentace, že z řady vyjádření žalobcových odběratelů tento závěr neplatí. To, že v některých případech žalobcovi odběratelé neuvedli, že by dodržování „doporučených cen“ bylo kontrolováno, nevyvrací závěr žalovaného založený na vyjádřeních jiných odběratelů žalobce, podle nichž u nich ke kontrole docházelo.

Jestliže se žalovaný podle další části žalobní argumentace nesnažil zabývat širšími okolnostmi konstatování jednotlivých odběratelů žalobce, není zřejmé, jaké „širší okolnosti“ by při hodnocení žalovaným měly být považovány za podstatné. Z vyjádření jednotlivých odběratelů plyne, jak právě oni vykládali jednotlivá sporná ustanovení shora uvedených smluv, jak při stanovování cen svého zboží při prodeji spotřebitelům postupovali, nakolik se cítili být „doporučenými cenami“ vázáni a zda byla zajištěna kontrola ze strany žalobce a případné vymáhání dodržování „doporučených cen“. Právě tyto skutečnosti i zdejší soud považuje za podstatné a má za to, že byly žalovaným i řádně zjištěny a vyhodnoceny. V rámci zjišťování mechanismu „doporučených cen“ a kontroly jejich dodržování žalovaný při hodnocení skutečných dopadů závazku dodržovat „doporučené ceny“ na hospodářskou soutěž bral v potaz také rozsah vymáhání ze strany žalobce. Žalovaný neprokázal, že by žalobce někdy uplatnil smluvní pokutu za nedodržení „doporučených cen“, popř. že by odepřel dodávku zboží, tuto skutečnost však dával do souvislosti s tím, že „doporučené ceny“ byly žalobcovými odběrateli dodržovány – a někteří z nich sami poukazovali na to, že vymáhat dodržování „doporučených cen“ nebylo třeba právě proto, že byly dodržovány.

Jestliže žalobce namítá, že nebylo prokázáno, že by smlouvy vedly k narušení hospodářské soutěže, pak v tom mu zdejší soud přisvědčuje, tato skutečnost se však již promítla v napadeném rozhodnutí – to je oproti předchozímu rozhodnutí správního orgánu I. stupně založeno na konstatování pouze potenciálního narušení hospodářské soutěže. Pokud jde o tuto potencialitu, pak i zdejší soud má za to, že posuzované dohody mohly hospodářskou soutěž narušit, a v podání konkrétních důvodů se ztotožňuje se žalovaným. Skutečnost, že nebyl prokázán faktický dopad na hospodářskou soutěž, z dohody zakázané (v rozporu s § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže) dohodu nezakázanou nečiní. Zakázané jsou nejen dohody, jež vedou k narušení soutěže (tedy mají protisoutěžní následek), a to zásadně bez ohledu na to, zda takový následek byl stranami zamýšlen, ale také dohody, které mohou vést k narušení hospodářské soutěže pro svoje protisoutěžní zaměření (protisoutěžní cíl), aniž by takového cíle bylo byt jen částečně dosaženo. Pokud

jde o možnost narušení hospodářské soutěže v případě cenových dohod uzavíraných ve vertikálním vztahu, pak je zapotřebí vyjít ze samotné podstaty tohoto typu dohod. Tyto dohody směřují ke stanovení ceny zboží pro jeho další prodej v rámci dodavatelsko-odběratelského vztahu, a eliminují tím konkurenční vztah na navazujícím stupni distribuce (u odběratelů, kteří by jinak zboží při jeho dalším prodeji mohli prodávat za vzájemně odlišné ceny, a tím si cenově konkurovat). To je podstatou i dohod právě posuzovaných. Potencialitu narušit hospodářskou soutěž žalovaný ve světle zjištěných skutečností podrobně popisuje v napadeném rozhodnutí – a se závěry tam uvedenými zdejší soud bez výhrady souhlasí. Nejde přitom podle zdejšího soudu o závěry nikterak mechanické a apodiktické. Především zdejší soud považuje za podstatná zjištění žalovaného, že dohody ohledně „doporučených cen“ byly plněny, a tedy k omezení rozhodovací autonomie žalobcových odběratelů při stanovování cen zboží došlo, ve třech případech byla prokázána kontrola dodržování „doporučených cen“ ze strany žalobce, nebylo sice prokázáno aktivní vymáhání dodržování „doporučených cen“ ze strany žalobce, nicméně tato skutečnost může vyplýnout z toho, že „doporučené ceny“ byly dodržovány bez toho, že by bylo zapotřebí aktivního vymáhání jejich dodržování ze strany žalobce. Žalovaný též (ve prospěch žalobce) zohlednil fakt, že soutěž mezi jednotlivými odběrateli nebyla zcela vyloučena, že žalobce nebyl výhradním distributorem zboží na území České republiky a že podíl obrátu dosažený prodejem na základě posuzovaných smluv ve vztahu k obrátu celkovému byl nízký (6 %). Pokud ze souhrnu všech takto popsanych skutečností dospěl žalovaný v napadeném rozhodnutí k závěru, že dohody sice nevedly k narušení hospodářské soutěže, ale měly v sobě reálný potenciál hospodářskou soutěž narušit, a tedy i tak se jednalo o zakázané dohody podle § 3 odst. 1 a 2 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže, pak jde podle zdejšího soudu o závěr skutkovým zjištěním přiléhavý, a tedy prokázaný.

Žalobce dále zpochybňuje subjektivní stránku jednání, jak ji žalovaný vyhodnotil; žalobce tvrdí, že nešlo o jednání úmyslné. Ohledně této otázky soud předesílá, že § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže ve znění účinném do 31. 8. 2009 zakládá možnost žalovaného uložit pokutu za porušení hmotněprávních ustanovení uvedeného zákona, mimo jiné i § 3 odst. 1 tohoto zákona. Podle § 22 odst. 2 citovaného zákona je tak vyžadováno zavinění, postačí však zavinění ve formě nedbalosti nevědomé. Pro samotnou konstataci porušení některého z hmotněprávních ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže [zde § 3 odst. 1 a 2 písm. a) uvedeného zákona] není třeba, aby bylo vyšetřeno a deklarováno, zda šlo o porušení úmyslné či nedbalostní. Tuto podmínku zákon o ochraně hospodářské soutěže nestanoví, přitom tato podmínka nevyplývá ani pro rozhodování o pokutě, tj. konkrétně o tom, zda pokuta bude uložena, či nikoli. Toto ustanovení je tedy ohledně možnosti uložení pokuty třeba vykládat v tom smyslu, že pokutu lze uložit bez ohledu na to, zda k porušení příslušného hmotněprávního ustanovení uvedeného zákona došlo úmyslně či z nedbalosti. Shodně je přitom tatáž otázka upravena v § 22a odst. 2 tohoto zákona ve znění účinném od 1. 9. 2009, tedy v aktuálně účinné právní úpravě. Každá z forem zaviněného jednání je totiž tímto ustanovením pokryta, aniž by jí bylo třeba pro samotné uložení pokuty rozlišovat. Rozlišení však má smysl u úvah o její konkrétní výši.

Pokud jde o samotné posouzení formy žalobcova zavinění, zde se soud ztotožňuje s hodnocením žalovaného. Pokud žalobce vypracoval návrhy smluv, v nichž byla obsažena cenová doporučení, která byla vybavena pokyny směřujícími k jejich dodržování, a to jak prostřednictvím motivačních ustanovení, tak prostřednictvím sankčních ustanovení, ztotožňuje se zdejší soud se závěrem žalovaného, že účelem takto nastaveného mechanismu bylo určovat ceny, za které má žalobcův odběratel coby autorizovaný prodejce dál své zboží prodávat. Žalobce si musel být vědom, že tento mechanismus je způsobilý ovlivnit

cenotvorbu jeho odběratelů, a tedy narušit účinnou hospodářskou soutěž v ceně, právě prostřednictvím pravidel sjednocujících chování žalobcových odběratelů. Z toho zdejší soud dovozuje, že žalobce přinejmenším věděl, že dohody obsažené ve shora uvedených

ustanoveních smluv jsou způsobilé protisoutěžní efekt vyvolat, a byl s tím srozuměn. Pak má tedy zdejší soud ve shodě se žalovaným za prokázané, že v případě žalobce jde o zavinění nejméně ve formě úmyslu nepřímého. Ani v této části není žaloba důvodná. (...)

## 2516

### Veřejné zakázky: plnění prostřednictvím subdodavatele

k § 44 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

**I. Ustanovení § 44 odst. 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, je zvláštním pravidlem týkajícím se limitů požadavků zadavatele v otázce subdodavatelsky poskytovaného plnění ve vztahu k obecnějšímu (v otázce limitů neomezujičím) § 44 odst. 3 písm. e) zákona o veřejných zakázkách.**

**II. Podle § 44 odst. 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, zadavatel nesmí zcela vyloučit možnost plnit veřejnou zakázku prostřednictvím subdodavatele, může si však vyhradit požadavek, aby určitá konkrétní část plnění poskytována subdodavatelsky nebyla (a tento svůj úmysl musí projevit ve výzvě či v oznámení o zahájení zadávacího řízení); bez ohledu na to, zda si takový požadavek zadavatel vyhradí, či nikoli, platí, že zadavatel může požadovat, aby uchazeč ve své nabídce specifikoval části veřejné zakázky, které má v úmyslu zadat jednomu či více subdodavatelům, a aby uvedl identifikační údaje každého subdodavatele, nikoli aby uchazeč ve své nabídce předložil smlouvy se subdodavatelem týkající se subdodávek.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 6. 2010, čj. 62 Ca 92/2008-101)\**

**Věc:** Akciová společnost Opavská lesní proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o ochranu hospodářské soutěže.

Žalovaný rozhodl o zastavení správního řízení o přezkum úkonů zadavatele (Lesy České republiky, s. p.) v zadávacím řízení „provedení lesnických činností od 1. 1. 2008, SÚJ č. 12403“, jehož oznámení bylo v informačním systému o veřejných zakázkách uveřejněno dne 13. 7. 2007 a opraveno dne 6. 8. 2007 a dne 10. 8. 2007. Řízení bylo zastaveno podle § 118 zákona o veřejných zakázkách. Rozklad žalobce žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 13. 10. 2008.

Zadávaná veřejná zakázka byla součástí celkem 159 samostatně vyhlášených a zadávaných veřejných zakázek na výkon lesnických

činností od 1. 1. 2008. Toto zadávací řízení se týkalo pouze provedení služeb ve prospěch zadavatele spočívajících ve výkonu lesnických činností, součástí vzájemných práv a povinností mezi zadavatelem a vítězným uchazečem neměla být práva a povinnosti související s prodejem dřeva – nejednalo se tedy o zadávací řízení ve variantě „při pni“.

Žalovaný dospěl ve správním řízení zejména k následujícím závěrům:

Zadavatel podle žalovaného neporušil § 44 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, neboť předmět veřejné zakázky vymezil s dostatečnou přesností; s ohledem na charakter veřej-

*\*) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 19. 10. 2011, čj. 5 Afs 77/2010-148.*

né zakázky nebylo podle žalovaného v moci zadavatele stanovit rozsah předmětu veřejné zakázky přesně tak, jak tomu bude ve skutečnosti, a bylo na jednotlivých uchazečích, aby nabídky zpracovali na základě svých zkušeností.

Zadavatel se podle žalovaného rovněž nedostal do rozporu s § 44 odst. 6 citovaného zákona uplatněním požadavku na doložení subdodavatelské smlouvy; jednalo se podle žalovaného pouze o stvrzení subdodavatelem, že se svým postavením subdodavatele je srozuměn a dává k němu uchazeči svůj souhlas. To sice mohlo být podle žalovaného pro uchazeče administrativně a časově náročné, nikoli však nepřiměřeně náročné.

Zadavatel podle žalovaného nepochybil ani uplatněním požadavku podle zákona č. 149/2003 Sb., o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin.

Stejně tak zadavatel podle žalovaného nepochybil uplatněním požadavku na doložení přijetí opatření v oblasti spotřebitelského řetězce lesních produktů; podle žalovaného sice zadavatel měl tento požadavek podřadit pod technické kvalifikační předpoklady podle § 56 odst. 2 písm. c) zákona o veřejných zakázkách, a nikoli pod § 44 odst. 8 tohoto zákona jako „další požadavek“, to však nemělo žádný vliv na prokazování tohoto předpokladu.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, ve které mimo jiné namítal, že žalovaný nesprávně posoudil požadavek zadavatele na prokázání subdodavatelského vztahu. Zadavatel totiž požadoval předložit písemné subdodavatelské smlouvy mezi uchazečem a subdodavatelem v rámci podání nabídky, zatímco § 44 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách mu umožňuje toliko požadovat, aby uchazeč ve své nabídce specifikoval ty části veřejné zakázky, které má v úmyslu zadat jednomu či více subdodavatelům, a aby uvedl identifikační údaje každého subdodavatele. Není proto oprávněn požadovat předložení subdodavatelských smluv.

Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

## Z odůvodnění:

(...) Ze zadávací dokumentace [„9. Jiné požadavky zadavatele“, bod 1)] vyplývá, že zadavatel uplatnil svůj požadavek tak, že „[v] případech, že uchazeči budou realizovat veřejnou zakázku prostřednictvím subdodavatelů, jsou uchazeči povinni doložit v nabídce oboustranně podepsanou smlouvu mezi uchazečem a subdodavatelem podílejícím se na realizaci veřejné zakázky“; přitom zákonnost tohoto požadavku je žalobně zpochybňována.

Nad rámec těch podmínek a požadavků na zpracování nabídky, které vyžaduje zákon o veřejných zakázkách, může sice zadavatel zejména s využitím § 44 odst. 3 písm. e) a g) tohoto zákona v zadávací dokumentaci stanovit další podmínky a požadavky, které se týkají nebo které souvisejí se zadávaným předmětem, na jejichž splnění má zadavatel zájem, které jsou racionálně zdůvodnitelné a přiměřené charakteru zadavatelem poptávaného plnění a jeho rozsahu, jsou-li dodrženy zásady podle § 6 citovaného zákona. Nicméně upravuje-li uvedený zákon problematiku plnění veřejných zakázek subdodavately a stanoví-li okruh podmínek a požadavků, které zadavatel může v zadávací dokumentaci uplatnit, pak je třeba takovou úpravu považovat za úpravu zadavatele limitující; opačný výklad, tj. že zadavatel může uplatňovat cokoli i nad rámec jej omezující právní úpravy, by smysl takové právní úpravy absolutně popíral.

Takovou právní úpravou limitující zadavatele je § 44 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách. Podle tohoto ustanovení „[z]adavatel může v zadávací dokumentaci požadovat, aby uchazeč ve své nabídce specifikoval části veřejné zakázky, které má v úmyslu zadat jednomu či více subdodavatelům, a aby uvedl identifikační údaje každého subdodavatele. Zadavatel si může v zadávací dokumentaci vyhradit požadavek, že určitá část plnění předmětu veřejné zakázky nesmí být plněna subdodavatelem; v takovém případě je zadavatel povinen v oznámení či výzvě o zahájení zadávacího řízení uvést, že má v úmyslu si tento požadavek vyhradit. Zadavatel však nesmí zcela vyloučit možnost

plnit veřejnou zakázku prostřednictvím subdodavatele.“

Z § 44 odst. 6 citovaného zákona tedy vyplývají limity pro zadavatele následovně:

1. zadavatel nesmí zcela vyloučit možnost plnit veřejnou zakázku prostřednictvím subdodavatele;

2. zadavatel si však může vyhradit požadavek, aby určitá konkrétní část plnění poskytována subdodavatelem nebyla (a tento svůj úmysl musí projevit ve výzvě či v oznámení o zahájení zadávacího řízení);

3. bez ohledu na to, zda si takový požadavek zadavatel vyhradí, či nikoli, platí, že zadavatel může v zadávací dokumentaci požadovat, aby uchazeč ve své nabídce specifikoval částí veřejné zakázky, které má v úmyslu zadat jednomu či více subdodavatelům, a aby uvedl identifikační údaje každého subdodavatele.

Podle § 17 písm. d) zákona o veřejných zakázkách se rozumí „*identifikačními údaji obchodní firma nebo název, sídlo, právní forma, identifikační číslo [...], bylo-li přiděleno, pokud jde o právnickou osobu, a obchodní firma nebo jméno a příjmení, místo podnikání, popřípadě místo trvalého pobytu, identifikační číslo, bylo-li přiděleno, pokud jde o fyzickou osobu*“.

V § 44 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách tedy není uvedeno, že by zadavatel mohl požadovat předložení smluv se subdodavatelem. Vnímáno systematickou citovaného zákona je třeba dikci § 44 odst. 6 vykládat jako zvláštní pravidlo týkající se limitů požadavků zadavatele v otázce subdodavatelství poskytovaného plnění ve vztahu k obecnějšímu (co do limitů výslovně neomezeného) § 44 odst. 3 písm. e) téhož zákona. Při opačném pojetí výkladu by dikce § 44 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách (a sice přinejmenším v části upravující shora uvedené třetí z limitujících pravidel, jak je zdejší soud z § 44 odst. 6 vložil) postrádala smyslu. Uvedený zákon tedy pro výklad zastávaný žalovaným neposkytuje žádnou oporu.

Pokud jde o věcný důvod, kterým zadavatel v průběhu správního řízení argumentoval,

ten se taktéž nejeví jako přílehlavý. Hypotézy žalovaného o tom, že by snad dodavatel mohl uvádět ve svých nabídkách fiktivní subdodavatele a že by snad měl dodavatel uvádět některé subdodavatele jen proto, aby oni sami nemohli podat samostatnou nabídku, by činily § 44 odst. 6 větu první zákona o veřejných zakázkách bezvýznamnou - jde o náměty úvah nikoli pro žalovaného, ale pro zákonodárce.

Ani argumentace žalovaného, že požadavek na předložení smluv se subdodavatelem není nepřiměřený, neboť neklade žádné další požadavky na tuto smlouvu, nýbrž podle žalovaného „*postačuje de facto pouze stvrzení podpisem subdodavatele, že o svém postavení je srozuměn a dává k němu uchazeči svůj souhlas*“, není argumentací na podporu potřeby „*uzavřít smlouvu*“, ale potřeby „*mít souhlas subdodavatele*“. „*Souhlas subdodavatele*“ by měl uchazeči sloužit k tomu, aby uvedeného subdodavatele mohl do seznamu svých subdodavatelů uvést (vždy ve vztahu k té části veřejné zakázky, kterou hodlá prostřednictvím příslušného subdodavatele realizovat), přitom „*smlouva mezi uchazečem a subdodavatelem*“ by již měla sloužit k úpravě vzájemných vztahů mezi dodavatelem a subdodavatelem. Dikci § 44 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách tedy skutečně nasvědčuje potřeba předchozího „*souhlasu subdodavatele*“, aniž by však touto potřebou mělo být odůvodňováno uzavření už samotné „*smlouvy mezi uchazečem a subdodavatelem*“, která by upravovala veškeré podmínky jejich vztahu. Skutečnost, že by uchazeč měl mít k dispozici před podáním nabídky přinejmenším „*souhlas subdodavatele*“, neznamená, že by už před podáním nabídky musela být smluvně upravena veškerá vzájemná práva a povinnosti mezi dodavatelem (pro případ, že se stane vítězným uchazečem) a subdodavatelem, popř. že by měl uchazeč se subdodavatelem pro tyto účely uzavírat zvláštní smlouvu, jejímž předmětem by byl v této fázi zadávacího řízení pouze závazek subdodavatele, že se svým postavením subdodavatele bude souhlasit (požadavek zadavatele, že uchazeči jsou „*povinni doložit v nabídce oboustranně podepsanou smlou-*

vu mezi uchazečem a subdodavatelem podílejícím se na realizaci veřejné zakázky“ ne-specifikuje, o jakou smlouvu by mělo jít). Skutečnost, že konkrétní subjekt bude pro případ vítězství v zadávacím řízení subdodavatelem (že s tím takový subjekt souhlasí a že jsou jeho identifikační údaje sdělovány zadavateli), tedy podle zdejšího soudu neimplikuje potřebu mít v této fázi zadávacího řízení již uzavřenu „subdodavatelskou“ smlouvu a nemůže ani podpůrně odůvodňovat závěr, k němuž dospěl žalovaný, a sice že požadavek na předložení smlouvy je požadavkem zákonným. „Smlouva“ tedy ve fázi poskytování „souhlasu“ již může být uzavřena, stejně jako uzavřena být nemusí; to ovšem není z pohledu zákona o veřejných zakázkách podstatné. Podstatnou je skutečnost, že zadavatel není oprávněn na jejím předložení (tedy logicky i předchozím uzavření) trvat.

Nemůže obstát ani „věcný“ argument pro oprávnění vyžadování smlouvy z důvodu budoucího řádného plnění veřejné zakázky a odstranění případných problémů se subdodavatelem, kteří by v opačném případě nebyli žádným způsobem vázáni plnění na základě subdodávky poskytnout, neboť subjektem odpovědným za splnění veřejné zakázky vůči zadavateli je dodavatel (vítězný uchazeč), nikoli subdodavatel. Případné problémy se subdodavatelem nejsou k řešení zadavatelem, nýbrž dodavatelem, a je na zadavateli, aby si řádnost a včasnost plnění ve smlouvě, která je s dodavatelem (vítězným uchazečem) uzavírána, řádně ošetřil.

V právě uvedené otázce lze tedy dovodit důvodnost žalobní argumentace. (...)

## 2517

### Rozhlasové a televizní vysílání: zásada objektivit y a vyváženosti

k § 31 odst. 2 věty první zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (v textu jen „zákon o vysílání“)

**I. Objektivní a vyváženou je ve smyslu § 31 odst. 2 věty první zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, jen taková informace, která byla jako ta, jež má být vysílána, vybrána z dostupné sumy informací jako relevantní pro událost, o níž je informováno, včetně uvážení kontextu události.**

**II. Bezdůvodným nebude zobrazení osoby umírající nebo vystavené těžkému tělesnému nebo duševnímu utrpení tehdy, bude-li potřeba informace tohoto typu nezbytná pro pravdivé informování o události a jejích souvislostech (příčinách, následcích, doprovodných událostech atd.), a to i včetně informace o extrémní, vybočující či jinak mimořádné povaze dané události.**

**III. Způsob zobrazení nesmí snižovat lidskou důstojnost, tj. musí se snažit ji za podmínek daných povahou vysílané informace co možná nejvíce chránit. Zobrazení osoby umírající nebo vystavené těžkému tělesnému nebo duševnímu utrpení musí mít proto striktně informační povahu, tedy musí být vysíláno výlučně za účelem poskytnout pravdivou, ve vztahu k události, o níž je informováno, relevantní a kontextuálně korektní informaci, omezit se na nezbytnou dobu a zejména nesmí být využito k propagaci nebo k ztraktivnější vysílaného pořadu. Je rovněž nezbytné učinit vše pro ochranu soukromí a anonymity osob, jež jsou v těchto tíživých situacích zobrazovány, je-li to vzhledem k povaze vysílaných záběrů a dalším souvislostem možné.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2011, čj. 7 As 2/2010-126)

**Prejudikatura:** č. 1969/2010 Sb. NSS a č. 2110/2010 Sb. NSS.

**Věc:** Česká televize proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.



Žalovaná dne 1. 7. 2008 rozhodla, že žalobkyně porušila povinnost stanovenou v § 32 odst. 1 písm. f) zákona o vysílání, tedy povinnost bezdůvodně nezobrazovat osoby umírající nebo vystavené těžkému tělesnému nebo duševnímu utrpení způsobem snižujícím lidskou důstojnost. Žalovaná uložila žalobkyni pokutu ve výši 100 000 Kč [§ 60 odst. 1 písm. a) zákona o vysílání] za porušení této povinnosti odvysíláním záběrů „*týraného chlapce v Kuřimi*“ v pořadu Události dne 10. 1. 2008 od 19:00 h na programu ČT 1 a další pokutu ve výši 100 000 Kč za porušení této povinnosti odvysíláním záběrů „*týraného chlapce v Kuřimi*“ v pořadu 168 hodin dne 13. 1. 2008 od 21:45 h na programu ČT 1.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, kterou Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 2. 6. 2009, čj. 10 Ca 312/2008-36. V odůvodnění uvedl, že žalovaná porušení § 32 odst. 1 písm. f) zákona o vysílání posoudila správně, neboť předmětné reportáže obsahují záběry osoby vystavené těžkému tělesnému a duševnímu utrpení bezdůvodně a způsobem snižujícím lidskou důstojnost. Popis „*záběrů týraného chlapce*“ v rozhodnutí žalované je odpovídající a ani v kontextu s předchozí či následující částí reportáže nelze dovodit důvodnost odvysílání záběrů nezletilého chlapce v situaci, kdy je před diváky vystaven ponižujícím zacházením, v jehož důsledku u něho dochází k těžkému tělesnému a i duševnímu utrpení způsobem snižujícím lidskou důstojnost.

Městský soud se neztotožnil s tvrzením žalobkyně, že důvod odvysílání záběrů tkví ve vazbě souvislosti mezi osobou Barbory Š. a jejím postavením svědka v tzv. kuřimské kauze, jež byla spojena právě s problematikou týrání dětí. Ani takový důvod nemůže obstát, docházeli předmětnými záběry k porušování základních práv obažených v Listině základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Záběry nezletilého dítěte zobrazují narušení jeho integrity právě v důsledku těžkého tělesného a fyzického utrpení. Pokud by takové záběry do pořadu nebyly zařazeny, jeho obsah by se nijak nezměnil. Jednalo se totiž vždy o pořad zaměřený na osobu Barbory Š. a „*záběry týra-*

*ného chlapce*“ tvořily v pořadu toliko „*prostředek*“, který podle vyjádření žalobkyně ze dne 28. 3. 2008 sloužil divákům pouze k jednoznačné a okamžité identifikaci kuřimské kauzy.

Městský soud neshledal pro odvysílání záběrů „*týraného chlapce v Kuřimi*“ ani žádný žalobkyní tvrzený veřejný zájem. Veřejnost má právo být informována i o aktuálním vývoji kauz, které upozorňují na negativní jevy ve společnosti, a pro ucelenost podávaných informací lze učinit souhrn událostí předchozích, nelze však z tohoto důvodu veřejnosti, potažmo televizním divákům, opakovaně nabízet záběry nezletilého (oběti) právě ve chvílích, kdy dochází k jeho ponižování, utrpení a je pošlapávána jeho lidská důstojnost. Žalobkyně sama navíc nekonkretizovala, jakou výpovědní hodnotu předmětné záběry mohly v reportáži mít.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž především namítala, že žalovanou i městským soudem bylo nesprávně posouzeno, že jejím jednáním spočívajícím v odvysílání záběrů týraného chlapce v Kuřimi, došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 32 odst. 1 písm. f) zákona o vysílání. V obou případech byly záběry uvedeny v souvislosti s informací, že Barbora Š. je svědkem v „*kuřimské kauze*“. Stěžovatelka tvrdila, že pozice výpovědi korunního svědka v kauze, která nabyla dalekosáhlých rozměrů, přímo souvisí s předmětnými záběry. Nesouhlasila s názorem žalované, že předmětné záběry nemají žádnou výpovědní hodnotu, neboť jak známo, byly to právě tyto záběry, které, jak výslovně uvádí doprovodný komentář, „*spustily loni v květnu lavínu vyšetřování*“.

Z dikce § 32 odst. 1 písm. f) zákona o vysílání nelze dovodit, že by způsob zobrazení trpící osoby nehrál roli v případě, že samotný obsah odvysílaného zobrazení snižuje lidskou důstojnost. Právě způsob zobrazení může celkový důsledek ovlivnit. Pro komplexní posouzení věci a celkové vyznění a působení reportáže je důležité, v jakém kontextu, resp. s jakým komentářem, byly předmětné záběry do pořadů zařazeny. Je to právě provozovatel,

kterému je povinnost v § 32 odst. 1 písm. f) zákona o vysílání uložena, a který tedy může ovlivnit způsob zobrazení, což se v tomto případě stalo odsuzujícím komentářem. Pro význam reportáže je zcela rozhodující, jaké stanovisko provozovatel ke konkrétním záběrům zvolil. To pak rovněž nelze opomenout při posouzení, zda došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu. Podle stěžovatelky odvysíláním předmětných záběrů nedošlo ke spáchání správního deliktu, neboť byly použity v souvislosti s informací o dalším vývoji trestního řízení v kontextu, že „zlo musí být potrestáno“, přičemž pro posouzení věci mělo zásadní význam, že obsah předmětných záběrů odsoudila.

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

### Z odůvodnění:

Klíčovou otázkou v projednávané věci je, zda se stěžovatelka dopustila jednání porušujícího § 32 odst. 1 písm. f) zákona o vysílání tím, že odvysílala ve dvou případech ve zpravodajských pořadech informujících o jedné z významných akcí tzv. kuřimské kauzy záběry zneužívaného a ponižovaného malého dítěte. Při předběžném posouzení věci sedmý senát Nejvyššího správního soudu zjistil, že shodnou právní otázkou na podobném skutkovém podkladu řešil již v rozsudku ze dne 13. 4. 2010, čj. 8 As 33/2010-128, osmý senát Nejvyššího správního soudu, a protože sedmý senát dospěl k odlišnému právnímu názoru, postoupil věc rozšířenému senátu podle § 17 s. ř. s. Rozšířený senát však v usnesení ze dne 26. 7. 2011, čj. 7 As 2/2010-113, dospěl k závěru, že věc rozhodnutí rozšířeného senátu nevyžaduje a že ji může a musí posoudit sedmý senát sám. (...)

S ohledem na právní závěry vyslovené rozšířeným senátem v citovaném usnesení sedmý senát přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vadu uvedenou v odstavci 3, k níž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

V čl. 10 Listiny je stanoveno, že: „(1) Každý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno. (2) Každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života. (3) Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.“

Článek 17 Listiny stanoví: „(1) Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny. (2) 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 států. (3) Cenzura je nepřijatelná. (4) Svobodu 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.“ Obdobné zakotvení svobody projevu a jejích mezí lze nalézt v čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (č. 209/1992 Sb.) či čl. 19 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.).

Omezení svobody projevu v televizním a rozhlasovém vysílání za účelem ochrany lidské důstojnosti je upraveno mimo jiné v § 32 odst. 1 písm. f) zákona o vysílání, který stanoví, že „[p]rovozovatel vysílání je povinen bezdůvodně nezobrazovat osoby umírající nebo vystavené těžkému tělesnému nebo duševnímu utrpení způsobem snižujícím lidskou důstojnost“. Účelem citovaného ustanovení je umožnit, aby v konkrétní situaci střetu svobody projevu a zájmu na ochraně lidské důstojnosti zvolil provozovatel vysílání takové řešení, tj. upřednostnil jednu či druhou hodnotu, které bude adekvátní povaze této situace a intenzitě vzájemně se střetávajících protichůdných zájmů. Svoboda projevu patří k nejdůležitějším politickým základním právům, protože je to právě ona, jež umožňuje veřejnou diskuzi o nejrůznějších otázkách majících dopad na fungování společnosti a lidských jedinců v ní. Svoboda projevu umožňuje in-

formovat o jevech nahlížených jako extrémní, společensky nežádoucí či kontroverzní a většinou společností odmítaných, a učinit je tak předmětem diskuze (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2009, čj. 7 As 29/2008-104, č. 1969/2010 Sb. NSS; k názorové pluralitě zejména ve veřejnoprávních médiích viz např. rozsudek NSS ze dne 5. 5. 2010, čj. 7 As 23/2010-73, č. 2110/2010 Sb. NSS). Informace vysílaná masovými médii je svojí povahou zpravidla selektivní a zároveň kontextuální. Důležité je jednak to, co vše je o určité události či otázce řečeno a co zmíněno není, ve spojení s jakými dalšími informacemi je příslušná informace o události podávána a jaké její aspekty či souvislosti jsou zdůrazněny jako významné či naopak potlačeny jako okrajové. Objektivní a vyváženou je ve smyslu § 31 odst. 2 věty první zákona o vysílání jen taková informace, která byla jako ta, jež má být vysílána, vyselektována z dostupné sumy informací jako relevantní pro událost, o níž je informováno, včetně uvážení kontextu události. Jedná-li se o informaci o události či otázce nějakým způsobem extrémní, vybočující z obvyklých mezí či jinak mimořádné, bylo by zkresením vysílaného sdělení, pokud by tato její zvláštní povaha byla potlačena či oslabena, neboť informační selekce by zde potlačila významný relevantní rys události, o níž je informováno. Ustanovení § 32 odst. 1 písm. f) zákona o vysílání jistě nemůže nařizovat cosi jako selektivní cenzuru, tj. zakázat vysílat určité sdělení jen proto, že informuje o tak „extrémní“ záležitosti, jakou je situace umírajícího člověka či jedince vystaveného těžkému tělesnému či duševnímu utrpení. Takový výklad by nejenže překročil velmi úzké hranice pro omezení svobody projevu vyjádřené v čl. 17 odst. 4 Listiny slovené „nezbytná“, ale pomíjel by i výrazy použité v citovaném ustanovení zákona o vysílání, z nichž plyne, že zakázáno je jen a pouze „bezdůvodně“ zobrazování osob umírajících nebo vystavených těžkému tělesnému nebo duševnímu utrpení, a navíc jen takové, které by se dělo „způsobem“ snižujícím lidskou důstojnost. Informace o události, při níž došlo k úmrtí člověka nebo k tomu, že někdo byl vystaven těžkému tělesnému nebo duševnímu utrpení, mohou

spočívat v zobrazení osob v těchto situacích, jsou-li současně splněny dvě podmínky: jednak nejde o zobrazení bezdůvodné a jednak způsob zobrazení nesnižuje lidskou důstojnost.

Bezdůvodnost zobrazení je vždy otázkou posouzení konkrétního případu a bude úzce souviset s povahou a podstatnými rysy a kontextem události, o níž je informace poskytována. Bezdůvodným proto nebude zobrazení osoby umírající nebo vystavené těžkému tělesnému nebo duševnímu utrpení tehdy, bude-li potřeba informace tohoto typu nezbytná pro pravdivé informování o události a jejích souvislostech (příčinách, následcích, doprovodných událostech atd.), a to i včetně informace o extrémní, vybočující či jinak mimořádné povaze dané události. Na jedné straně zpravidla nevyhoví požadavku nezbytnosti zobrazení člověka umírajícího následkem dopravní nehody, půjde-li např. o „běžnou“ těžkou dopravní nehodu se smrtelnými následky, jakých je na evropských silnicích ročně tisíce. Pro informaci o povaze události, jež se stala, a pro její zasazení do potřebného informačního kontextu totiž zpravidla nebude nezbytné záběry umírajícího ukázat, neboť na nich není nic „mimořádného“ ve smyslu informačně hodnotného pro danou událost. V takovém případě je naopak třeba dát přednost ochraně lidské důstojnosti umírajícího a o smrtelném následku nehody informovat pouze za použití záběrů nezobrazujících umírajícího člověka. Na druhé straně zpravidla vyhoví požadavku nezbytnosti zobrazení záběrů umírajících lidí, jde-li např. o záběry kamer náhodných turistů či chodců, jež zaznamenaly náraz letadel vnesených teroristy do budov WTC v New Yorku včetně např. záběrů lidí vyskakujících ve strachu před ohněm či udušením kouřem z vyšších pater zasažených mrakodrapů. Takové záběry jsou totiž nezbytné pro vykreslení extrémní, ojedinělé, mimořádné hrůzné a tragické povahy události, o níž je informováno. Bez jejich zveřejnění by totiž informace o události byla významně zkraslena, neboť jejím jádrem, má-li být pravdivá, musí být právě, mimo jiné, také informační zprostředkování mimořádné hrůznosti uvedené události. Bez tohoto, byť svým

obsahem drastického, informačního obsahu je totiž ve skutečnosti událost zlehčována, popř. zmírňována ve srovnání se skutečným stavem. Stejně tak zpravidla vyhoví požadavku nezbytnosti např. vysílání dokumentárních záběrů z koncentračních táborů při informování o vyhlazovacích táborech nacionálně socialistického Německa či pracovních táborech v Sovětském svazu nebo záběrů z doby polpotovské genocidy v Kambodži, i když se bude jednat o drastické záběry lidí vystavených zcela nelidským podmínkám, či dokonce o záběry ostatků lidí usmrcených masovým průmyslovým vražděním. Bez zobrazení takto drastických informací by totiž pořady o hrůzách, k nimž došlo, nebyly pravdivé.

Způsob zobrazení musí být v každém případě takový, který nesnižuje lidskou důstojnost, tj. snaží se ji za podmínek daných povahou vysílané informace co možná nejvíce chránit. Znamená to zejména, že zobrazení osoby umírající nebo vystavené těžkému tělesnému nebo duševnímu utrpení musí mít striktně informační povahu, tzn. že musí být vysíláno výlučně za účelem poskytnout pravdivou, ve vztahu k události, o níž je informováno, relevantní a kontextuálně korektní informaci, omezit se na nezbytnou dobu a zejména nesmí být využito k propagaci nebo k zatraktivnění vysílaného pořadu. Zcela vyloučeno je například, aby záběry osob umírajících či vystavených těžkému tělesnému nebo duševnímu utrpení byly použity jako znělka, logo, upoutávka nebo jiný znak vysílaného pořadu. Dále je provozovatel vysílání povinen učinit vše pro to, aby ochránil soukromí a anonymitu osob, jež jsou v těchto tíživých situacích zobrazovány, je-li to vzhledem k povaze vysílaných záběrů a dalším souvislostem možné. Provozovatel vysílání je tedy zpravidla povinen zejména rozostřit či jinak anonymizovat obličej dotyčných osob.

Aplikuje-li Nejvyšší správní soud výše uvedené zásady na konkrétní případ tzv. kufimské kauzy, je v první řadě zřejmé, že se u ní jedná nikoli o „běžné“ zneužívání malého dítěte, nýbrž naopak o případ v České republice zcela mimořádný a ojedinělý zvrhlostí, systematickostí a nelidskostí týrání, kterému

byl malý chlapec vystaven. Z hlediska všech souvislostí je nutno zdůraznit, že skutečným jádrem celé kauzy není měnění identity Barbory Š. a její ukrývání se v cizině ani pseudo-náboženská či sektářská povaha uskupení lidí, kteří byli aktéry této kauzy, nýbrž právě a především fakt, že z ne zcela jasných důvodů bylo skupinou lidí systematicky, brutálně a dlouhodobě týráno malé dítě a že pouze díky shodě šťastných náhod to vyšlo najevo. „Jádrem“ informace o kauze jsou proto právě záběry týrání dítěte, které nejlépe vypovídají o podstatě a mimořádné povaze této kauzy. Bez jejich syrovosti a explicitnosti lze drastickou povahu celé kauzy jen velmi obtížně informačně uchopit, a odlišit ji tak od běžných případů zneužívání dětí. Proto jejich odvysílání za předpokladu, že způsob zobrazení snižuje lidskou důstojnost týraného dítěte, zásadně nelze považovat za porušení § 32 odst. 1 písm. f) zákona o vysílání. Porušením tohoto ustanovení není ani to, vysílají-li se dotyčné záběry s časovým odstupem od okamžiku, kdy vyšly najevo, a sice v pořadu sumarizujícím určitý další vývoj v kauze (v projednávané věci šlo o vývoj spočívající v odhalení pobytu Barbory Š. v zahraničí a jejím návratu do České republiky). I při informování o kauze s časovým odstupem je třeba její mimořádnou povahu zdůraznit, stejně jako je při informování např. o totalitních režimech třeba zdůraznit mimořádnou zvrhlost a „průmyslovost“ vraždění, kterého se nacistický režim v Německu, komunisté v Sovětském svazu či polpotovci v Kambodži dopustili, a to i odvysíláním záběrů z koncentračních či jiných podobných táborů.

Účelem § 32 odst. 1 písm. f) zákona o vysílání je chránit osoby umírající nebo vystavené těžkému tělesnému nebo duševnímu utrpení před veřejným informováním o tom, čemu byly vystaveny. U osob žijících, jako je tomu např. u dítěte týraného v kufimské kauze, má ochrana smysl zejména v tom, že jim jejich anonymita může umožnit lépe se s drastickým zážitkem, kterému byly vystaveny, vnitřně vypořádat. Uvedený zájem však lze v kolizi se svobodou projevu zpravidla účinně chránit dostatečnou anonymizací záběrů,

kteřé jsou vysílány. To, že se týráním dítěte v kuřimské kauze dostalo do veřejného mediálního prostoru, je vzhledem k povaze kauzy zcela logické a v podstatě si nelze ve svobodné a otevřené společnosti představit její utajení. Týrané dítě s tímto faktem bude muset v dalších letech žít a bude nepochybně i v budoucnu konfrontováno s tím, že o kauze budou média čas od času informovat. Anonymizace záběrů týráním, např. rozostřením obličejů dí-

těte a neuváděním identifikačních údajů o týraném chlapci, je v daném případě nejlepší cestou, jak co nejvíce skloubit dva protichůdné zájmy – na ochraně soukromí týraného dítěte na straně jedné a na tom, že veřejnosti bude tehdy, budou-li média informovat o kuřimské kauze, adekvátním způsobem ukázáno či připomenuto, jak drastickému zvrstvení v této kauze došlo a že se jednalo o kauzu v podmínkách České republiky zcela mimořádnou. (...)

## 2518

### Ochrana osobních údajů: použitelnost kamerového záznamu pořízeného soukromou osobou

k § 50 a násl. správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 16, § 44 odst. 2 písm. i) a § 45 odst. 1 písm. i) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 439/2004 Sb.

**I. I za situace, kdy kamerový záznam pořízený soukromou osobou, který zasahuje do sféry osobnostních práv zaznamenané osoby, nebyl pořízen s jejím souhlasem či v souladu se zákonnými výjimkami, není jeho použitelnost pro potřeby dokazování ve správním řízení zcela vyloučena. V těchto případech je vždy nutno poměřit legitimitu cíle, kterého mělo být pořízením záznamu dosaženo, na straně jedné a přiměřenost užitého postupu na straně druhé. Je tak vždy nutno uvážit, zda v konkrétním případě může nad ochranou osobnostních práv dotčeného subjektu převážet zájem společnosti na objasnění a potrestání deliktů jednání a především pak ochrana ústavně zaručených práv pořizovatele takového záznamu.**

**II. Je-li kamerový systém, z něhož pochází posuzovaný záznam, provozován bez oznámení Úřadu pro ochranu osobních údajů (§ 16 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů), nejde jen z tohoto důvodu o důkaz nezákonný. Porušení této povinnosti má ve vztahu k dokazování pouze ten následek, že, má-li být takto pořízený záznam použit jako důkaz ve správním či soudním řízení, neplatí presumpce provozování tohoto systému v souladu se zákonem, a bude tak nutné provést celkové posouzení, zda docházelo ke zpracovávání osobních údajů v rozporu se zákonem, či nikoliv.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2011, čj. 2 As 45/2010-68)

**Prejudikatura:** č. 1607/2008 Sb. NSS a č. 2344/2011 Sb. NSS; č. 7/2008 Sb. NS; nálezy Ústavního soudu č. 214/1994 Sb., č. 161/2006 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 191/05), č. 15/2010 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 2806/08) a usnesení č. 4/2010 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 2425/09); rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 24. 2. 1998, *Botta proti Itálii* (stížnost č. 21439/93, Reports 1998-I), ze dne 28. 1. 2003, *Peck proti Spojenému království* (stížnost č. 44647/98, ECHR 2003-I), a ze dne 17. 7. 2003, *Perry proti Spojenému království* (stížnost č. 63737/00, ECHR 2003-IX).

**Věc:** Josef P. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Magistrát města Plzně rozhodnutím ze dne 10. 10. 2008 rozhodl, že žalobce porušením § 24 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), spáchal přestupek podle § 22 odst. 1 písm. l) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Tohoto přestupku se měl žalobce dopustit tím, že dne 29. 2. 2008 v 7:45 hod. v Plzni na místní komunikaci v ulici Úslavská zastavil (v blízkosti budovy haly Lokomotiva) s vozidlem Nissan Patrol, následně začal couvat a zadní částí vozidla narazil do vozidla Opel Vivaro, který jel po stejné vozovce ve stejném směru a který zastavil za vozidlem žalobce. Za tento přestupek uložil Magistrát žalobci pokutu ve výši 2 000 Kč (§ 22 odst. 9 ve spojení s § 12 odst. 1 zákona o přestupcích).

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, jež žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 1. 2009 zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Plzni, který ji rozsudkem ze dne 31. 3. 2010, čj. 17 Ca 4/2009-33, zamítl. Krajský soud neshledal důvodnou námitku žalobce, že správní orgány obou stupňů opřely svá skutková zjištění o jeho vině za způsobení dopravní nehody toliko o záznam kamerového systému sportovní haly Lokomotiva, přičemž tento důkaz je podle žalobce procesně nepoužitelný, neboť je v rozporu s právem na ochranu jeho osobnosti. Krajský soud uvedl, že podkladem pro vydání rozhodnutí může být prakticky cokoliv, co má určitou vypovídací hodnotu pro dané řízení, může přispět ke zjištění stavu věci a bylo získáno v souladu se zákonem. Výčet důkazních prostředků uvedených ve správním řádu je pouze demonstrativní, důkazem proto může být i záznam z kamerového systému. Dle názoru krajského soudu je tento záznam legálně získaným důkazem, který správní orgán mohl použít k objasnění deliktu. Kamerové záběry pořízené kamerou z haly Lokomotiva, která směřovala na vchod a prostranství před halou a současně zabírala provoz na pozemní komunikaci před touto halou, zobrazovaly místo veřejně přístupné,

přičemž z tohoto záznamu nebylo zjištěno, že by tímto způsobem bylo možné identifikovat osoby řidičů nebo tabulky registračních značek vozidel. Totožnost řidičů byla v dané věci zjištěna až Policií České republiky. Krajský soud se proto ztotožnil se závěry správních orgánů, že použitím kamerového záznamu jako důkazu nebyla sazažena osobnostní práva žalobce ani jeho soukromí.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž uvedl, že jádrem celé věci je posouzení, zda záznam z kamerového systému, který byl instalován soukromou osobou a který snímá veřejné prostranství (veřejnou komunikaci), je procesně použitelným důkazem ve správním řízení. Stěžovatel byl uznán vinným z přestupku toliko na základě takového záznamu; na základě ostatních důkazů provedených v řízení by jeho vina být prokázána nemohla. Správní orgány i krajský soud dovodily, že tento důkaz je procesně použitelným, neboť jej lze podřadit pod demonstrativní výčet § 51 odst. 1 správního řádu. Stěžovatel měl ovšem za to, že soukromý kamerový záznam zaznamenávající dění na místní komunikaci procesně použitelným důkazem není. Jiný výklad odporuje principům právního státu a porušuje ústavní právo na respektování soukromí a ochranu osobnosti [čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), § 11 a § 12 občanského zákoníku].

Argumentace krajského soudu a správních orgánů založená na tom, že kamera směřovala na vchod a prostranství před halou a že pouze současně (jako vedlejší produkt) zabírala provoz na přilehlé pozemní komunikaci a že z těchto záběrů ani nebylo možné identifikovat registrační značky vozidel ani identitu jednotlivých osob, nemůže podle názoru stěžovatele obstát. Stěžovatel měl za to, že každý subjekt si může snímat svůj majetek, ale pokud přitom snímá i veřejnou komunikaci bez souhlasu jejího vlastníka a zde se pohybujících osob, nelze takový záznam použít ve správním ani soudním řízení. Dle stěžovatele tedy soukromé záznamy zachycující veřejné prostranství obecně pro dokazování používat nelze.

Prolomení zásady nepoužitelnosti soukromých nahrávek zachycujících veřejná prostranství a pohybující se občany by vedlo v konečném důsledku k soukromému sledování osob a k přenašení výhradně veřejnoprávní pravomoci k odhalování protiprávních jednání na soukromé subjekty. Nelze připustit, aby soukromé subjekty monitorovaly veřejná prostranství a následně předávaly tyto nahrávky správním orgánům a orgánům činným v trestním řízení. Stejně jako nemůže soukromý subjekt měřit rychlost vozidel na pozemních komunikacích a zjištěné přestupky předávat policii, nemůže snímat dění na pozemních komunikacích a svá zjištění předávat dál. Tato zásada musí platit i v případě, kdy si soukromý záznam vyžádá policie z vlastní iniciativy. Stěžovatel byl přesvědčen, že vlastník sportovní haly Lokomotiva jednal protiprávně, pokud vedle svého majetku snímal kamerovým systémem i veřejnou komunikaci.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kamerový záznam je procesně přípustným důkazem (§ 51 odst. 1 správního řádu), který byl proveden spolu s dalšími důkazy (podklady od policejního orgánu, svědecká výpověď druhého účastníka nehody). Kamerový záznam snímá vchod a prostranství před halou Lokomotiva a současně i provoz na veřejně přístupné pozemní komunikaci před ní. Jelikož ze záznamu (ani při jeho zvětšení) není možná identifikace řidičů nebo registračních značek vozidel, osobnostní práva či soukromí stěžovatele tak nemohly být v žádném případě porušeny, protože stejně tak jako byl děj zachycen kamerou, mohl jej vnímat svědek události. Navíc v rámci trestních řízení se záznamy z bezpečnostních kamerových systémů používají zcela běžně jako důkazy o jednání pachatele trestného činu.

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

### Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek krajského soudu v části týkající se vypořádání námitky neúplného zjištění skutkového stavu správními orgány nepře-

zkoumatelným pro nedostatek důvodů. Krajský soud totiž při vypořádávání posuzované námitky pouze zopakoval, jaká skutková zjištění dovodily správní orgány, a co se týče obsahu kamerového záznamu, i zde jen zopakoval, jaký děj z něj správní orgány zjistily a jak jej posoudily. Krajský soud se však ke skutkovému stavu sám nikterak nevyjádřil a dokonce ani nevyšlovl, že by se případně se skutkovými zjištěními správních orgánů ztotožňoval a proč. Nevypořádal tak v tomto směru vznesenou žalobní argumentaci stěžovatele, který výslovně zpochybňoval správními orgány zjištěný průběh nehodového děje. (...)

Konstatovaná nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nicméně nebrání tomu, aby se Nejvyšší správní soud vyjádřil ke správnosti úvah krajského soudu, pokud jde o použitelnost jednoho z důkazů, o něž se opírají obě správní rozhodnutí, a sice o kamerový záznam.

Stěžovatel v použití kamerového záznamu pořízeného soukromým subjektem bez jeho souhlasu spatřuje kolizi s jeho právy vyplývajícími, v rovině podústavního práva, z § 11 a § 12 občanského zákoníku. Bez bližší argumentace hovoří o zásahu do svého práva na ochranu soukromí a odkazem na úpravu zakotvenou v § 12 odst. 2 a 3 občanského zákoníku evidentně též směřuje k právu na ochranu před neoprávněným pořizováním a používáním záznamů své podoby a projevů osobní povahy. V takovém případě je nutno nejprve posoudit, zda provedením kamerového záznamu vůbec mohlo k atakování těchto práv dojít, a to s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem věci.

Především tak bude nutno vyhodnotit, **zda pořízený záznam vůbec mohl vstoupit do soukromí dané osoby**; existuje jistě zásadní rozdíl ve vnímání soukromí například v prostorech obydlí na straně jedné a v prostorech veřejných, označených upozorněním na provádění kamerového monitoringu, na straně druhé. Mezi takto příkladmo hrubě naznačenými referenčními situacemi (lze si pochopitelně představit i jiné, extrémnější) se musí ubírat prvotní úvaha příslušného orgánu, jež kamerový záznam získal (pro tuto

úvahu lze zatím ponechat stranou, kdo a za jakých okolností jej pořídil - o tom viz dále). Jistým vodítkem zde může být i rozhodovací činnost Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) týkající se výkladu čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“), dle kterého má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlení a korespondence (v rovině ústavního práva jsou tato práva deklarována v čl. 7 odst. 1 Listiny). Zde je ovšem třeba upozornit, že ochrana soukromí poskytovaná vnitrostátním právem (§ 12 občanského zákoníku) je širší, než ochrana poskytovaná Úmluvou; touto optikou je pak třeba přistupovat i k judikatuře ESLP. K otázce pořizování audiovizuálních záznamů veřejných prostranství ve vztahu k ochraně soukromí se ESLP vyslovil v tom smyslu, že běžný provoz bezpečnostních kamer sám o sobě, ať už na ulici nebo ve veřejných prostorách, jako jsou obchodní centra nebo policejní stanice, neaktivuje užití čl. 8 Úmluvy, neboť slouží legitimnímu a předvídatelnému účelu. Pokud je monitorováno veřejné prostranství z bezpečnostních důvodů a tuto scénu sleduje pracovník bezpečnostní služby v televizi s uzavřeným okruhem, pak je takováto situace v podstatě obdobná tomu, kdy při průchodu veřejným prostranstvím může být člověk viděn ostatními lidmi, kteří jsou přítomni [k tomu viz rozsudky ve věcech *Perry proti Spojenému království* (ze dne 17. 7. 2003, stížnost č. 63737/00, ECHR 2003-IX) a *Peck proti Spojenému království* (ze dne 28. 1. 2003, stížnost č. 44647/98, ECHR 2003-I)]. Důležitým faktorem pro posouzení toho, zda je určitá skutečnost chráněna čl. 8 Úmluvy, je pak i posouzení, nakolik je daná aktivita zaznamenávané osoby veřejná, respektive veřejností přístupná; obecně platí, že dle ESLP nelze o existenci soukromí na ulicích (jak je tomu i v nyní posuzovaném případě) prakticky hovořit.

Zaznamenání podoby a počínání osoby v konkrétním místě a čase lze posoudit i jako porušení **obrazového záznamu týkajícího se fyzické osoby**, které taktéž požívá ochrany před zneužitím v souladu s výslovnou dik-

cí § 12 odst. 1 občanského zákoníku. Podmínkou *sine qua non* však je způsobilost takového záznamu identifikovat zaznamenanou osobu (srov. například rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. 10. 2005, sp. zn. 30 Cdo 936/2005). Aby mohlo dojít k neoprávněnému zásahu do tohoto osobnostního práva, musí být takový projev bez svolení dotčené osoby či zákonné licence (podrobněji viz dále) minimálně zaznamenan; z hlediska řešení problematiky s ním pak navíc musí být následně nakládáno. Platí tedy, že předmětné osobnostní právo nemůže být obrazovým záznamem atakováno, nepostačí-li tento záznam k identifikaci osoby; v opačných případech je nutno vycházet z toho, že k zásahu do tohoto práva došlo, neboť takový projev je zaznamenan a je s ním nakládáno pro potřeby dokazování.

Lze tedy vyslovit první dílčí závěr, a sice že, **není-li s přihlédnutím ke konkrétním aspektům věci myslitelné, aby obrazový záznam osoby mohl vůbec zasáhnout do jejího práva na soukromí či práva na ochranu před neoprávněným pořizováním a používáním obrazových záznamů fyzické osoby, je takový záznam použitelný v rámci dokazování v sankčním řízení, a to bez ohledu na to, zda s takovým postupem vyslovila dotčená osoba souhlas.**

Pokud není zásah do předmětných osobnostních práv ve smyslu předchozího odstavce vyloučen, musí jako další krok, který je při posouzení použitelnosti obrazového záznamu nutno učinit, následovat zjištění, **kdo jej opatřil**. Existuje totiž zcela zásadní rozdíl v tom, zda byl (nejen) obrazový záznam pořízen, byť i nepřímo (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 2. 4. 2008, čj. 1 As 12/2008-67, č. 1607/2008 Sb. NSS), orgánem veřejné moci, či zda je jeho původcem soukromá osoba. Zjednodušeně řečeno, existoval-li mezi pořizovatelem záznamu a dotčenou osobou (do jejíhož osobnostního práva bylo záznamem zasázeno) vztah vertikální, musí být takový postup zákonem výslovně předpokládán a musí být striktně splněny všechny podmínky zákonem vyžadované; existuje-li mezi tě-



mito subjekty vztah horizontální, nelze takový záznam, i při nesplnění všech s tím spojených zákonných omezení, pro potřeby dokazování *a priori* vyloučit. Pro nyní posuzovanou věc lze od případů prvně zmiňovaných odhlédnout (sporný kamerový záznam byl pořízen soukromou osobou); v podrobnostech lze pak odkázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 5. 11. 2009, čj. 1 Afs 60/2009-119, č. 2344/2011 Sb. NSS, kde je problematika (audio)záznamu provedeného pro potřeby dokazování správním orgánem, bez souhlasu a vědomí nahrávané osoby, podrobně rozebrána.

Je-li tedy najisto postaveno, že předkládaný důkazní prostředek byl pořízen ve vztahu horizontálním a může představovat zásah do osobnostní sféry zaznamenané osoby, je nutno zabývat se dále tím, **zda byl při pořizování tohoto záznamu dodržen zákon.** V rovině obecné postačí jen stručně konstatovat, že obě shora zmiňovaná osobnostní práva jsou garantována § 11 a § 12 občanského zákoníku; dojde-li u nich k neoprávněnému zásahu, lze se proti němu bránit postupem dle § 13 občanského zákoníku. Kromě této obecné, soukromoprávní úpravy je těmto právům poskytována ochrana i předpisy práva veřejného; v případě práva na ochranu soukromí je (se zřetelem k nyní řešené problematice) nutno zmínit zejména zákon o ochraně osobních údajů – viz § 1 tohoto zákona.

V rovině občanskoprávní lze konstatovat, že zásah do shora uvedených osobnostních práv je v souladu se zákonem pouze tehdy, dala-li k tomu dotčená osoba souhlas (dle okolností věci lze připustit i souhlas konkludentní – například při vstupu do prostor zřetelně označených upozorněním na provádění kamerového střežení); u práv uvedených v § 12 odst. 1 občanského zákoníku lze soulad se zákonem dovodit i v případech pokrytých zákonnou, zpravodajskou či jinou licencí, ve smyslu § 12 odst. 2 občanského zákoníku (viz též rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 9. 2004, sp. zn. 30 Cdo 179/2004).

Pokud je kamerové snímání prováděno nikoli náhodně, ale systematicky, a je-li z něho prováděn záznam umožňující následně provést identifikaci osoby (§ 3 odst. 4 zákona

o ochraně osobních údajů *a contrario*), jde mimo jakoukoli pochybnost o zpracování osobních údajů [§ 4 písm. a) a e) zákona o ochraně osobních údajů], a tato činnost proto podléhá též reglementaci citovaného zákona. Za této situace (odhlédne-li se od případů, kdy jde o součást plnění úkolů uložených zvláštními zákony – viz například § 3 odst. 6 citovaného zákona) je tedy provedení kamerového záznamu (tedy **zpracování osobních údajů**) zásadně podmíněno souhlasem dotčené osoby [§ 5 odst. 2 věta první ve spojení s § 4 písm. m) zákona o ochraně osobních údajů]. Není-li tohoto souhlasu a není-li zároveň dána některá z výjimek z tohoto pravidla, uvedených v § 5 odst. 2 větě druhé citovaného zákona [nejčastěji připadá v úvahu písmeno e) citovaného ustanovení], jde o zpracování osobních údajů prováděné v rozporu se zákonem, a dochází tím tedy i k neoprávněnému zásahu do soukromí dotčené osoby (viz § 1 zákona o ochraně osobních údajů).

V této souvislosti je též třeba vyjádřit se i k důsledkům případného zjištění, že kamerový systém, z něhož byl záznam pořízen, není řádně registrován u Úřadu pro ochranu osobních údajů (tato otázka je sporná i v nyní posuzované věci). Není sporu o tom, že každý, kdo hodlá jako správce zpracovávat osobní údaje, je povinen (vyjma případů uvedených v § 18 zákona o ochraně osobních údajů) učinit u Úřadu kvalifikované oznámení (§ 16 odst. 1 a 2). Nedojde-li k jeho odložení (§ 16 odst. 4 *in fine*) nebo k vydání rozhodnutí o nepovolení zpracování osobních údajů (§ 17 odst. 2 *in fine*), dojde k zápisu ohlášených údajů do registru a oznamovatel může začít osobní údaje zpracovávat (§ 16 odst. 3). Dle názoru Nejvyššího správního soudu zápis do registru má pouze ty účinky, že (zejména ve vztahu k třetím osobám – viz § 35 odst. 2 citovaného zákona) aprobuje, že, bude-li oznámený kamerový systém provozován v souladu s podmínkami oznámení (§ 16 odst. 2), dochází jím ke zpracování osobních údajů v souladu se zákonem. Provozování kamerového systému bez tohoto oznámení má tak [kromě sankční odpovědnosti provozova-

tele – srov. § 44 odst. 2 písm. i) a § 45 odst. 1 písm. i) téhož zákona] pouze ten následek, že, má-li být jím pořízený záznam použit jako důkaz ve správním či soudním řízení, bude nutné provést celkové posouzení, zda docházelo ke zpracovávání osobních údajů v rozporu se zákonem, či nikoliv. Pro opačný závěr, tedy že provozování kamerového systému bez předchozího oznámení a zápisu do registru má bez dalšího za následek neoprávněnost zpracovávání osobních údajů, nelze v zákoně nalézt oporu.

S ohledem na shora uvedené tak zbývá vyslovit se k **situaci, kdy kamerový záznam** pořízený soukromou osobou zasahuje do řešených osobnostních práv jiné osoby, přičemž **nebyl pořízen v souladu se zákonem**.

Jak již bylo výše naznačeno, v případech, kdy mezi pořizovatelem obrazového záznamu a subjektem, který je na něm zaznamenán, existuje horizontální vztah, nemusí ani případné porušení právních předpisů chránících osobnostní práva dotčeného subjektu vždy a nutně znamenat nepoužitelnost tohoto důkazního prostředku jako důkazu. V těchto případech proto bude nutné provést jistý **test proporcionality**, kdy na straně jedné bude uvažováno o legitimitě cíle, kterého má být prostřednictvím provedení tohoto důkazu dosaženo, na straně druhé musí být posouzena přiměřenost užitého postupu, a to vždy přísně individuálně. Jde tak nejen o posouzení konfliktu jednoho ze základních práv garantovaných Listinou, tedy práva na ochranu soukromí (čl. 7 odst. 1), a zájmu společnosti na ochraně před deliktním jednáním a na tom, aby tato jednání byla odhalena a potrestána, ale především o konfrontaci práva na (zjednodušeně řečeno) ochranu soukromí zaznamenané osoby s taktéž ústavně zaručenými právy (zejména v čl. 7 odst. 1, čl. 10 Listiny) osoby, která záznam pořídila (například pro potřeby případně uplatňovaného nároku na náhradu škody způsobené protiprávním jednáním). Ústavní soud se opakovaně vyslovil v tom smyslu, že, připouští-li Listina průlom do tohoto základního práva, musí pro něj být dán závažný důvod; východiskem konkrétních úvah je pak maxima, dle

které lze základní právo či svobodu omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody, a to v nezbytně nutném rozsahu (viz náleze ze dne 12. 9. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, č. 214/1994 Sb. a č. 46/1994 Sb. ÚS). „*Při úvaze o prioritě jednoho ze dvou v kolizi se očitajících základních práv je nutno zkoumat, zda byly využity všechny možnosti minimalizace zásahu do základního práva druhého. Při střetu základních práv, která stojí na stejné úrovni, bude vždy věcí nezávislých soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého jednotlivého případu pečlivě zvážily, zda jednomu právu nebyla neodůvodněně dána přednost před právem druhým. Tak to ostatně stanoví čl. 4 odst. 4 Listiny, který ukládá orgánům aplikujícím právo, aby při této aplikaci šetřily podstatu a smysl základních práv*“ (náleze ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. I. ÚS 191/05, č. 161/2006 Sb. ÚS). Ostatně i ESLP se ve svém rozhodování přiklonil k názoru, že čl. 8 Úmluvy nepředstavuje jen povinnost státu zabránit neoprávněným vrchnostenským zásahům do soukromého života, ale implikuje i přijetí opatření k zajištění respektování tohoto práva ve vztazích mezi jednotlivci. V těchto případech je „*nutno nalézt spravedlivou rovnováhu mezi obecným zájmem a zájmem jednotlivce, přičemž smluvní státy mají k posouzení určitý prostor*“ (rozsudek ESLP ze dne 2. 2. 1998, *Botta proti Itálii*, stížnost č. 21439/93, Reports 1998-I). Zájem na odhalení a potrestání společensky nežádoucího chování tedy nemůže *a priori* převážit nad ústavně zaručeným právem na nedotknutelnosti soukromí osoby či obecněji její integrity. Kromě samotné závažnosti protispolečenského jednání, stran kterého je řízení vedeno, je tak vždy (a především) nutno uvážit, jaký byl důvod pořízení kamerového záznamu soukromou osobou, tedy sledovala-li jím legitimní, obecně právem arobovaný cíl, či naopak jeho účelem bylo například neoprávněně zasahovat do práv jiného (zejména cílené narušování soukromí). Směřovali například k ochraně majetku pořizovatele, je nutno uvážit, zda pořízení kamerového záznamu bylo jediným možným způsobem k dosažení tohoto cíle, či zda se nabízely i jiné možnosti, méně zasahující do právní sféry ji-

ných osob. Dle okolností věci tak lze uvažovat o intenzitě potřeby provádění kamerového monitoringu se záznamem (například předchozí ataky na majetek pořizovatele), způsobu pořízení záznamu (například, byly-li kamery snímající veřejně přístupná místa ukryté, či naopak viditelné a prostor opatřen odpovídajícím upozorněním, zda se jednalo o záznam provedený náhodně či jednalo-li se o cílený monitoring konkrétní osoby), okolnostech, za nichž došlo k záznamu [místo, čas a očekáváníí třetích osob s tím spojená z hlediska předpokládané míry soukromí (srov. například nález Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2010, sp. zn. II. ÚS 2806/08, č. 15/2010 Sb. ÚS)], či o následném účelu použití takového záznamu (zda nedošlo ke zneužití deklarovaného legálního cíle prováděného kamerového monitoringu k jiným účelům) apod.

Z uvedeného je zřejmé, že při posuzování proporcionality cílů a použitých prostředků může v praxi nastat celá škála různých modalit; nelze proto dát jednotný a univerzálně použitelný návod, jak má být prováděn.

Bez významu pro danou problematiku není ani fakt, že v praxi trestní justice je přípustnost (audio)vizuálních záznamů provedených soukromými osobami pro potřeby dokazování akceptována, nevybočí-li pořizovatel ze shora naznačených limitů. Zmínit lze například usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 5. 2007, sp. zn. 5 Tdo 459/2007, č. 7/2008 Sb. NS, ve kterém se konstatuje, že „[s] ohledem na ustanovení § 89 odst. 2 tr. ř. zásadně nelze vyloučit možnost, aby byl k důkazu použit i zvukový záznam, který byl pořízen soukromou osobou bez souhlasu osob, jejichž hlas je takto zaznamenán [...] Připustnost takového důkazu je však nezbytně vždy posuzovat též s ohledem na respektování práva na soukromí zakotveného v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a práva na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí ve smyslu čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.“ Obdobně Nejvyšší soud judikoval například v usneseních ze dne 23. 7. 2008, sp. zn. 5 Tdo 769/2008, a ze dne 25. 11. 2009, sp. zn. 3 Tdo 1340/2009.

Za zmínku stojí taktéž usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2425/09, č. 4/2010 Sb. ÚS. Jakkoli tímto rozhodnutím byla ústavní stížnost odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost (a nelze mu tak přiznat precedenční účinky nálezu), právní názor v něm vyslovený přesně dopadá i na nyní posuzovanou problematiku a není důvod jej nezmínit. Ústavní stížností bylo namítáno nezákonné pořízení důkazu (záznamu z průmyslové kamery poškozeného) použitého v trestním řízení, a to pro absenci souhlasu odsouzeného a nesplnění oznamovací povinnosti pořizovatele (poškozeného) ve smyslu § 16 zákona o ochraně osobních údajů. Ústavní soud k této argumentaci uvedl, že „[a]čkoli nesplnění oznamovací povinnosti dle ustanovení § 16 zákona o ochraně osobních údajů je přestupkem [srov. § 44 odst. 2 písm. i) citovaného zákona], nelze jej hodnotit jako porušení právního předpisu takové závažnosti, která by měla za následek absolutní neúčinnost důkazu získaného průmyslovou kamerou. Jedná se o formální pochybení v záležitosti administrativního charakteru ve vztahu ke správnímu orgánu, které však nutně neimplikuje neoprávněnost instalace záznamového zařízení či nepřipustnost důkazního prostředku takto pořízeného. [...] [L]ze dát za pravdu stěžovateli, že monitorování veřejného místa kamerou a následně pořízení trvalého záznamu spadá pod ochranu poskytovanou článkem 10 Listiny a článkem 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen ‚Úmluva‘). Obecně je pro účely hodnocení, zda došlo k nedovolenému zásahu do soukromí ze strany orgánů veřejné moci, nutno zkoumat, zda byla zaznamenána soukromá záležitost či veřejná událost a zda byl získaný materiál určen pro omezené použití či měl být dostupný široké veřejnosti [...]. Běžné použití bezpečnostních kamer samo o sobě, ať na ulici nebo v prostorách jako nákupní centrum nebo policejní stanice, kde slouží legitimnímu a předvídatelnému účelu, není problematické z pohledu článku 8 odst. 1 Úmluvy [...] [P]oškozený instalováním průmyslové kamery na veřejném místě sledoval legitimní cíl, tj. ochranu svého ma-

jetku a odhalení pachatele trestného činu, který by se jej osobně dotýkal. Pořízený záznam byl pak využit jen pro nezbytně nutný účel (prokázání viny stěžovatele v trestním řízení) a nebyl nijak zneužit, např. veřejným zpřístupněním záznamu, znevažováním stěžovatele ve sdělovacích prostředcích apod. Lze tedy uzavřít, že instalace průmyslové kamery a záznam jejím prostřednictvím získaný nenaplnňuje znaky porušení stěžovatelova ústavně zaručeného práva na ochranu soukromí.“ Podstatné přitom je, že Ústavní soud tuto úvahu založil na premise, dle které, nestanoví-li právní předpis (trestní řád) žádnou kategorizaci vad, jimiž může být zatíženo dokazování, je nutné „nepoužitelnost důkazů vyvozovat v každém konkrétním případě zvlášť, a to především s ohledem na charakter vady řízení, vliv na konkrétní důkaz a význam tohoto důkazu pro řízení“. Vzhledem k tomu, že mezi úpravou trestního řádu a správního řádu nejsou v tomto ohledu žádné principiální rozdíly, lze vyjádřený názor vztáhnout i na dokazování prováděné ve správním (sankčním) řízení.

Pokud jde o způsob, jakým se krajský soud s otázkou použitelnosti kamerového záznamu v dané věci vypořádal, pak z odůvodnění rozsudku je zřejmé, že pouze bez dalšího uvedl, že kamerový záznam je přípustným důkazem a že má za to, že se jedná o důkaz legálně získaný, jehož použitím nemohlo žádným způsobem dojít k zásahu do osobnostních práv stěžovatele. Taková argumentace zcela evidentně nepostačuje. K tomu, aby bylo možno považovat kamerový záznam za zákonným způsobem získaný důkaz, je nutno se vypořádat se všemi shora uvedenými aspekty této problematiky, což krajský soud neučinil. V úvaze krajského soudu pak zcela absentuje vypořádání se s žalobní námitkou protiprávnosti pořizování kamerového záznamu z důvodu absence správních povolení či jiných správních aktů k provozování kamerového systému. V této části je proto opět rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

S ohledem na konstatovanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku se Nejvyšší

správní soud nemůže vyslovit konkrétně k tomu, jak by jednotlivé žalobní námitky měly být meritorně vypořádány; svůj úsudek o těchto otázkách musí nejprve přezkoumatelným způsobem vyslovit krajský soud a až tyto jeho závěry pak mohou být kasačním soudem případně přezkoumány v rámci nového řízení o kasační stížnosti, bude-li takový návrh podán. Pro další průběh řízení lze již nyní alespoň poukázat na skutečnosti, které musí být v rámci nového rozhodnutí krajským soudem zhodnoceny. Především nelze přehlédnout, že z úředního záznamu ze dne 20. 8. 2008, založeného ve správním spise, vyplývá, že vlastníkem sportovní haly Lokomotiva je statutární město Plzeň, které rovněž provozuje kamerový systém na této budově umístěný. Na sportovní halu byl instalován z důvodu ostrahy objektu a ochrany majetku statutárního města Plzně. Lze tedy vycházet z toho, že město zde provozuje kamerový systém v rámci své samostatné působnosti (v souvislosti se správou svého majetku), proto při jeho provozování nepůsobí jako orgán veřejné moci vykonávající veřejnou správu. Dále je zjevné, že kamerový systém byl viditelně umístěn na budově sportovní haly Lokomotiva, a proto je zřejmé, že k pořizování kamerových záznamů nedocházelo utajeně (dle sdělení provozovatele ovšem ohlašovací povinnost ve smyslu § 16 zákona o ochraně osobních údajů splněna nebyla). Monitorováno bylo veřejně prostranství před budovou, kde, jak již bylo výše opakovaně konstatováno, lze existenci soukromí dotčených osob považovat prakticky za vyloučenou. Z hlediska posouzení sporné otázky je taktéž podstatné zabývat se tím, zda vůbec mohl být stěžovatel dotčen na svém právu na ochranu před neoprávněným pořizováním a použitím záznamu své podoby, tedy zda vůbec bylo možné jeho osobu vizuálně (tedy podobou či prostřednictvím jeho charakteristické fyziognomie apod.) z pořízeného záznamu objektivně ztotožnit. Ze záznamu by tudíž musely být zjevně určité charakteristické rysy a skutečnosti, na základě kterých by bylo možno stěžovatele přímo nebo nepřímou identifikovat. Krajský soud k tomuto žalobnímu bodu uvedl, že „záběr kamery z haly Lokomotiva,

který směřoval na vchod a prostranství před halou a současně zabíral provoz na pozemní komunikaci před touto halou, zobrazoval místo veřejně přístupné a z tohoto záznamu nebylo zjištěno, a to ani při zvětšení, které provedl správní orgán druhého stupně, že by byla možná identifikace řidičů nebo tabulek registračních značek vozidla. Totožnost řidičů byla zjištěna až PČR.“ Odkázal tak opět jen na zjištění správních orgánů. Nejvyšší správní soud nemůže než uvést, že k tomu,

aby krajský soud mohl z této premisy vycházet, měl sám provést důkaz přehráním předmětného záznamu (založeného ve správním spisu), což však neučinil. Pouhé ztotožnění se se závěry správních orgánů zde není namístě, neboť nejde o listinu založenou ve správním spisu, a je proto nutné provést ji odpovídajícím způsobem (tedy za použití odpovídajícího technického zařízení); z obsahu soudního spisu ani z odůvodnění rozsudku neplyne, že by se tak stalo.

## 2519

### Školství: maximální doba studia na vysoké škole; přerušení studia

k § 54 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

k čl. 4 odst. 13 Studijního a zkušebního řádu Univerzity Karlovy

k čl. 4 odst. 2 Studijního a zkušebního řádu Právnické fakulty Univerzity Karlovy

**I. Maximální doba studia dle čl. 4 odst. 13 Studijního a zkušebního řádu Univerzity Karlovy a čl. 4 odst. 2 Studijního a zkušebního řádu Právnické fakulty je objektivní lhůtou, ve které student musí splnit své studijní povinnosti. Do této lhůty se počítá i doba přerušení studia.**

**II. Byť by byly zdravotní důvody legitimním důvodem pro přerušení studia a je třeba je respektovat, vždy musí být na přerušení studia nahlíženo jako na dobrodíní poskytované vysokou školou v případech, kdy není možné řádně plnit studijní povinnosti.**

**III. Je třeba odlišovat zápis na univerzitu resp. na fakultu a zápis do příslušného úseku studia. Není proto vyloučeno, aby student, který dosud nesplnil předepsané studijní povinnosti, byl znovu zapsán do prvního ročníku. To však neznamená, že mu znovu počíná plynout objektivní maximální lhůta pro trvání studia.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2011, čj. 8 As 37/2010-78)

**Věc:** Jan L. proti Univerzitě Karlově v Praze o ukončení studia, o kasační stížnosti žalobce.

Děkan Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze ukončil žalobci rozhodnutím ze dne 25. 9. 2006 studium, neboť mu uplynula maximální doba studia deset let stanovená v čl. 4 odst. 2 Studijního a zkušebního řádu Právnické fakulty (dále jen „řád fakulty“). Rektor Univerzity Karlovy v Praze rozhodnutím ze dne 21. 12. 2006 rozhodnutí děkana potvrdil.

Rozhodnutí žalované napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Namítl, že ža-

lovaná chybně stanovila okamžik zahájení studia. Žalobce studoval od 25. 9. 1996 studijní program Právo. Ve druhém ročníku studium přerušil. Protože byl původní program nahrazen novým, musel začít od září 1998 studovat první ročník ve studijním programu Právo a právní věda. Nový program se v podstatných znacích liší od programu, do něhož byl přijat, zejména pokud jde o odlišný název, podmínky studia, časovou a obsahovou posloupnost předmětů atd. Dle žalobce tak jde

o nový začátek studia, resp. zahájení studia. Žalobce nemohl studovat také v akademickém roce 2003/2004, a to z důvodu pochybení na straně vysoké školy. Pokračovat mohl až následující rok. Žalovaná nepřijala opatření ke zmírnění následků předchozího vadného rozhodnutí. Stanovení celkové nejdelší doby přerušení studia v řádu univerzity překračuje podle názoru žalobce zmocnění stanovené zákonem o vysokých školách.

Městský soud v Praze žalobu rozsudkem ze dne 15. 5. 2009 zamítl. Podle jeho názoru je dobu studia nutné počítat od 25. 9. 1996, kdy se žalobce poprvé zapsal ke studiu v magisterském studijním programu. Studium zahájil v magisterském studijním programu jednooborovém, obor Právo, koncipovaném jako blokové studium. Toto studium přerušil, neboť nesplnil ve stanoveném termínu studijní povinnosti za I. blok. Z rozhodnutí o přerušení studia ze dne 16. 2. 1998 vyplynulo, že žalobce bude po uplynutí doby přerušení studia zařazen do 1. ročníku řádného denního studia. Žalobce nijak proti tomuto rozhodnutí nebrojil. Byly mu započteny již dříve uznané zkoušky. Kromě tvrzení, že po přerušení studia nastoupil v akademickém roce 1998/1999 do prvního ročníku studia, nenabídl žalobce žádný jiný důkaz, který by o změně studijního programu svědčil. Ze správního spisu nevyplývá, že žalobce studoval v jiném studijním programu nežli je ten, v němž studium započal.

Maximální dobu studia je třeba podle městského soudu chápat jako maximální dobu, která může uplynout mezi zahájením studia (zápisem na vysokou školu) a jeho ukončením. Stanovení maximální doby studia v řádu univerzity a řádu fakulty nevybočuje z mezí stanovených zákonem o vysokých školách. Zákon stanoví základní pravidla pro vysoké školy a vyjma zákonného vymezení umožňuje v oblastech samostatné působnosti, aby vysoká škola vydala své vnitřní předpisy a jimi upravila studijní povinnosti studenta. Řád univerzity zcela transparentně stanovil maximální dobu studia, která je definována jako standardní doba studia studijního programu prodloužená, v případě magisterské-

ho studijního programu nenavazujícího na bakalářský studijní program, o pět let. Celková doba přerušení studia představuje rozdíl maximální doby a doby skutečného studia. Student od zápisu ke studiu na příslušnou fakultu musí splnit studijní povinnosti studijního programu v časovém úseku deseti let. Neukončí-li student řádně studium během maximální doby, nastupuje právní fikce, že student nesplnil požadavky vyplývající ze studijního programu a to bez ohledu na případná přerušení. Ustanovení § 54 odst. 2 zákona o vysokých školách, podle něhož v době přerušení studia není osoba studentem, nemá přímý vztah k „*maximální době studia*“ vymezené vnitřními předpisy univerzity.

V akademickém roce 2003/2004 žalobce nestudoval i z důvodů ležících na jeho straně. Sporná doba přerušení studia činila z maximální doby deseti let asi 10 měsíců. Žalobce měl přerušeno studium přibližně na 3 roky a dva měsíce, po zbývající dobu studoval. Povinnosti vysoké školy odstranit nebo alespoň zmírnit následky vadného rozhodnutí se lze dovolávat, pakliže následně i student činí vše, aby dostal splnění svých studijních povinností. Tak tomu v případě žalobce nebylo.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Nesouhlasil se započítáním akademického roku 2003/2004 do maximální doby studia, neboť nemohl studovat z důvodu pochybení na straně vysoké školy. I když ze žádosti o přerušení studia v této době plynuly i důvody na straně stěžovatele, byla žádost podána především jako obrana proti nezákonnému postupu fakulty. Fakulta trvala na zápisu podle neplatného režimu opakování ročníku. Stěžovatel tak nemohl v lednu 2004 konat státní zkoušku a plnit další povinnosti. Dne 25. 1. 2004 vydal děkan fakulty rozhodnutí o ukončení studia pro nevykonání státní zkoušky. Následně stěžovatel požádal o přerušení studia do 30. 4. 2004, aby mohl státní zkoušku konat v letním zkouškovém období. O žádosti bylo rozhodnuto dne 7. 6. 2004 a studium mu bylo přerušeno až do 31. 8. 2004. Průtahy na straně školy nedůvodně a protiprávně prodlužovaly jeho dobu studia. Maximální dobu studia nelze zkrátit za-

počítáním doby, po kterou nemohl vykonávat práva studenta. Zbývající studijní povinnosti bylo možné splnit za 10 měsíců studia. Povinnost vysoké školy odstranit nebo zmírnit následky vadného rozhodnutí nesouvisí s tím, jak následně student studuje.

Studijní program, ve kterém stěžovatel studoval od 23. 7. 1998, byl jiným studijním programem, než ve kterém studium zahájil. Právnická fakulta dělí magisterské studijní programy na ty, do kterých se studenti zapsali před 1. 9. 1997 (blokové studium), a ty, do kterých se studenti zapsali po 1. 9. 1997 (ročníkové studium). Stěžovatel se po přerušení studia zapsal do studia platného pro studenty přijaté po 1. 9. 1997. Do blokového studia se zapsat nemohl, neboť již nebylo zajišťováno. Proto je třeba na jeho studium hledět tak, že jej znovu zahájil. Studentům se běžně v souladu se studijními předpisy uznávají studijní povinnosti splněné v jiném studijním programu bez jakéhokoliv dopadu na maximální dobu studia. Nová maximální doba studia proto začala plynout ode dne 23. 9. 1998 a v době vydání rozhodnutí o ukončení studia dosud neuplynula.

Způsob stanovení maximální doby studia, jak je určen v řádu univerzity, překračuje podle stěžovatele zmocnění dané zákonem. Podle výkladového stanoviska Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy nelze do maximální doby studia započítávat dobu, po kterou bylo studentovi přerušeno studium. Podle zákona o vysokých školách má být stanovena konkrétní nejdelší hodnota celkové doby přerušování studia.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že soud nemůže přezkoumávat pravomocná rozhodnutí vydaná v akademickém roce 2003/2004. Studium stěžovatele v daném roce bylo navíc přerušeno i proto, že stěžovatel nezaplatil studijní poplatek. Již v rozhodnutí o přerušování studia ze dne 16. 12. 1998 rozhodl děkan o zařazení stěžovatele do 1. ročníku v akademickém roce 1998/1999. Po přerušování studia byly stěžovateli uznávány zkoušky, které vykonal během studia před přerušením. To rovněž potvrzuje, že stěžovatel nadále studoval ve stejném studijním pro-

gramu. Vnitřní předpisy žalovaného byly registrovány ministerstvem a jsou v souladu se zákonem o vysokých školách. Důvody, pro které musel student studium přerušit, nemají vliv na běh maximální doby studia. Vnitřními předpisy je stanovena i maximální doba přerušování v souladu s § 54 odst. 1 zákona o vysokých školách.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) V posuzované věci je spornou otázka, zda bylo stěžovateli v souladu s právními předpisy ukončeno studium na vysoké škole z důvodu překročení maximální doby studia. Maximální doba studia je upravena v čl. 4 odst. 13 řádu univerzity (čl. 4 odst. 2 řádu fakulty). Její délka je stanovena jako „*standardní doba studia studijního programu navýšená o pět let v případě magisterského studijního programu nenavazujícího na bakalářský studijní program*“.

Stěžovatel zpochybnil, zda byla maximální doba studia upravena ve vnitřních předpisech univerzity v souladu se zákonem. Do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy patří v souladu s § 6 zákona o vysokých školách též tvorba a uskutečňování studijních programů a organizace studia. Zákon umožňuje vysokým školám vydávat vnitřní předpisy (§ 6 odst. 2 a § 17 téhož zákona), mezi nimi studijní a zkušební řád. Řád univerzity i fakulty stanovil v mezích zákona standardní dobu studia magisterského programu, upravil i podmínky pro přerušování studia a rovněž nejdelší celkovou dobu přerušování studia. Vedle těchto podmínek upravil i maximální dobu studia.

Pokud stěžovatel v této souvislosti zpochybnil způsob, jakým je ve studijním řádu univerzity stanovena celková doba přerušování studia, není tato námitka důvodná. Žalobou napadené rozhodnutí stěžovateli nevytýká překročení celkové doby přerušování studia, ale překročení maximální doby studia (byť spolu tyto dvě veličiny souvisí). Nemůže proto na důvodnosti či nedůvodnosti kasační stížnosti ničeho změnit úvaha o proměnlivos-

ti doby přerušení studia. Maximální doba studia dle řádu univerzity i fakulty představuje objektivní lhůtu, ve které student musí splnit své studijní povinnosti. Do této lhůty se počítá i doba přerušení studia. V článku 5 odst. 9 řádu univerzity byla totiž, v souladu se zákoným zmocněním, upravena celková doba přerušení studia tak, že je jí doba „*kteřá spolu se skutečnou dobou studia nepřesáhne maximální dobu studia*“ (podle čl. 11 odst. 5 řádu fakulty nemůže celková doba přerušení přesáhnout pět let). Skutečnou dobou studia je doba, která uplynula od zápisu na vysokou školu bez započítání doby, po kterou bylo studium přerušeno. Doba přerušení studia je proto závislá na maximální době studia. Činí nejvíce 5 let a je krácena o dobu, o kterou student překročil standardní dobu studia.

Pokud stěžovatel poukazoval na § 54 odst. 2 zákona o vysokých školách, kde se uvádí, že v době přerušení studia není osoba student, nemá toto ustanovení na vyslovený závěr vliv. Přerušení studia má vliv na počítání skutečné doby studia, do které se doba přerušení nepočítá. Tvoří však součást maximální doby studia, a to právě vedle skutečné doby studia. Prioritní je v těchto souvislostech maximální doba studia ve studijním programu jako doba, ve které je třeba studium dokončit. Je to ostatně logické, protože právě řádné dokončení studia je cílem, ke kterému úsilí jak studenta, tak vysoké školy směřuje. Možnost studium přerušit je třeba chápat jako „*benefit*“ oproti řádnému plnění studijních povinností v předpokládaných termínech.

Bylo na zvážení a odpovědnosti stěžovatele, zda své povinnosti splní ve standardní době studia, tzn. v průběhu pěti let, nebo zda si plnění povinností rozloží do delšího časového období (skutečná doba studia), případně využije i možnosti přerušení studia (a to bez ohledu na důvod přerušení studia). Přitom je však omezen maximální dobou studia. Neukončí-li student studium během maximální doby studia, posuzuje se tato skutečnost podle čl. 4 odst. 13 řádu univerzity jako nesplnění požadavků vyplývajících ze studijního programu.

Neobstojí rovněž odkaz stěžovatele na stanovisko ministerstva školství, mládeže a tě-

lovýchovy. Stanovisko ministerstva nevychází z úpravy maximální doby studia, jak je upravena v řádu univerzity (řádu fakulty). Samo ministerstvo si bylo při vydání stanoviska vědomo, že zákon o vysokých školách dává vysokým školám poměrně široký prostor pro vlastní úpravu a samo to ve stanovisku uvádí. Rovněž ve stanovisku odkázalo na nutnost obrátit se s žádostí o stanovisko k dané otázce na příslušnou vysokou školu.

Stěžovatel vznesl námitky k tomu, jak byla maximální doba studia interpretována v jeho případě. Nesouhlasil se započtením akademického roku 2003/2004 do maximální doby studia. (...)

K přerušení studia v podzimním semestru akademického roku 2003/2004 nejprve došlo pro nezaplacení studijního poplatku, tedy z důvodu na straně stěžovatele. Toto přerušení bylo i v souladu s výslovným přáním stěžovatele, který neměl splněny studijní povinnosti za 3. ročník studia, a nemohl být proto zapsán do 4. ročníku. Stěžovatel rovněž dosud neměl složenou 2. státní zkoušku, kterou mohl poprvé složit již v akademickém roce 1999/2000. Stěžovateli bylo umožněno složit státní soubornou zkoušku, i „*opakovat*“ třetí ročník bez nutnosti opakovat předměty, z nichž byl klasifikován horší známkou než „*velmi dobře*“ (viz čl. 23 řádu fakulty). Byl to stěžovatel, kdo v reakci na rozhodnutí o ukončení studia ze dne 25. 1. 2004 zmiňoval přetrvávající zdravotní problémy, které mu nadále znemožňují plnit studijní povinnosti. Ve světle těchto konkrétních okolností proto nelze přisvědčit tvrzení stěžovatele, že nemohl v uvedeném studijním roce studovat výhradně v důsledku pochybení fakulty.

Ideální nepochybně je, pokud student řádně studuje a plní své studijní povinnosti v řádných termínech. Byť by byly zdravotní důvody legitimním důvodem pro přerušení studia a je třeba je respektovat, vždy musí být na přerušení studia nahlíženo jako na dobrodiní poskytované vysokou školou v případech, kdy není možné řádně plnit studijní povinnosti. Není namístě zdůrazňovat v případě stěžovatele porušení rovnosti přístupu ke vzdělání. Žádostem stěžovatele o přerušení



studia ze zdravotních důvodů vysoká škola opakovaně vyhověla. Stěžovatel však právo na přerušeni studia klade na roven právu studovat, resp. přístupu ke vzdělání. Odhlíží od toho, že své studijní povinnosti průběžně neplnil, byť se tak částečně mohlo dít s ohledem na obecně akceptovatelné důvody. Právo na přerušeni studia není neomezené. Za této situace je nepřiměřená argumentace, kdy na jedné straně stěžovatel absolutizuje své oprávnění studium přerušit a na druhé straně vytýká vysoké škole, že protiprávně přispěla k prodlužování doby jeho studia.

Maximální doba studia představovala dvojnásobek standardní doby studia. Už samu skutečnost, že studium lze vykonávat a studijní povinnosti plnit v době podstatně delší, než je standardní doba studia, je třeba chápat jako zvýhodnění, které není v jiné sféře lidské činnosti běžné, spíše naopak. Za situace, kdy stěžovateli vysoká škola opakovaně vyšla vstříc, neobstojí, pokud následně stěžovatel částečně přičítá odpovědnost za nesplnění svých studijních povinností vysoké škole. Konkrétní okolnosti, pro které bylo studium k žádosti stěžovatele opakovaně přerušeno, byly během jeho studia zohledněny. Stěžovatel navíc byl, jak správně městský soud připomněl, upozorněn na problém blízkého se nejzazšího termínu pro ukončení studia. Za této situace proto napadené rozhodnutí není nezákonné, pokud s odkazem na objektivní charakter maximální doby studia neakceptuje konstrukci stěžovatele, že by byl schopen studium ve zbytku doby včas dokončit.

Poslední část kasační stížnosti se týká počátku stěžovatelova studia. Ani tyto námitky neshledal Nejvyšší správní soud důvodné. Kasační soud může zcela odkázat na odůvodnění městského soudu, kde soud zdůraznil, že v průběhu studia nic nenasvědčovalo tomu, že stěžovatel studuje v jiném studijním programu, než ve kterém studium započal. Neobstojí však ani právní posouzení předložené stěžovatelem. Předně, kasační námitka je nepřipustně obecná ve výčtu tvrzených odlišností studijních programů. Stěžovatel nepředložil (s výjimkou zmínky o mezinárodním právu veřejném) žádné konkrétní rozdílnosti

mezi blokovým a ročníkovým studiem. V kasační stížnosti pak chybí konkrétní zdůvodnění, proč se stěžovatel domnívá, že blokové studium je jiným studijním programem než studium ročníkové. Bylo na něm, aby případně alespoň tvrdil, jak se konkrétní rozdíly v množství absolvovaných studijních povinností projeví, pokud jde o jeho opětovný zápis do prvního ročníku. Pokud by skutečně byla změna blokového studia na studium ročníkové současně změnou studijního programu, pak by nepochybně musel být tento „nový“ studijní program akreditován a nepochybně mohl stěžovatel v řízení učinit v tomto směru konkrétní tvrzení s případným návrhem, aby si soud opatřil důkazní prostředky, ke kterým stěžovatel nemá přístup. Nic z toho však stěžovatel neučinil.

Obecně lze říci, že při posouzení důvodnosti námitky je třeba vycházet ze zákona o vysokých školách, řádu univerzity a řádu fakulty. Odpověď však nedává, zda a jak bylo studium vymezeno v publikaci vydané právníkou fakultou, o které ani stěžovatel netvrdí, že je právním předpisem a navíc ani tam se netvrdí (alespoň z kasační námitky to nelyne), že došlo ke změně studijního programu. Řád univerzity stanoví, že akreditovaný studijní program může být bakalářský, magisterský a doktorský (čl. 2 odst. 2) a že studijní program je konkretizován studijními plány (čl. 2 odst. 7). Studijní plány studijního programu, popř. studijního oboru, stanoví zejména časovou a obsahovou návaznost studijních předmětů, objem a formu výuky (čl. 4 odst. 3), studium studijního programu je členěno do jednotlivých úseků studia tak, aby bylo možné provádět průběžnou kontrolu studia a zápis do dalšího úseku studia (čl. 4 odst. 5). Řád fakulty pak dále stanoví, že studijní plán obsahuje studijní předměty podle semestrů a ročníků, základní formy výuky a počet hodin v týdnu nebo semestru (čl. 4 odst. 1) a že úsekem studia je ročník (čl. 6 odst. 4). Z uvedeného přehledu se jeví, že změna z blokového na ročníkové studium je změnou studijního plánu (změnou organizace studia), nikoli změnou akreditovaného studijního programu.

Argumentem ve prospěch stěžovatele nemůže být ani čl. 11 odst. 7 řádu fakulty, který „pouze“ stanoví, že se student запиše po přerušení do ročníku, v němž studium přerušil. Jestliže na právnické fakultě došlo ke změně z blokového na ročníkové studium, je jen logické, že se stěžovatel musel následně zapsat k pokračování ve studiu podle ročníku či semestru, ve kterém studium přerušil. To ale automaticky neznamená, že se zapsal též do jiného studijního programu.

Nelze přijmout ani argument, že stěžovatel konkludentním jednáním znovu zahájil studium v roce 1998, pokud znovu nastoupil do prvního ročníku. Je třeba odlišit zápis na univerzitu resp. fakultu (čl. 4 odst. 1 řádu univerzity, čl. 6 odst. 1 řádu fakulty) a zápis do příslušného úseku studia (čl. 4 odst. 4 řádu univerzity, resp. čl. 6 odst. 4 řádu fakulty). Zatímco v případě zápisu na univerzitu, resp. na fakultu se uchazeč stává studentem a skládá imatrikulační slib, do dalších ročníků je student (nikoliv uchazeč) zapsán, pokud splní všechny studijní povinnosti pro předchozí ročník (čl. 6 odst. 4 řádu fakulty, výjimku představují státní zkoušky a klauzurní práce, které mají stanovený termín splnění nezávisle na postupu do dalšího ročníku v čl. 22 řádu fakulty). Pojmově tedy není vyloučeno, aby

student, který tyto studijní povinnosti nesplnil, byl (znovu) zapsán do ročníku, který již předtím studoval. Proto může nastat i situace, že je student znovu zapsán do prvního ročníku. To však neznamená, že znovu začíná studovat a že mu znovu počíná běžet objektivní maximální lhůta pro studium. Stěžovatel proto nezahájil znovu studium, ale byl znovu zapsán do ročníku, kterým byl v návaznosti na konkrétní okolnosti první ročník. Studentem byl již před přerušením studia a ani on netvrdil, že by znovu plnil podmínky pro přijetí ke studiu (zejm. znovu úspěšně vykonal přijímací zkoušky). Nejvyšší správní soud proto neshledal žádného důvodu, proč by měl být stěžovatel z hlediska maximální lhůty pro studium zvýhodněn oproti těm, kteří své povinnosti plnili v řádných termínech.

Pokud stěžovatel zmiňoval přestupy studentů mezi fakultami, ani tato výchozí úvaha není správná. Ani v souvislosti s přestupem z jiné fakulty (což však nebyl případ stěžovatele) řád fakulty nehovoří o studijním programu, ale o stejném nebo příbuzném oboru studia (čl. 9). Neobstojí proto rovněž zcela obecné tvrzení, že se uznávají i studijní povinnosti splněné v jiném studijním programu na jiné vysoké škole. (...)

## 2520

### Ochrana spotřebitele: označení původu vína

k § 39 odst. 1 písm. jj) zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), ve znění zákona č. 215/2006 Sb.\*) k čl. 47 odst. 1 a 2 písm. f) a čl. 48 nařízení Rady (ES) č. 1493/1999 o společné organizaci trhu s vínem

**Primárním smyslem evropské úpravy označení (vín) je prevence klamání spotřebitele, nikoli formální požadavek na umístění údaje o původu (vína). Toto preventivní hledisko tvoří materiální podstatu povinnosti, zatímco požadavky na označení různých aspektů komodity vyjadřují prostředky, jak uvedeného cíle dosáhnout. Přesné umístění, velikost nebo barevné provedení informace o původu (vína) proto není nutné konkrétně předepisovat, nýbrž je nutné tyto informace poskytnout tak, aby klamavý dopad na spotřebitele byl minimalizován až vyloučen.**

\*) S účinností od 1. 9. 2011 bylo písmeno jj) § 39 odst. 1 přesunuto zákonem č. 256/2011 Sb. do písmena ff) téhož ustanovení.

## Ignorování uvedeného preventivního hlediska proto tvoří materiální podstatu správního deliktu dle § 39 odst. 1 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, čj. 1 As 89/2011-69)

**Věc:** Společnost s ručením omezeným Vinařství U Kapličky proti Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ústřednímu inspektorátu, o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Brně, uložila žalobci pokutu dle § 39 odst. 6 písm. c) zákona o vinohradnictví a vinařství rozhodnutím ze dne 18. 1. 2010. Žalobce se měl dopustit správního deliktu podle § 39 odst. 1 písm. jj) zákona o vinohradnictví a vinařství tím, že porušil povinnosti stanovené v čl. 48 odrážce druhé a čl. 49 odst. 1 nařízení o společné organizaci trhu s vínem, neboť uvedl do oběhu vína třinácti různých odrůd ve třech druzích balení, která vykazovala nedostatky v označení.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 17. 3. 2010 odvolání žalobce zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

Proti tomuto rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 9. 2. 2011, čj. 31 A 31/2010-43, zamítl. V odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud plně přisvědčil žalované jak ve vztahu k právnímu hodnocení a posouzení věci, tak v jejich závěrech o výši uložené sankce, a odkázal proto na její argumenty obsažené v žalobou napadeném rozhodnutí. Z něj vyplývá, že naplnění skutkové podstaty správního deliktu po materiální i formální stránce odpovídá zjištěním vyplývajícím z výsledků kontroly dodržování povinností při uvádění předmětného zboží do oběhu.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž namítal, že krajský soud vycházel v daném případě z nesprávného posouzení věci. Žalovaná neprokázala, že skutečně došlo ke klamání spotřebitelů a ke krácení jejich práv; pouhé domněnky žalované nepostačují pro udělení pokuty. Stěžovatel zastával názor, že jasně a zřetelně označil na výrobcích zemi původu a etikety byly v souladu s nařízením o společné organizaci trhu s vínem, které neuvádí, ja-

kým způsobem má být označení země původu provedeno (zda malým či velkým písmenem, jeho umístění, písmo, barevnost apod.). Stěžovatel i přesto, že měl výtky žalované za neopodstatněné, dotčené výrobky okamžitě stáhl z trhu.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti shrnula, že ke klamání spotřebitele došlo v souvislosti s označením původu vína. Dominantní údaj „ZAJEČÍ“, nacházející se na předních etiketách předmětných vín, mohl u spotřebitele skutečně vyvolat dojem, že se jednalo o produkty z vinařské obce Zaječčí, ačkoli zeměmi původu byly ve skutečnosti Maďarsko, Slovensko a Makedonie. Zdůraznila také, že uvedení v omyl není nutno prokázat a doložit, že skutečně došlo k oklamání konkrétních spotřebitelů, postačuje již pouhá možnost vzniku ohrožení práv spotřebitelů (v této souvislosti žalovaná zmínila rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 30. 7. 2004, čj. 29 Ca 245/2002-69, a ze dne 7. 12. 2009, čj. 30 Ca 17/2008-35). Popsané jednání stěžovatele by bylo protiprávní i v případě, že by se předmětné zboží vůbec nedostalo ke spotřebitelům, což vyplývá z definice „uvádění do oběhu“ podle § 3 odst. 2 písm. s) zákona o vinohradnictví a vinařství a z nařízení o společné organizaci trhu s vínem.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) [9] Relevantní právní úpravu ve vztahu ke zkoumané problematice představuje nařízení o společné organizaci trhu s vínem, v tomto případě jeho čl. 47 odst. 1, definující smysl evropské úpravy [cílem je „a) ochrana oprávněných zájmů spotřebitele, b) ochrana oprávněných zájmů producenta, c) řádné fungování trhu a d) podpora kvalitní produkce“]. Principy dle odstavce 1 vyžadují pro

své naplnění, mimo jiné, „označení dovážejících produktů [...] aby se zaručilo, že spotřebitelé jsou o vlastnostech těchto produktů informováni“ [čl. 47 odst. 2 písm. f)], „vlastnosti produktu jako především druh, složení [...] původ nebo místo, odkud se dováží“ (čl. 48 odrážka druhá) a zákaz držení řádně neoznačených produktů ve Společenství za účelem jejich prodeje (čl. 49 odst. 1). Mimo jiné z posledně uvedeného ustanovení vyplývá, že pro porušení evropského práva v dané oblasti stačí pouhé riziko oklamání spotřebitele. Jednoznačně tuto problematiku upravuje také zákon o vinohradnictví a vinařství, a to jak v platném znění, které v § 3 písm. q) pod pojmem „uvádění do oběhu“ rozumí „nabídka[u] produktu k prodeji, jeho prodej anebo jinou formu jeho nabídky ke spotřebě, včetně skladování pro potřeby prodeje, případně přepravy pro potřeby prodeje, nebo nabídky ke spotřebě“, identicky i ve znění platném do 31. 8. 2011 dle § 3 odst. 2 písm. s) citovaného zákona – „uváděním do oběhu [se rozumí] nabídka produktu k prodeji, jeho prodej anebo jiná forma jeho nabídky ke spotřebě, včetně skladování pro potřeby prodeje, případně přepravy pro potřeby prodeje, nebo nabídky ke spotřebě“.

[10] Stěžovatel se mýlí v přesvědčení, že se nemohl dopustit klamání spotřebitele jen proto, že zmíněná ustanovení nespécifikují jednoznačně, jak stěžovatel tvrdí, způsob označování původu vín. Primárním smyslem evropské úpravy, kterou přirozeně nemůže ignorovat národní zákonodárce a ze které také vychází materiální i formální podstata

správního deliktu dle § 39 odst. 1 písm. jj) zákona o vinohradnictví a vinařství, je totiž právě prevence klamání spotřebitele, nikoli formální požadavek například na umístění údaje o původu vína. Prevence klamání spotřebitele tedy tvoří materiální podstatu povinnosti, zatímco požadavky na řádné označení různých aspektů komodity [čl. 47 odst. 2 písm. f)], čl. 48 odrážka druhá nařízení o společné organizaci trhu s vínem] zmiňují prostředky, jak uvedený cíl dosáhnout. Není tedy nutné konkrétně předepisovat umístění, velikost nebo barevné provedení informace o původu vína, nýbrž je nutné tuto informaci poskytnout tak, aby klamavý dopad na spotřebitele byl minimalizován až vyloučen. Tomuto požadavku podoba viněty vín v daném případě, s dominantní informací „ZAJEČÍ“ rozhodně neodpovídá. Velmi sugestivně totiž vnucuje spotřebiteli nepravdivou představu o původu vína nebo jeho vlastnostech. Stěžovatel ani vinařská obec Zaječí nemá ve skutečnosti s podstatou vína a jeho vlastnostmi nic společného, a tudíž dominantní údaj na etiketě nemá žádné opodstatnění. Pokud se tam vyskytuje, má takový údaj značně klamavý potenciál.

[11] Nejvyšší správní soud tedy ve shodě s krajským soudem konstatuje, že ani při velkorysém přístupu k podáním stěžovatele nelze přehlédnout neoprávněnost jeho tvrzení o nezávadnosti označení vín z hlediska vlivu informace na etiketách na materiální podstatu úpravy této problematiky, totiž na minimalizaci vzniku mylné představy spotřebitele o tom, co je mu vlastně nabízeno. (...)

## Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů: výsluhový příspěvek

k § 160 odst. 1 a § 163 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

k § 2 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání

k zákonu č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků\*)

**I. Služební funkcionář ministerstva vnitra není u příslušníka bezpečnostního sboru (policisty) oprávněn rozhodovat podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, o jeho nárocích dle zákona č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, a zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, jako o nárocích bývalého vojáka z povolání. Zákon o vojácích z povolání v § 2 zaručuje kompetenční a v přechodných ustanoveních i věcnou kontinuitu podmínek pro vyplácení a zvyšování výsluhových příspěvků za dobu služby u vojsk Ministerstva vnitra.**

**II. Oprávnění služebního funkcionáře vypořádat nároky bývalého vojáka z povolání není dáno ani z důvodu předmětu řízení, jímž je při rozhodování služebního funkcionáře dle § 163 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, o zastavení výplaty výsluhového příspěvku z úřední povinnosti, nastanou-li zákonné podmínky pro tento postup. Rozhodnutím o zastavení výplaty výsluhového příspěvku se nerozhoduje o zániku nároku na příspěvek ze služebního poměru policisty, a služební funkcionář tak není nejen věcně příslušný k vypořádání nároků podle jiného zákona – zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ale není nadto ani povinen tak učinit v rámci řízení, v němž se o zániku nároku na výplatu výsluhového příspěvku vůbec nerozhoduje.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2010, čj. 9 Ca 262/2008-28)*

**Věc:** JUDr. P. Z. proti Ministerstvu vnitra o výsluhový příspěvek.

Rozhodnutím ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ve věcech služebního poměru (správního orgánu prvního stupně) ze dne 4. 10. 2007 byla žalobci dnem 27. 11. 2007 zastavena výplata výsluhového příspěvku ve výši 11 818 Kč, který mu byl vyplácen na základě přiznání příspěvku za službu ode dne 1. 1. 1993. Zastavení vyplácení výsluhového příspěvku bylo odůvodněno tím, že žalobci vznikl nárok na starobní důchod dosažením věku 55 let dnem 28. 11. 2005 a podle zákona č. 361/2003 Sb. platí, že, nepožádá-li bývalý příslušník nejpozději do dvou let po dosažení věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod o přiznání starobního důchodu, výplata výsluhového příspěvku se zastaví.

Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal žalobce odvolání, které bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 5. 2008 zamítnuto.

Žalobce proti rozhodnutí žalovaného podal žalobu u Městského soudu v Praze, v níž namítal, že žalovaný věc posoudil nesprávně a s jeho odvolací námitkou se nevypořádal. Uvedl, že od 1. 10. 1971 do 14. 3. 1992 vykonával službu vojáka z povolání vojsk Ministerstva vnitra a dnem 15. 3. 1992 byl přijat do služebního poměru policisty Federálního policejního sboru. Pripustil, že službu vojáka z povolání sice vykonával podle tehdy platného zákona o služebním poměru vojáků, nicméně vykonával ji u Ministerstva vnitra. O je-

\*) S účinností od 1. 12. 1999 zrušen zákonem č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

ho služebním poměru rozhodoval ministr vnitra, jeho rozkazem také byl ze služebního poměru vojáka propuštěn a následně byl přijat do služebního poměru policisty Federálního policejního sboru. Z tohoto důvodu se domníval, že služební funkcionář byl nejen oprávněn, ale i povinen o jeho nároku na výsluhový příspěvek podle § 136 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb. rozhodnout.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že příspěvek za službu, jehož výplata byla zastavena, byl žalobci přiznán od 1. 1. 1993 podle zákona č. 334/1991 Sb. Podle přechodného ustanovení § 157 odst. 6 zákona č. 186/1992 Sb. a podle § 225 zákona č. 361/2003 Sb. se tento příspěvek od 1. 1. 2007 považuje za výsluhový příspěvek podle zákona č. 361/2003 Sb. a platí pro něj i § 163 odst. 1, podle něhož se výplata výsluhového příspěvku zastaví, nepožádá-li bývalý příslušník do dvou let po dosažení věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod o přiznání starobního důchodu.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Napadeným rozhodnutím žalovaného bylo rozhodnuto ve věci zastavení *výplaty* výsluhového příspěvku, nebylo jím rozhodnuto ve věci *zániku* výsluhového příspěvku. Výsluhový příspěvek žalobci náležel od 1. 1. 1993 jako příspěvek za službu nejprve podle zákona č. 334/1991 Sb. v souvislosti se skončením služebního poměru žalobce jako policisty Federálního policejního sboru dle rozkazu ředitele II. divize FMV ve věcech personálních ze dne 22. 12. 1992, a to v důsledku skončení pracovních a služebních poměrů v souvislosti se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky a poté v důsledku kontinuity právní úpravy dle zákonů č. 186/1992 Sb. a č. 361/2003 Sb. Zastavení výplaty se však týkalo výsluhového příspěvku žalobce se zápočtem doby služby 22 roků, tj. nejen doby služby u Federálního policejního sboru (od 15. 3. 1992), ale i doby služby vojáka z povolání vojsk Ministerstva vnitra. O tom svědčí výpočet příspěvku za službu přiznaného od 1. 1. 1993 založený ve spise učiněný podle tehdy platné právní úpravy zápočtu dob dle zákona č. 334/1991 Sb.

a zákona č. 186/1992 Sb. To znamená, že do výsluhového příspěvku, který žalobci od té doby náleží, byla započítána doba, která se posloupností v důsledku přijetí uvedených zákonů stala započítatelnou dobou i za dobu služby žalobce jako vojáka z povolání od 1. 10. 1971 do 14. 3. 1992. Žalobci byla tedy do příspěvku za službu (nyní do zastaveného výsluhového příspěvku) započtena doba, za kterou v odvodního poměru vojáka z povolání. Zákony č. 334/1991 Sb. a následně i zákon č. 186/1992 Sb. vycházely ze započtení předcházejícího služebního poměru podle zvláštního předpisu, jímž byl zákon č. 76/1959 Sb., do započítatelných dob pro výpočet příspěvku za službu.

Z podkladů správního řízení ani z námitek žalobce nevyplývá, že by mu byl k době skončení služby vojáka z povolání přiznán výsluhový příspěvek vojáka z povolání podle § 33 odst. 1 zákona č. 76/1959 Sb. nebo podle § 132 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb. anebo, že by mu takto přiznaný výsluhový příspěvek zanikl. Je tomu tak proto, že žalobce po skončení tohoto vojenského služebního poměru ke dni 14. 3. 1992 ihned navázal služebním poměrem ve Federálním policejním sboru ke dni 15. 3. 1992 Sb. a dostal se do režimu příspěvku za službu podle zákona č. 334/1991 Sb.

Uvedené je nezbytné si uvědomit při posouzení námítky žalobce, jejímž obsahem je v podstatě neúplnost rozhodování správních orgánů a nezohlednění, že žalobce má nárok na výsluhový příspěvek podle § 136 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb. a že o tomto nároku byl služební funkcionář povinen rozhodnout. Pro posouzení sporné otázky, zda policejní služební funkcionář rozhodující o zastavení výplaty výsluhového příspěvku podle zákona č. 361/2003 Sb. byl povinen nadále vyplácet výsluhový příspěvek žalobci podle § 136 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb., je nezbytné zodpovědět, zda o žalobcem požadovaném příspěvku dle § 136 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb. je oprávněn v rámci své pravomoci rozhodnout služební funkcionář ministerstva vnitra a zda tak tento funkcionář může učinit v rámci rozhodování o zastavení výplaty výsluhového příspěvku dle zákona č. 361/2003 Sb. (...)

Zodpovězení předestřených otázek souvisí se shora uvedenou právní úpravou změn v rozhodování služebních funkcionářů s účinností od 1. 12. 1999. Zatímco o výsluhových náležitostech vojáka z povolání, jehož služební poměr zanikl, rozhodoval podle § 33 odst. 2 zákona č. 76/1959 Sb. ministr obrany nebo ministr vnitra, následně s účinností zákona č. 221/1999 Sb., který od 1. 12. 1999 zrušil zákon č. 76/1959 Sb., již právní úkony ve věcech služebního poměru vojáků činí služební orgány, kterými jsou prezident republiky, ministr obrany a v rozsahu určeném rozkazem prezidenta nebo rozkazem ministra velitelé, náčelníci, ředitelé a jiní vedoucí zaměstnanci. Na uvedeném nemůže nic změnit žalobní tvrzení, že žalobce službu vojáka z povolání vykonával podle tehdy platného zákona č. 76/1959 Sb. a o jeho služebním poměru tehdy rozhodoval ministr vnitra. Na uvedené specifické ustanovení upravující pravomoci vojenských funkcionářů dle zákona č. 221/1999 Sb. nemá vliv ani věcná návaznost zákona č. 221/1999 Sb. na zákon č. 76/1959 Sb. vyjádřená v přechodných ustanoveních zákona č. 221/1999 Sb. garantujících kontinuitu podmínek pro vyplácení a zvyšování výsluhových příspěvků vojáků z povolání bez rozdílu, zda se jedná o výsluhové příspěvky přiznané před nabytím účinnosti zákona č. 221/1999 Sb., nebo o výsluhové příspěvky přiznané po nabytí jeho účinnosti. Je podstatné, že zákon č. 221/1999 Sb. v § 2 nově upravuje pravomoc výlučně vojenských služebních funkcionářů činit právní úkony ve věcech služebního poměru, tedy i oprávnění k rozhodování o výsluhových příspěvcích za dobu služby u vojsk MV za zákonem stanovených podmínek.

Soud k uvedenému pouze podotýká, že k podmínkám výplaty výsluhového příspěvku podle § 136 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb. náleží nárok na výplatu tohoto příspěvku za podmínek zákona č. 221/1999 Sb. Zákon č. 221/1999 Sb., jakož i předchozí zákon č. 76/1999 Sb., na který zákon č. 221/1999 Sb. v pravidlech vyplácení výsluhových příspěvků navázal, stanovily zásadu, že při opětovném přijetí do služebního poměru podle jiných zákonů (tj. zákonů o služebních pomě-

rech policistů) zaniká dosavadní nárok na výsluhový příspěvek (§ 33 odst. 11 zákona č. 76/1959 Sb.) nebo se výplata výsluhového příspěvku zastavuje (§ 35 zákona č. 221/1999 Sb.). Z podkladů řízení o návaznosti služebních poměrů žalobce vyplývá, že od 1. 10. 1971 služební poměry žalobce bezprostředně navazovaly a žalobce ani netvrdí, že mu výsluhový příspěvek za dobu služby u vojsk MV byl přiznán. Požaduje jej až nyní v rámci zastavení výplaty výsluhového příspěvku dle zákona č. 361/2003 Sb., do něhož mu byla doba služby vojáka z povolání započtena.

Protože v podaném odvolání žalobce spatřoval nezákonnost napadeného rozhodnutí v tom, že služební funkcionář ministerstva vnitra v rámci rozhodování o zastavení výplaty výsluhového příspěvku dle zákona č. 361/2003 Sb. nezohlednil žalobcovu službu vojáka z povolání vojsk MV a nepokračoval ve vyplácení příspěvku podle § 136 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb. za dobu služby vojáka z povolání, soud považuje za postačující a věcně správný závěr napadeného rozhodnutí, který vystihuje zásadní a podstatný důvod zamítnutí odvolání. Tím je skutečnost, že služební funkcionář ministerstva vnitra není podle zákona č. 361/2003 Sb. oprávněn rozhodovat o nárocích bývalého vojáka z povolání, a již vůbec tak není oprávněn v rámci zastavení výplaty výsluhového příspěvku, ke kterému došlo z důvodů § 163 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. Soud zdůrazňuje, že v dané věci služební funkcionář v rozhodnutí I. stupně nerozhodoval o žádné žádosti žalobce o výplatu či přiznání dalšího příspěvku, rozhodoval z úřední povinnosti dle § 163 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. v souladu s tímto ustanovením, když u žalobce nastaly podmínky toliko k zastavení (nikoliv k zániku) výplaty výsluhového příspěvku a takto vymezil předmět řízení. Proto v tomto rozsahu má správnost závěru žalovaného, že není v jeho pravomoci rozhodovat o žalobcových nárocích jako vojáka z povolání, oporu mimo zásadní kompetenční ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb. i ve zjištění, že nedošlo k zániku výsluhového příspěvku žalobce dle § 162 zákona č. 361/2003 Sb., což by jedině mohlo

vést žalobce k úvahám o uplatnění zákona č. 221/1999 Sb. u příslušného (vojenského) služebního orgánu, ovšem při vědomí splnění dalších podmínek tohoto zákona (vznik nároku).

Uvedené má význam i pro to, jaké rozhodnutí od správních orgánů žalobce dle své repliky k vyjádření žalovaného očekával. Jestliže správní orgán 1. stupně nebyl v dané věci rozhodování z úřední povinnosti o příspěvku dle zákona č. 361/2003 Sb. příslušným orgánem k rozhodování o nárocích vojáků z povolání dle § 136 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb., nemohl požadavek žalobce zamítnout či žalobci výsluhový příspěvek za dobu služby vojáka z povolání přiznat. Potažmo žalovaný, který rozhodoval o odvolání směřujícím proti výroku o zastavení výplaty příspěvku s tím, že příspěvek má být vyplácen i nadále, ale podle jiného zákona, neměl důvod v tomto smyslu učinit jiné vypořádání této námitky v rámci své pravomoci než odvolání zamítnout se závěrem, který ohledně svého oprávnění učinil. Pokud se tedy žalobce domnívá, že rozhodnutím služebního funkcionáře o zastavení výplaty výsluhového příspěvku ze dne 4. 10. 2007 došlo k zániku nároku na příspěvek ze služebního poměru žalobce jako policisty, a že tím je dán důvod k postupu

podle § 136 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb., pak je na něm, aby tento nárok uplatnil u příslušného funkcionáře, který rozhoduje podle zákona č. 221/1999 Sb., nebo aby žalovaný, pokud žalobce na tomto nároku trvá, se touto oddělitelnou částí odvolání, upřesněnou teprve v soudním řízení, znovu zabýval jako zvláštním návrhem na rozhodnutí o výsluhovém příspěvku dle zákona č. 221/1999 Sb. a postoupil ji příslušnému služebnímu orgánu k rozhodnutí dle zákona č. 221/1999 Sb., protože v takovém případě lze o tomto nároku žalobce rozhodnout samostatným rozhodnutím příslušného vojenského funkcionáře. Tato skutečnost nezakládá důvod pro zrušení rozhodnutí o zastavení výplaty příspěvku dle zákona č. 361/2003 Sb. Soud si je ve světle toho, co žalobce v replice upřesnil před soudem, vědom, že by bylo úplnější, kdyby žalovaný své rozhodnutí odůvodnil i ve směru poučení, jak má žalobce se svým nárokem dle zákona č. 221/1999 Sb. naložit. Nicméně pokud tak žalovaný neučinil, případně sám žádost žalobce nepostoupil příslušnému funkcionáři ve stadiu odvolacího řízení, nejde o vadu řízení, která by měla vliv na zákonnost obou rozhodnutí, jejichž předmětem bylo zastavení výplaty výsluhového příspěvku.

## 2522

### Zaměstnanost: podpora při rekvalifikaci

k § 40 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

**Neúčast uchazeče o zaměstnání na rekvalifikaci, ke které se váže úřadem práce přiznaná podpora při rekvalifikaci (§ 40 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti), nelze nahradit účastí na jiné rekvalifikaci. Pokud se uchazeč o zaměstnání nezúčastní rekvalifikace, podpora mu nenáleží.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2011, čj. 4 Ads 74/2011-73)*

**Prejudikatura:** č. 2288/2011 Sb. NSS.

**Věc:** Radmila P. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o podporu při rekvalifikaci, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 20. 10. 2009 uzavřela žalobkyně s Úřadem práce hlavního města Prahy dohodu o rekvalifikaci, jejímž předmětem bylo zabezpečení rekvalifikace na pracovní činnost: Kvalifikační kurz pro osobní asistenty dětem

a mladým lidem s postižením, pořádaný rekvalifikačním zařízením občanské sdružení Rytmus (dále jen „rekvalifikační zařízení“) v termínu od 30. 10. 2009 do 29. 11. 2009.



Stejného dne vydal úřad práce rozhodnutí, kterým přiznal žalobkyni podporu při rekvalifikaci ode dne 30. 10. 2009 ve výši 3 212 Kč měsíčně.

Datovou zprávou (e-mailem) ze dne 26. 10. 2009 oznámilo rekvalifikační zařízení úřadu práce, že z důvodu nízkého zájmu nemůže otevřít výše uvedený kurz; tuto zprávu zaslalo rovněž žalobkyni.

Dne 2. 11. 2009 podala žalobkyně odvolání proti rozhodnutí o přiznání podpory při rekvalifikaci. Uvedla, že zrušení kurzu je pro ni velmi nepříjemné, neboť od roku 1995 bojuje s úřadem práce o rekvalifikaci s ohledem na její zdravotní stav (zablokované obratle od dlouhodobého psaní na počítači v nevyhovujících podmínkách). Žalobkyně proto žádala o zpětné uznání Kvalifikačního kurzu pro pracovníky v sociálních službách pořádaného Sjednocenou organizací nevidomých a slabozrakých ČR (SONS ČR) jako rekvalifikace, společně se zpětným přiznáním podpory při této rekvalifikaci. Odvolání podala s tím, aby jí tato podpora při rekvalifikaci byla vyplacena zpětně od 28. 5. 2009 do 26. 11. 2009 na základě toho, že se z důvodů na straně rekvalifikačního zařízení nemohla zúčastnit sjednané rekvalifikace. Namítala, že úřad práce s ní má projednat možnost dokončení rekvalifikace v jiném kurzu, jak vyplývá z informací na webových stránkách žalovaného.

Datovou zprávou (e-mailem) ze dne 4. 11. 2009 úřad práce žalobkyni oznámil, že Kurz pro osobní asistenty dětem a mladým lidem s postižením není realizován pro malý počet uchazečů; do tohoto kurzu bude žalobkyně zařazena, jakmile bude znám nový termín. Vzhledem k uvedenému se ruší dohoda o rekvalifikaci a rozhodnutí o přiznání podpory, odvolání žalobkyně se tím stává bezpředmětným. Úřad práce doplnil, že nelze akceptovat postup, kdy si uchazeč o zaměstnání vybere nějaký rekvalifikační kurz a poté žádá úřad práce o úhradu.

Žalobkyně následně dne 11. 11. 2009 rukou dopsala pod text odvolání, že i po zrušení rekvalifikace a rozhodnutí o přiznání podpory při rekvalifikaci trvá na vyřízení odvolání.

Žalovaný poté rozhodnutím ze dne 29. 3. 2010 zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí úřadu práce, kterým byla žalobkyni ode dne 30. 10. 2009 přiznána podpora při rekvalifikaci podle § 40 odst. 1 a 3, § 50 odst. 3 a § 51 odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 30. 6. 2010. V odůvodnění žalovaný uvedl, že žalobkyně byla v době rozhodování o podpoře při rekvalifikaci uchazečkou o zaměstnání, měla uzavřenu dohodu o rekvalifikaci na dobu od 30. 10. 2009 do 29. 11. 2009 a nebyla poživatelkou starobního důchodu. Za popsaného skutkového stavu postupoval úřad práce podle žalovaného v souladu s § 3 správního řádu a rozhodl za stavu věci, o němž nebylo důvodných pochybností. Námitkami žalobkyně ohledně zpětného uznání kvalifikačního kurzu pro pracovníky v sociálních službách pořádaného SONS ČR a přiznání podpory po tuto dobu, ani dokladováním nemajetnosti žalobkyně se žalovaný nezabýval, neboť nejsou předmětem daného správního řízení, které je vedeno toliko ve věci přiznání podpory při rekvalifikaci od 30. 10. 2009 do 29. 11. 2009. Jakkoliv se napadené rozhodnutí může žalobkyni jevit „nesmyslným“ či nadbytečným, žalovaný konstatoval, že správní orgány jsou povinny postupovat v souladu se zákonem a nejsou oprávněny při aplikaci platné právní úpravy činit výjimky. Za daných okolností nelze zohlednit skutečnost, že rekvalifikační zařízení následně rekvalifikační kurz z důvodu nízkého zájmu nezačalo. Žalovaný poukázal na nevhodný postup úřadu práce, který po obdržení informace o nekonání rekvalifikačního kurzu napadené rozhodnutí o přiznání podpory při rekvalifikaci neformálním přípisem ze dne 10. 11. 2009 zrušil. Úřad práce měl totiž postupovat podle § 55 odst. 1 zákona o zaměstnanosti a rozhodnout o zastavení výplaty podpory v nezaměstnanosti.

Toto rozhodnutí napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze. Konstatovala, že podpora při rekvalifikaci jí měla být přiznána, resp. ponechána, neboť nebylo vinou žalobkyně, že rekvalifikační kurz nebyl realizován. Tou dobou navíc dokončovala Kvalifikační kurz pro pracovníky v sociálních služ-

bách organizovaný SONS ČR. Úřad práce s ní měl projednat možnost dokončení rekvalifikace v jiném rekvalifikačním kurzu na základě nové dohody o rekvalifikaci a v souvislosti s tím ponechat žalobkyni přiznanou podporu při rekvalifikaci, resp. tuto přiznat zpětně od 28. 5. 2009.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 16. 2. 2011 žalobu zamítl. V odůvodnění konstatoval, že z § 40 odst. 1 zákona o zaměstnanosti vyplývá, že nárok na podporu při rekvalifikaci má uchazeč o zaměstnání, který se zúčastní rekvalifikace zabezpečované úřadem práce. Nárok na podporu vznikne pouze v případě, pokud se uchazeč rekvalifikace zúčastní, v daném případě se však žalobkyně rekvalifikace, na kterou s ní byla uzavřena dohoda s úřadem práce dne 20. 10. 2009, nezúčastnila. Není pak rozhodné, z jakého důvodu k neúčasti na rekvalifikaci došlo. Není sporu o tom, že se žalobkyně nemohla rekvalifikačního kurzu zúčastnit, neboť podle sdělení rekvalifikačního zařízení ze dne 2. 11. 2009 nebyl kurz otevřen z důvodu nedostatku zájemců. Žalobkyni tudíž nevznikl nárok na vyplacení podpory při rekvalifikaci. Ohledně případné jiné rekvalifikace by musela být se žalobkyní uzavřena nová písemná dohoda podle § 109 odst. 2 zákona o zaměstnanosti a podpora by mohla být přiznána jen v případě, že by se tato dohoda týkala rekvalifikačního zařízení, které by mělo s úřadem práce dohodu o provedení rekvalifikace uzavřenou podle § 108 odst. 3 téhož zákona. Soud podotkl, že není možné zpětně vyplatit žalobkyni podporu při rekvalifikaci, pokud o její účasti na rekvalifikaci nebyla uzavřena dohoda s úřadem práce ve smyslu § 109 zákona o zaměstnanosti. Soud shrnul, že žalobkyně se z důvodu nerealizování rekvalifikačního kurzu nezúčastnila rekvalifikace zabezpečované úřadem práce, tudíž nemá nárok na podporu při rekvalifikaci. Žalovaný proto nepochybil, pokud odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí úřadu práce potvrdil. Jelikož soud nezjistil žádnou nezákonnost v rozhodnutí žalovaného, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Tento rozsudek napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností. Nesouhlasila se

závěry správních orgánů a soudu a tvrdila, že jí měla být podpora při rekvalifikaci ponechána. Podle názoru stěžovatelky úřad práce pochybil také tím, že ačkoliv měl s rekvalifikačním zařízením uzavřenu písemnou dohodu o rekvalifikaci, nezabezpečil potřebný počet uchazečů pro to, aby mohl být kurz realizován. Poukázala na skutečnost, že od roku 1995 úřad práce opakovaně žádala o zajištění rekvalifikačního kurzu, úřad jí nebyl dostatečně nápomocen, tak si musela zajistit kurz sama.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že předmětem žalobou napadeného rozhodnutí bylo přezkoumání rozhodnutí úřadu práce o přiznání podpory při rekvalifikaci podle § 40, § 50 a § 51 zákona o zaměstnanosti, nikoliv rozhodnutí o zastavení výplaty podpory při rekvalifikaci podle § 55 téhož zákona, které ani nebylo vydáno. Stěžovatelka v průběhu správního řízení rovněž nijak nebrojila proti připsu úřadu práce ze dne 10. 11. 2009, kterým jí bylo oznámeno zrušení rozhodnutí o přiznání podpory při rekvalifikaci, ani tato skutečnost proto nebyla předmětem odvolacího řízení. Stěžovatelkou uplatněné žalobní body, i v případě jejich důvodnosti, tudíž nemohly vést ke zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného, který posuzoval pouze správnost a zákonnost rozhodnutí o přiznání podpory při rekvalifikaci. Městský soud tak dospěl ke zcela správnému závěru, že žaloba není důvodná.

Pokud jde o jednotlivé žalobní body, městský soud vyčerpávajícím způsobem zdůvodnil, proč námitky a argumenty stěžovatelky nemohou obstát.

Podle § 40 odst. 1 zákona o zaměstnanosti „[n]árok na podporu při rekvalifikaci má uchazeč o zaměstnání, který se účastní rekvalifikace zabezpečované úřadem práce (§ 109) a ke dni, k němuž má být podpora při rekvalifikaci přiznána, není požívatelem starobního důchodu“.

Podle § 109 odst. 1 téhož zákona „[r]ekvalifikace se uskutečňuje na základě dohody mezi úřadem práce a uchazečem o zaměstnání nebo zájemcem o zaměstnání, vyžaduje-li to jejich uplatnění na trhu práce. Za účastníka rekvalifikace hradí úřad práce náklady rekvalifikace a může mu poskytnout příspěvek na úhradu prokázaných nutných nákladů spojených s rekvalifikací. Rekvalifikaci zajišťuje úřad práce příslušný podle místa bydliště uchazeče o zaměstnání nebo zájemce o zaměstnání.“

Nárok na podporu při rekvalifikaci může vzniknout pouze za podmínek stanovených v těchto a dalších ustanoveních zákona o zaměstnanosti, které ovšem v případě stěžovatelky nebyly naplněny.

Podporu při rekvalifikaci přiznává úřad práce jedině ve vztahu k rekvalifikaci zabezpečené (zajišťované) úřadem práce na základě dohody uzavřené mezi úřadem práce a uchazečem o zaměstnání. Má-li se rekvalifikace uskutečnit na základě určité dohody, je podle názoru Nejvyššího správního soudu nezbytné, aby tato dohoda byla uzavřena před zahájením rekvalifikace. Není proto možné uznat zpětně za rekvalifikaci kurz, který již proběhl nebo probíhá, tím spíše, pokud jej nezabezpečuje úřad práce. Požadavku stěžovatelky na zpětné uznání rekvalifikačního kurzu pořádaného SONS ČR a přiznání podpory při rekvalifikaci za dobu trvání tohoto kurzu proto nelze vyhovět.

Z citovaných ustanovení a jejich vzájemného vztahu dále plyne, že podpora při rekvalifikaci se vždy váže ke konkrétní rekvalifikaci (konkrétnímu kurzu), realizované na základě konkrétní dohody uzavřené mezi úřadem práce a uchazečem o zaměstnání. Nejvyšší správní soud proto zastává názor, že neúčast uchazeče o zaměstnání na rekvalifikaci, ke které se váže úřadem práce přiznaná podpora při rekvalifikaci, nelze nahradit účastí na jiné rekvalifikaci. Pokud se uchazeč o zaměstnání nezúčastní rekvalifikace, podpora mu nenáleží; tím není dotčeno jeho právo uzavřít s úřadem práce další dohodu o rekvalifikaci, této se zúčastnit a požadovat v té souvislosti novou podporu při rekvalifikaci.

V projednávané věci to znamená, že stěžovatelka nemohla obdržet podporu při rekvalifikaci, neboť se nezúčastnila rekvalifikačního kurzu, který byl předmětem dohody o rekvalifikaci ze dne 20. 10. 2009. V této souvislosti není podstatné, jaký byl důvod neúčasti a že jej stěžovatelka sama nemohla nijak ovlivnit. Úřad práce ostatně stěžovatelce dne 4. 11. 2009 oznámil, že do předmětného rekvalifikačního kurzu bude zařazena, jakmile bude znám nový termín. Na základě nové dohody o rekvalifikaci, případně dodatku k dohodě ze dne 20. 10. 2009, se tak stěžovatelka zúčastní rekvalifikace zajištěné úřadem práce, tudíž jí vznikne nárok na podporu při rekvalifikaci.

Stěžovatelce nelze přisvědčit ani v tvrzení, že úřad práce pochybil, když nezajistil dostatek účastníků rekvalifikačního kurzu, který se pak z toho důvodu nekonal. Taková povinnost úřadu práce, který předmětný kurz ani přímo nepořádal, jen jej zajišťoval prostřednictvím rekvalifikačního zařízení na základě dohody podle § 108 odst. 7 zákona o zaměstnanosti, totiž z žádného právního předpisu nevyplývá.

Nejvyšší správní soud dále nad rámec potřebného odůvodnění podotýká, že rozhodnutí úřadu práce ze dne 20. 10. 2009 o přiznání podpory při rekvalifikaci ani nemělo být vydáno. Ke dni jeho vydání stěžovatelka nesplňovala základní podmínku pro přiznání podpory, neboť se dosud neúčastnila rekvalifikace, která měla být zahájena až dne 30. 10. 2009. Podle názoru Nejvyššího správního soudu měl tudíž žalovaný rozhodnutí úřadu práce zrušit a řízení zastavit (k domnělému zrušení rozhodnutí neformálním přípisem úřadu práce nelze přihlížet, když zákon o zaměstnanosti ani správní řád možnost zrušení vlastního rozhodnutí z vlastního podnětu úřadům práce neposkytují). Ke zrušení rozhodnutí o přiznání podpory žalovaného bez ohledu na obsah odvolání opravňoval § 89 odst. 2 věta první správního řádu, neboť rozhodnutí úřadu práce nebylo v souladu s právními předpisy. Zjištěné pochybení žalovaného však stěžovatelka v žalobě ani v jejím doplnění netvrdila. Vzhledem k tomu, že toto pochybení nezpůsobuje nicotnost ani nepře-

zkoumatelnost rozhodnutí žalovaného a ne-  
jedná se ani o vadu řízení, která by bránila  
přezkoumání rozhodnutí soudem v mezích

žalobních bodů, nevznikla Městskému soudu  
v Praze povinnost rozhodnutí žalovaného  
zrušit *ex offio*. (...)

## 2523

### Mezinárodní ochrana: vylučující klauzule; činy v rozporu se zásadami a cíli OSN

k § 15a odst. 1 písm. c) a odst. 2 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)

k čl. 17 odst. 1 písm. c) směrnice Rady 2004/83/ES o minimálních normách, které musí splňovat  
státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o po-  
stavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu,  
a o obsahu poskytované ochrany (v textu jen „kvalifikační směrnice“)

k čl. 1F písm. c) Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.; v textu jen „Ženevská  
úmluva“)

**I. Při posuzování důvodů pro vyloučení z doplňkové ochrany podle § 15a odst. 1  
písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, lze za činy v rozporu se zásadami a cíli  
Organizace spojených národů považovat (a) činy, ohledně nichž je konsensus v me-  
zinárodním právu, že jsou dostatečně závažným a trvajícím porušováním lidských  
práv, aby bylo možné je označit za pronásledování; nebo (b) činy výslovně označe-  
né orgány OSN za rozporné se zásadami a cíli OSN.**

**II. Na činech v rozporu se zásadami a cíli OSN se žadatel mohl podílet nejen tím,  
že je spáchal sám, ale také tím, že se na jejich spáchání účastnil podle § 15a odst. 2 zá-  
kona č. 325/1999 Sb., o azylu.**

**III. Míru odpovědnosti žadatele o mezinárodní ochranu, který donášel informa-  
ce na své spolupracovníky státním orgánům, je nutno zkoumat individuálně podle  
jeho znalostí o tom, k čemu budou předané informace použity a podle jeho úmyslu  
způsobit předáním informací činy v rozporu se zásadami a cíli OSN.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2011, čj. 6 Azs 40/2010-70)

**Prejudikatura:** rozsudky Soudního dvora ze dne 2. 3. 2010, *Spolková republika Německo  
proti B a D* (spojené věci C-57/09 a C-101/09), ze dne 2. 3. 2010, *Salahadin Abdulla a dal-  
ší* (spojené věci C-175/08 až C-179/08) a ze dne 17. 7. 2010, *Nauras Bolbol* (C-31/09).

**Věc:** Julio S. A. (Kuba) proti Ministerstvu vnitra, odboru azylové a migrační politiky, o udělení  
mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal dne 24. 2. 2007 žádost  
o udělení mezinárodní ochrany, neboť se  
obával postihu ze strany kubánských úřadů.  
V roce 1978 ve svých osmnácti letech přijel  
pracovat do České republiky. V době pobytu  
na území České republiky byl členem mládež-  
nické komunistické organizace a po pěti le-  
tech pobytu v ČR byl kontaktován kubánským  
důstojníkem, který jej požádal o spolupráci

a o podávání informací o městě pobytu a o je-  
ho spoluobčanech pracujících v České re-  
publice. Žalobce měl sledovat především  
kontakty spolupracovníků z Kuby s osobami  
ze západu a jejich případné úmysly vycesto-  
vat na západ. Informace odevzdával na zákla-  
dě zadaných úkolů několikrát měsíčně jiné-  
mu Kubánci žijícímu v tomtéž městě. Žalobce  
se podle svých slov nezajímal o to, jaký dopad

jeho činnost měla na sledované osoby, a nevěděl ani, jak bylo s jeho poznatky nakládáno. Jako příklad informací, které předal, byla informace o jednom z Kubánců, který měl v úmyslu cestou domů zůstat v zahraničí. Ze spolupráce mu neplynuly významné výhody, ale věděl, že díky ní bude povýšen, bude pobírat vyšší plat a vzhledem k povýšení z tohoto platu nebude muset odvádět částku, kterou museli odvádět jiní jeho spoluobčané.

Důvodem, pro který žalobce žádal o mezinárodní ochranu, byla jeho činnost po návratu do vlasti z České republiky. Po příjezdu na Kubu v roce 1990 podle svých slov pochopil, že jeho pomoc režimu Fidela Castra byla omylem. Vstoupil sice do komunistické strany, ale zároveň začal pomáhat politickým vězňům tím, že jako pracovník věznice jim předával dopisy a zprostředkovával služby; činil tak prostřednictvím jiných vězňů a dobrovolně, ale v případě finanční nouze mu kontaktní osoba vyplácela odměnu. Politickým vězňům takto pomáhal celkem sedmáct let.

Před odjezdem ze země v roce 2007 byl žalobce dvakrát vyslýchán doma policií, která se jej jednou ptala na urážky, kterými častoval příslušníka státní bezpečnosti a podruhé na to, proč se jeho syn nezařazuje do společnosti; syn stěžovatele totiž na škole prohlásil, že Česká republika bude pomáhat demokracii na Kubě. Těsně před odjezdem byl žalobce převeden na práci v zemědělství, přičemž se domníval, že už nebyl považován za spolehlivou osobu. V případě návratu do vlasti se žalobce obával uvěznění či zastřelení a problému s politickou policií, zejména pro porušení slibu návratu a věrnosti ministerstvu vnitra.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 2. 2009 žalobci azyl podle § 12 až § 14 zákona o azylu neudělil a ve vztahu k doplňkové ochraně rozhodl, že ji udělit nelze kvůli důvodnému nebezpečí, že žalobce se dopustil činů v rozporu se zásadami a cíli Organizace spojených národů (dále jen „OSN“).

Žalovaný shledal, že by žalobci nehrozilo pronásledování ve smyslu § 12 písm. a) nebo písm. b) zákona o azylu, neboť jeho pomoc politickým vězňům nevykazuje znaky uplat-

ňování politických práv a svobod. Věrohodnost tvrzení žalobce o jeho politickém přesvědčení žalovaný zpochybnil tím, že žalobce nebyl schopen označit představitele kubánské opozice, nezná ani opoziční tisk a neprokázal hodnověrně ani to, že byl v kontaktu právě s osobami, které plnily funkci spojky s politickými vězni. Navíc své politické názory vyjadřoval pouze v soukromí a o jeho aktivitách nikdo nevěděl, nelze proto předpokládat, že by byl v této souvislosti po svém návratu postižen. Rovněž nevedl jakékoliv potíže, které by mu plynuly ze strany státních orgánů v souvislosti s činností jeho syna či jeho vlastní činností a ani žalovaný žádné potenciální problémy neshledal. Výsledky žalobce policií před odjezdem žalovaný spojoval spíše s prověrkou před vycestováním, než s jeho kritikou režimu a jeho činností ve věznici.

Při vyloučení žalobce z doplňkové ochrany podle § 15a zákona o azylu vzal žalovaný v potaz výklad čl. 1F písm. c) Ženevské úmluvy, z něhož předmětné ustanovení vychází. Podle žalovaného OSN své zásady a cíle vyjadřuje kromě Charty OSN také ve Všeobecné deklaraci lidských práv a v Ženevské úmluvě. Všeobecná deklarace lidských práv upravuje mimo jiné též právo na osobní bezpečnost (čl. 3) a zákaz svévolného zasahování do soukromého života, rodiny, domova nebo korespondence či útoků na čest a pověst (čl. 12). Dále obsahuje právo opustit kteroukoli zemi a vrátit se do své země (čl. 13 odst. 2) a právo na svobodu myšlení, svědomí a náboženství (čl. 18). Žalovaný z žalobcova popisu jeho jednání dovodil, že žalobce svým působením v roli informátora zasahoval do soukromého života svých spolupracovníků, narušoval jejich právo na svobodu myšlení a svědomí a je i jejich rodiny vystavoval osobnímu nebezpečí, čímž porušoval jejich právo na osobní bezpečnost. Žalovaný zdůraznil, že tuto činnost žalobce vykonával vědomě, dobrovolně, bez nátlaku a měl z ní finanční prospěch. Tímto jednáním žalobce jako soukromá osoba, avšak státní mocí vybraná, delegovaná a úkolovaná, napomáhal tomu, že sledované osoby mohly být pronásledovány kubánskou

státní mocí. Podle žalovaného se žalobce stal dobrovolně představitelem režimu, který potlačuje práva a svobody svých občanů a vystavil své spolupracovníky, kteří se ničeho protiprávního nedopustili, závažnému zásahu do jejich práv a svobod. Žalovaný přihlédl k tomu, že žalobce neprojevil účinnou lítost, a z toho důvodu nepřijal ani argument, že od doby spáchání uvedeného činu uplynula dlouhá doba.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 31. 5. 2010 zamítl. Argument žalobce, že odkazem na Všeobecnou deklaraci lidských práv žalovaný nepřipustně rozšířil taxativní výčet čl. 17 odst. 1 písm. c) kvalifikační směrnice, krajský soud odmítl. Zdůraznil, že preambule Charty OSN odkazuje na víru v základní lidská práva, důstojnost a hodnotu lidské osobnosti a odkaz žalovaného na Všeobecnou deklaraci lidských práv nad rámec odůvodnění nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí. Doplnil, že pro aplikaci § 15a odst. 1 písm. c) zákona o azylu není rozhodující, jaké reálné následky měla pro krajany žalobce skutečnost, že žalobce o nich předával informace kubánskému režimu.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž nesouhlasil se závěrem, že jeho činnost byla v rozporu s cíli či zásadami OSN. Jeho skutky nebyly trestné a jednal vždy v souladu se zákonem. Domníval se, že nikomu nezasahoval do jeho práv, ani nezpůsobil újmu, neboť nesděloval skutečnosti, které by kteroukoli osobu poškodily. V době, v níž je mu vytýkána činnost informátora, byl navíc velmi mladý (22 let) a neuvědomoval si důsledky své činnosti. Když si později uvědomil, jaké důsledky by poskytování informací mohlo mít, začal vyvíjet činnost proti komunistickému režimu. Dále uvedl, že OSN sdružuje i komunistické země a že v době jeho spolupráce s kubánskými úřady byla i Česká republika komunistickou zemí; spolupráce s režimem tedy nemohla být sama o sobě v rozporu se zásadami a cíli OSN. V případě navrácení na Kubu se stěžovatel obával postihu ze strany kubánských úřadů kvůli jeho politickým názorům.

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

## Z odůvodnění:

### IV.

#### Posouzení kasační stížnosti

(...)

#### IV.3 Činy v rozporu se zásadami a cíli OSN

[16] Pokud jde o námitku právního výkladu vylučující klauzule, stěžovatel uvádí jednak, že nespáchal žádný čin v rozporu se zásadami a cíli OSN, což odůvodňuje například tím, že se nedopouštěl ničeho trestného, a tím, že nikomu nezpůsobil žádnou újmu, a jednak uvádí okolnosti, které by měly změnit náhled na jeho případnou odpovědnost za čin, zejména věk, plynutí času, následnou disidentskou činnost. Samostatnou otázkou, kterou je nutno vyřešit v prvé řadě, je, zda donášení informací na spoluobčany lze vůbec považovat za čin v rozporu se zásadami a cíli OSN a zda při tomto posuzování hraje roli trestnost činů, jak uvádí stěžovatel.

[17] Při výkladu § 15a zákona o azylu je nutno vycházet z čl. 17 odst. 1 písm. c) kvalifikační směrnice, podle něhož je státní příslušník třetí země nezpůsobilý k podpůrné ochraně, „*existují-li vážné důvody se domnívat, že je vinen činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN uvedenými v preambuli a v člancích 1 a 2 Charty OSN*“. Podle čl. 17 odst. 2 jsou osoby vyloučeny z podpůrné ochrany rovněž, pokud „*podněcují k páčání [těchto] zločinů [...] nebo se na jejich páčání jinak účastní*“. Toto ustanovení bylo transponováno do § 15a odst. 2 zákona o azylu (bez dodatku „*uvedenými v preambuli a v člancích 1 a 2 Charty OSN*“), nicméně Nejvyšší správní soud vzhledem k neúplné transpozici a vzhledem k tomu, že kvalifikační směrnice poskytuje i některá doplňující výkladová vodítka, bude přihlížet i k této směrnici.

[18] Klauzuli pro vyloučení z dobrodiní azylu obdobného znění obsahuje čl. 12 odst. 2 písm. c) kvalifikační směrnice, „*existují-li závažné důvody se domnívat, že je [státní pří-*

služník] *vinen činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN uvedenými v preambuli a v člancích 1 a 2 Charty OSN* (s ohledem na anglické znění směrnice, které v obou případech používá termíny „*serious reasons for considering that*“ nepřikládá Nejvyšší správní soud význam rozdílu ve slovech „*vážné důvody*“ a „*závažné důvody*“ a považuje oba texty za shodné). Bod 22 odůvodnění kvalifikační směrnice upřesňuje, že činy v rozporu se zásadami a cíli OSN jsou vtěleny „*zejména v rezoluce OSN týkající se opatření boje proti terorismu, v nichž se prohlašuje, že „jednání, metody a praktiky terorismu jsou v rozporu s cíli a zásadami Organizace spojených národů“ a že „úmyslné financování, plánování a podněcování teroristických činů je rovněž v rozporu s cíli a zásadami Organizace spojených národů“*“.

[19] Z odůvodnění směrnice vyplývá zásadní význam Ženevské úmluvy při výkladu ustanovení kvalifikační směrnice, která se týká azylu (srov. body 2 a 3 odůvodnění). Směrnice má zavést společná pravidla pro uznávání uprchlíků ve smyslu čl. 1 Ženevské úmluvy (body 16 a 17 odůvodnění) a vzhledem k tomu, že čl. 12 kvalifikační směrnice vychází z čl. 1F Ženevské úmluvy, nelze výklad v Ženevské úmluvě opomenout. Důležitost Ženevské úmluvy potvrdil také Soudní dvůr, podle něhož „[v]ýklad ustanovení směrnice [...] musí být prováděn ve světle obecného systému a účelu této směrnice, s ohledem na Ženevskou úmluvu a ostatní příslušné smlouvy uvedené v čl. 63 prvním pododstavci bodu 1 ES, nyní čl. 78 odst. 1 SFEU“ (srov. body 77–78 rozsudku Soudního dvora ze dne 2. 3. 2010 ve věci *Spolková republika Německo proti B a D*, spojené věci C-57/09 a C-101/09; body 53–54 rozsudku ze dne 2. 3. 2010 ve věci *Salahadin Abdulla a další proti Spolkové republice Německo*, spojené věci C-175/08 až C-179/08; a bod 38 rozsudku ze dne 17. 7. 2010 ve věci *Nawras Bolbol proti Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, C-31/09). Podle čl. 1F písm. c) Ženevské úmluvy se „[u]stanovení této úmluvy [...] nevztahují na žádnou osobu, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že c) je vinna či-

*ny, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Spojených národů*“. Ačkoliv toto ustanovení Ženevské úmluvy se vztahuje pouze na vyloučení z azylu, vzhledem k tomu, že evropský zákonodárce zvolil totožnou úpravu také pro vyloučení z doplňkové ochrany, musí být obě ustanovení vykládána ve světle výkladu Ženevské úmluvy. Takto ostatně postupoval i žalovaný, který správně vyložil vylučující klauzuli ve světle ustanovení Ženevské úmluvy.

[20] Žalovaný se při definici činů v rozporu se zásadami a cíli OSN opřel o preambuli Charty OSN a doplnil, že stěžovatel porušil práva zakotvená ve Všeobecné deklaraci lidských práv. Krajský soud tento výklad modifikoval tak, že podřadil skutek spáchaný žalobcem pod Chartu OSN, neboť je v rozporu se zásadami víry v základní lidská práva, důstojnosti a hodnoty lidské osobnosti; krajský soud doplnil, že odkaz na Všeobecnou deklaraci lidských práv byl žalovaným učiněn nad rámec odůvodnění. Aby Nejvyšší správní soud prověřil správnost takovéto argumentace, přistoupil k výkladu vylučující klauzule opírající se o tento důvod s přihlédnutím k interpretaci obdobného ustanovení Ženevské úmluvy, tedy čl. 1F písm. c), v rozhodovací praxi zahraničních soudů.

[21] Při výkladu vylučující klauzule musí zdejší soud přihlédnout k výkladu čl. 1F písm. c) Ženevské úmluvy. Toto ustanovení musí být vykládáno v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti a s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy (čl. 33 odst. 1 Vídeňské úmluvy o smluvním právu; č. 15/1988 Sb., dále jen „Vídeňská úmluva“). Vzhledem k tomu, že k Ženevské úmluvě nebyla připojena ani později přijata žádná dohoda nebo listina vyhotovená stranami Ženevské úmluvy, která by upřesňovala význam vylučující klauzule podle čl. 1F písm. c) Ženevské úmluvy, přihlédl při výkladu Nejvyšší správní soud kromě textu Ženevské úmluvy, jejího předmětu a účelu smlouvy také k pozdější praxi zahraničních soudů při výkladu tohoto pravidla v souladu s čl. 33 odst. 3 písm. b) Vídeňské úmluvy.

[22] S ohledem na neurčitost formulace této vylučující klauzule a lidskoprávní charakter Ženevské úmluvy Vysoký komisař OSN pro uprchlíky (UNHCR) opakovaně upozorňuje, že je nutno ji vykládat restriktivně (srov. Doporučení UNHCR v oblasti poskytování mezinárodní ochrany: „*Aplikace vylučujících klauzulí: Článek 1F Úmluvy o postavení uprchlíků z roku 1951*“, HCR/GIP/03/05, ze dne 4. 9. 2003, dostupné na [http://www.unhcr.cz/dokumenty/exclusion\\_clauses\\_2003.pdf](http://www.unhcr.cz/dokumenty/exclusion_clauses_2003.pdf), dále jen „Doporučení UNHCR z roku 2003“). S tímto přístupem a nutností restriktivního výkladu vylučující klauzule se ztotožnil i Nejvyšší správní soud. Tato klauzule by tak neměla pokrývat jakákoliv porušení lidských práv, která nelze podřadit pod další ustanovení vylučujících klauzulí. To ovšem neznamená, že výklad čl. 1F písm. c) Ženevské úmluvy by neměl být dynamický, naopak by měl reagovat na vývoj mezinárodního práva a také na vyvíjející se (a nutně, v reakci na nová rizika rozšiřující se) výklad pojmů „*činy v rozporu se zásadami a cíli OSN*“. Přitom při interpretaci Nejvyšší správní soud přihlížel nejen k tomu, že lidskoprávní charakter Ženevské úmluvy vyžaduje, aby uprchlíci nebyli vyhoštěni do země, kde jim hrozí pronásledování založené na diskriminačních důvodech, a neměli by být z této ochrany bezdůvodně vylučováni, ale též k smyslu čl. 1F Ženevské úmluvy vyloučit z této ochrany osoby, které samy porušovaly lidská práva jiných a byly původci pronásledování [srov. též Hailbronner, K. *European Immigration And Asylum Law*. Hart/C. H. Beck : Nomos, 2010, s. 1105 nebo rozsudek britského Imigračního odvolacího tribunálu ze dne 28. 5. 2002, ve věci *Gurung [Refugee exclusion clauses especially 1F (b)] Nepal CG*, UKIAT04870, body 35–37; přestože tento rozsudek byl v některých aspektech překonán rozsudkem Odvolacího soudu (*Court of Appeal*) ze dne 30. 4. 2009 ve věci *The Queen on the application of JS (Sri Lanka) and Secretary of State for the Home Department*, EWCA Civ 364, obecná východiska vylučujících klauzulí zůstávají platná]. Na okraj zdejší soud připomíná, že vyloučení z ochrany podle Ženevské úmluvy ani vyloučení z mezinárodní ochrany podle § 15 a § 15a zá-

kona o azylu nijak neomezuje nutnost aplikovat čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), a dotyčnou osobu nevyhostit, pokud jí v zemi původu hrozí riziko mučení, nelidského či ponižujícího zacházení (srov. bod 110 výše citovaného rozsudku ve věci *Spolková republika Německo proti B a D*).

[23] Článek 1F písm. c) Ženevské úmluvy vylučuje z aplikace této úmluvy osobu, „*o níž jsou vážné důvody se domnívat, že je vinná činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Spojených národů*“. Abychom znění tohoto ustanovení přiřkli obvyklý význam, který má být dán výrazům ve smlouvě, je nutno „*činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Spojených národů*“ nutně vykládat v souladu s Chartou OSN a s instrumenty přijatými orgány OSN, které tyto zásady a cíle upřesňují, jak to ostatně požaduje i kvalifikační směrnice. Preambule Ženevské úmluvy odkazuje na zásadu potvrzenou Chartou OSN a Všeobecnou deklarací lidských práv, že „*všichni lidé mají užívat základní práva a svobody bez diskriminace*“. Jde o jediný odkaz na zásady OSN v Ženevské úmluvě a lze z něj dovodit, že zásadě ochrany základních práv a svobod bez rozdílu přikládal tvůrce Ženevské úmluvy ze zásad OSN velký význam. Nicméně pouze z této formulace nelze usoudit, že porušení jakýchkoliv lidských práv žadatelem o mezinárodní ochranu je důvodem pro jeho vyloučení z aplikace Ženevské úmluvy (viz dále). Nadto ustanovení vytyčuje, že musí být splněn důkazní standard „*vážné důvody domnívat se*“, že osoba je „*vinná*“, tedy má osobní odpovědnost za spáchané činy (souladně srov. body 95–99 výše citovaného rozsudku ve věci *Spolková republika Německo proti B a D*; viz též dále bod [45]). K tomu, zda tato formulace znamená, že vyloučit lze pouze osoby, které byly shledány vinnými podle vnitrostátního trestního práva, či zda tato podmínka naznačuje nutnost trestní odpovědnosti, se vyjádřily zahraniční soudy (viz dále).

[24] Cíle a zásady OSN jsou obsaženy především v preambuli, v čl. 1 a čl. 2 Charty OSN (srov. též čl. 12 a čl. 17 kvalifikační směrnice) a dále jsou identifikovány v rozhodovací čin-



nosti orgánů OSN. Charta je uvedena tím, že lid Spojených národů „jsouce [odhodlán] *uchrániti budoucí pokolení metly války, [...] prohlásiti znova svou víru v základní lidská práva, v důstojnost a hodnotu lidské osobnosti, v rovná práva mužů i žen a národů velikých i malých, vytvořiti poměry, za nichž mohou býti zachovány spravedlnost a úcta k závazkům plynoucím ze smluv a jiných zdrojů mezinárodního práva a podporovati sociální pokrok a zlepšovati životní úroveň ve větší svobodě, a k tomu cíli pěstovati snášenlivost a žítí spolu vzájemně v míru jako dobří sousedé, sjednotiti své síly k zachování mezinárodního míru a bezpečnosti, přijmouti zásady a zavést metody zajišťující, aby ozbrojené síly nebylo užíváno leč v společném zájmu, a používatí mezinárodního ústrojí na podporu hospodářského a sociálního povznesení všech národů, [rozhodl se] sdruzžiti své úsilí“*, aby dosáhl těchto záležitostí (důraz doplněn).

[25] Podle čl. 1 Charty OSN jsou cíle OSN tyto:

„1. zachovati mezinárodní mír a bezpečnost a k tomu cíli podnikati účinná kolektivní opatření, aby se předešlo a odklidila ohrožení míru a byly zkrušeny útočné činy neb jiná porušení míru a bylo dosaženo pokojnými prostředky a ve shodě se zásadami spravedlnosti a mezinárodního práva úpravy nebo řešení těch mezinárodních sporů neb situací, které by mohly vésti k porušení míru;

2. rozvíjeti mezi národy přátelské vztahy, založené na úctě k zásadě rovnoprávnosti a sebeurčení národů, a činiti jiná vhodná opatření na posílení světového míru;

3. uskutečňovati mezinárodní součinnost řešením mezinárodních problémů rázu hospodářského, sociálního, kulturního nebo humanitního a podporováním a posilováním úcty k lidským právům a základním svobodám pro všechny bez rozdílu plemene, pohlaví, jazyka nebo náboženství; a

4. býti střediskem, které by uvádělo v soulad počiny národů při dosahování těchto společných cílů“.

[26] Organizace a její členové mají podle čl. 2 Charty OSN jednat podle těchto zásad: (1) zásady svrchované rovnosti všech svých členů; (2) zásady poctivého plnění závazků převzatých z Charty, aby tak sobě i všem zajistili práva a výhody z členství plynoucí; (3) zásady urovnávání mezinárodních sporů pokojnými prostředky; (4) zásady vystříhání se ve svých mezinárodních stycích hrozby násilím nebo použití násilí, ať proti územní celistvosti nebo politické nezávislosti kteréhokoli státu, nebo použití násilí jakýmkoli jiným způsobem neslučitelným s cíli Spojených národů; (5) zásady poskytování veškeré pomoci při každé akci, kterou OSN podnikne podle této Charty, a vystříhání se poskytovat pomoc kterémukoli státu, proti němuž OSN podniká preventivní nebo donucovací akci; a (6) zásady nezasahování do věcí, které patří do vnitřních pravomocí státu.

[27] Mezinárodní soudní dvůr za činy v rozporu se zásadami a cíli OSN považoval ve svých rozhodnutích například několikaměsíční neoprávněné omezování osob (zde pracovníků velvyslanectví) na jejich svobodě a vystavení je fyzickému nátlaku ve svízelných podmínkách (srov. rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 24. 5. 1980 ve věci *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, United States of America v. Iran*, bod 91); aplikaci politiky apartheidu Jihoafrickou republikou v Namibii, a to bez ohledu na skutečný dopad těchto zákonů na blaho obyvatel, když uloženi rozlišování, omezování či vylučování některých osob pouze na základě jejich rasy, barvy pleti, původu, národnostního či etnického původu lze rovněž považovat za vážné porušení cílů a zásad Charty OSN [poradní posudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 21. 6. 1971 ve věci *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa)*, body 129 a 131]. Rada bezpečnosti OSN za skutky v rozporu se zásadami a cíli OSN označila činy mezinárodního terorismu [rezoluce Rady bezpečnosti č. 1377 (2001) a 1378 (2001)]. Na ochranu a prosazování základních lidských práv a svobod se často odvolává také Valné shromáždě-

ní OSN (srov. např. rezoluce ze dne 13. 2. 2002, A/RES/56/152), které vždy zdůrazňují nutnost ochraňovat lidská práva bez rozdílů, tedy bez ohledu na rasu, pohlaví, jazyk či náboženství, čímž odkazuje rovněž na čl. 55 písm. c) Charty OSN, podle kterého má práce OSN na obecné úctě k lidským právům a základním svobodám pro všechny bez rozdílů vést k vytvoření podmínek ustálenosti a blahobytu. Valné shromáždění označilo jakýkoliv čin, který vede k násilnému zmizení, za zásah do lidské důstojnosti, a jako takový za odepření cílů Charty OSN (čl. 1 Deklarace o ochraně všech osob před násilným zmizením ze dne 18. 12. 1992, A/RES/47/133). Obdobně bylo označeno mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo jakékoliv teroristické činy, metody a praktiky [čl. 2 Deklarace o ochraně všech osob před mučením nebo jiným krutým, nelidským či ponižujícím zacházením ze dne 9. 12. 1975, rezoluce 3452 (...), čl. 1 odst. 2 Deklarace doplňující Deklaraci z roku 1994 o opatřeních na odstranění mezinárodního terorismu ze dne 17. 2. 1995, A/RES/49/60].

[28] Výkladem čl. 1F písm. c) Ženevské úmluvy se zabývaly též vnitrostátní soudy v zahraničí, jejichž stanovisko je důležité pro výklad ustanovení „*v celkových souvislostech*“ z pohledu čl. 32 odst. 3 písm. b) Vídeňské úmluvy. Nejvyšší správní soud proto srovnal zahraniční judikaturu k výkladu toho, co mezinárodní soudy považují za „*činy v rozporu se zásadami a cíli OSN*“, aby mohl posléze usoudit, zda lze za takový čin považovat i „*donášení na spolupracovníky*“.

[29] Jedním z nejčastěji citovaných rozhodnutí aplikujících čl. 1F písm. c) Ženevské úmluvy je rozsudek kanadského Nejvyššího soudu (*Supreme Court*) ze dne 4. 6. 1998 ve věci *Pushpanathan proti Kanadě (Minister of Citizenship and Immigration)*, 1 S. C. R. 982. V tomto rozsudku týkajícím se aplikace vylučující klauzule na žadatele, člena zločinecké skupiny odsouzené za obchodování s heroinem v hodnotě 10 milionů dolarů, se kanadský soud podrobně zabýval tím, jak kvalifikovat, zda je čin „*v rozporu se zásadami a cíli OSN*“. Podle kanadského Nejvyššího soudu

by byl vyčerpávající seznam skutků podřaditelných pod tento důvod vyloučení proti smyslu ustanovení. V některých případech samotná OSN uvádí, které činy jsou v rozporu s jejími cíli a zásadami; například jsou takové skutky určeny v deklaracích Valného shromáždění OSN (citované výše v bodě [27]). Dále kanadský Nejvyšší soud odkázal na judikaturu Mezinárodního soudního dvora (identifikoval rozhodnutí uvedená výše v bodě [27]). Další kategorií činů, které spadají pod čl. 1F písm. c) Ženevské úmluvy, jsou podle kanadského soudu ty, které může sám soud označit jako závažné, trvající a systematické porušování základních lidských práv, jež představují pronásledování. Pro tyto účely je nutné nejprve zjistit, zda porušené pravidlo patří mezi jádro základních lidských práv, a uznává se, že jeho porušení vede k okamžitému mezinárodnímu odsouzení a k potrestání. V tomto případě pouhé porušení pravidla představuje pronásledování a pro tento účel lze vyjít například z činů zakotvených jako trestných v mezinárodním právu, například podle Statutu Mezinárodního trestního tribunálu. Za pronásledování pak lze považovat také závažné a trvající porušování lidských práv, pokud bylo doprovázeno obzvláště ohavnými skutkovými okolnostmi (srov. body 65–71 citovaného rozsudku). V dané věci nebylo podílení se na obchodování s narkotikami prozatím mezinárodním společenským označeno za závažné porušení základního lidského práva, které by bylo možné považovat za pronásledování, a z toho důvodu kanadský Nejvyšší soud shledal, že činy stěžovatele nebylo možné podřadit pod čl. 1F písm. c) Ženevské úmluvy (srov. bod 74 citovaného rozsudku).

[30] Dále se článkem 1F písm. c) Ženevské úmluvy zabývaly britské soudy. V rozsudku ze dne 7. 5. 2004 ve věci *KK [Article 1F(c) Turkey (2004)]* Imigrační a azylový tribunál (dále jen „IAT“) nejprve posuzoval případ stěžovatele, který se podílel na zhařství na turecké obchody ve Spojeném království, při němž byla vždy vztyčena vlajka DHKP (kurdské strany). Za tento skutek byl dotyčný odsouzen na čtyři roky odnětí svobody a byl vyloučen ze statusu uprchlíka pro spáchání

teroristického činu. Britský IAT nepřistoupil na návrh UNHCR, aby považoval za činy v rozporu se zásadami a cíli OSN ve smyslu čl. 1F písm. c) Ženevské úmluvy pouze některé z činů, které OSN označila za činy v rozporu s jejími cíli a zásadami, konkrétně pouze nejvýznamnější z těchto činů, které mohou mít mezinárodní dopad nebo mezinárodní dimenzi (bod 68 rozsudku). Dále IAT v této věci aplikoval pro určení rozsahu čl. 1F písm. c) Ženevské úmluvy kritéria zavedená ve věci *Pushpanathan*, tedy, že činem v rozporu se zásadami a cíli OSN jsou buď (a) činy, ohledně nichž je konsensus v mezinárodním právu, že jsou dostatečně závažným a trvajícím porušováním lidských práv, aby bylo možné je označit za pronásledování; nebo (b) činy výslovně označené orgány OSN za rozporné se zásadami a cíli OSN (body 73–76 rozsudku). Pro vyloučení z Ženevské úmluvy podle čl. 1F písm. c) se nevyžaduje, aby byly tyto činy trestné podle vnitrostátního práva, pokud byly v rozporu se zásadami a cíli OSN (bod 88 rozsudku). Zavěšením vlajky politické strany DHKP na místě činu podle IAT pachatelé naznačili, že proti turecké vládě budou bojovat násilnými prostředky i na území Spojeného království, a tento čin bylo možné považovat za teroristický, tedy rozporný se zásadami a cíli OSN.

[31] Závěr, že Charta OSN je živoucím dokumentem a že záběr činů, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN, se může postupně rozšiřovat podle nové agendy OSN, i když by původně tvůrci Ženevské úmluvy pod čl. 1F písm. c) takové činy nehodlali podřadit, potvrdil v rozsudku ze dne 10. 12. 2010 také britský Odvolací soud (*Court of Appeal*) ve věci *Secretary of State for the Home Department proti DD (Afghanistan)*, č. C5/2008/2765 (bod 63 rozsudku). Britské soudy rovněž opakovaně potvrdily, že osoba páchající činy proti zásadám a cílům OSN nemusí být v postavení státních orgánů [shrnutí judikatury srov. rozsudek britského Nejvyššího soudu (*Supreme Court*) ze dne 18. 3. 2009 ve věci *Yasser al-Sirri proti Secretary of State for the Home Department*, č. C5/2007/2372, bod 39]. Všechny uvedené rozsudky se týkaly teroris-

tických činů, které OSN označuje za činy v rozporu s jejími cíli a zásadami, a proto v nich nelze nalézt podrobnější test pro určení, co je „činem v rozporu se zásadami a cíli OSN“ než ve shora uvedeném kanadském rozsudku *Pushpanathan*, na který se nadto odvolávají.

[32] Podle Doporučení UNHCR z roku 2003 by toto ustanovení mělo přicházet na řadu pouze za mimořádných okolností a v případě aktivit, které útočí na samý základ soužití mezinárodního společenství. UNHCR také dovozuje z čl. 1 a čl. 2 Charty OSN, že takové činy mohou spáchat jediné osoby zastávající vysoké mocenské postavení ve státě nebo státu podobných celcích. Tento závěr ve svém Doporučení Rec (2005)6 Výboru ministrů členským státům o vyloučení ze statusu uprchlíka v kontextu čl. 1F Úmluvy o právním postavení uprchlíků přijatém dne 23. 3. 2005 uvádí také Rada Evropy, *ad hoc* Výbor expertů pro právní otázky územního azylu, uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti (*Ad hoc Committee of Experts on Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons*, CAHAR). Posledně uvedený závěr ovšem nepotvrzuje mezinárodní judikatura vnitrostátních soudů, a ve vztahu k příslušným ustanovením kvalifikační směrnice ani judikatura Soudního dvora ve výše citovaném rozsudku *Spolková republika Německo proti B a D* (viz dále). Nejvyšší správní soud proto bude vycházet ze závěru, že činy v rozporu se zásadami a cíli OSN nemusí být vždy spáchány pouze osobami ve vysokém mocenském postavení.

[33] Jednou z námitek stěžovatele bylo, že se nedopustil žádného trestného činu. V čl. 1F písm. c) Ženevské úmluvy, jehož znění, jak bylo uvedeno výše, bylo východiskem také pro znění příslušných ustanovení kvalifikační směrnice, a tím pádem i vnitrostátních ustanovení v zákonu o azylu, se uvádí, že osoba musí být „*vinna*“ činy v rozporu se zásadami a cíli OSN. Již z výše uvedené judikatury vyplývá, že činy v rozporu se zásadami a cíli OSN nemusí vždy naplňovat skutkové podstaty vnitrostátních trestných činů, pokud se jedná (a) o činy, ohledně nichž je konsensus v mezinárodním právu, že jsou dosta-

tečně závažným a trvajícím porušováním lidských práv, aby bylo možné je označit za pronásledování; nebo (b) o činy výslovně označené orgány OSN za rozporné se zásadami a cíli OSN. Z toho vyplývá, že trestní kvalifikace není nutná. Související otázkou je, zda se požaduje dosažení trestněprávního důkazního standardu pro konstatování viny. V rozsudku ze dne 18. 3. 2009 ve věci *Yasser al-Sirri proti Secretary of State for the Home Department*, č. C5/2007/2372 Nejvyšší soud (*Supreme Court*) potvrdil, že, přestože v čl. 1F písm. c) Ženevské úmluvy je požadováno, aby žadatel byl „vinen“, nepožaduje toto ustanovení trestněprávní důkazní standard pro prokázání viny, ale má být toto slovní spojení vykládáno ve smyslu „je odpovědný za“ (bod 35 rozsudku). Důkazní standard v tomto případě je, zda jsou „vážné důvody domnívat se, že žadatel je vinen“; tento standard je bezpochyby vysoký, ale nejde o standard „nade vši pochybnost“, který by byl použit v trestněprávní věci.

[34] Na základě výše uvedených příkladů Nejvyšší správní soud shrnuje, že mezinárodní praxe smluvních stran vyložila čl. 1F písm. c) Ženevské úmluvy tak, že zahrnuje činy výslovně označené OSN jako činy v rozporu se zásadami a cíli OSN nebo činy, které představují dostatečně závažné a trvajícím porušování lidských práv, které lze považovat za pronásledování jiných osob, srov. výše rozsudky ve věci *Pushpanathan* a ve věci *KK [Article 1F(c) Turkey (2004)]*. Z výše uvedeného přehledu relevantních předpisů vyplývá, že Charta OSN ve své preambuli skutečně odkazuje na záměr založením OSN vytvořit prostor, v němž budou chráněna základní lidská práva, důstojnost a hodnota lidské osobnosti, rovná práva mužů i žen a rovná práva národů velikých i malých; a tuto zásadu OSN zdůrazňuje i Ženevská úmluva ve své preambuli. Nicméně, i když jde v případě donášení informací na své spolupracovníky bezpochyby o jednání odsouzenihodné, samotné donášení informací na své spolupracovníky o jejich kontaktech s osobami z nekomunistických zemí nelze označit za čin v rozporu se zásadami a cíli OSN ve smyslu čl. 1F písm. c) Žene-

vské úmluvy, pokud použijeme výše uvedená kritéria.

[35] Orgány OSN samotné donášení informací na spolupracovníky v žádných z nalezených dokumentů neoznačují za činy v rozporu se zásadami a cíli OSN. Žalovaný i krajský soud činy stěžovatele podřadili pod tento důvod z toho důvodu, že jím poskytované informace poškodí tyto osoby a podstatným způsobem zasáhnou do jejich osobního života, práva na svobodu myšlení a svědomí a stěžovatel je i jejich rodiny vystavoval osobnímu nebezpečí. Krajský soud doplnil, že není podstatné, jaké důsledky měla informátorská činnost stěžovatele na jeho spoluobčany; tento závěr ovšem ve světle výše uvedených kritérií neobstojí. Zásah do soukromého a rodinného života, do svobody myšlení, svědomí a náboženství pouze předáním informací o jiných osobách nelze označit za dostatečně závažné a dlouhotrvající porušení lidských práv, a to ani za situace, že trval několik let, neboť nezasahuje do jádra základních lidských práv a toto porušení ani nevede k okamžitému mezinárodnímu odsouzení; navíc jeho jednání nelze *a priori* v kontextu předstřehných rozhodnutí mezinárodních soudů hodnotit jako zvláště zavrhénihodné. Ostatně, když si představíme situaci z opačné strany, tak osoba, o níž byly státním orgánům poskytnuty informace, nebude pravděpodobně pouze na základě této skutečnosti, aniž bychom zkoumali důsledky takového předání informací, považována za pronásledovanou ve smyslu zákona o azylu. Nicméně, žalovaný doplnil, že stěžovatel tímto jednáním napomáhal státním orgánům Kuby v pronásledování jiných osob. Jinými slovy, činnost stěžovatele by podle žalovaného mohla být považována za účast na pronásledování jiných osob. Pokud by tomu tak skutečně bylo, takový zásah již lze podřadit pod jednání v rozporu se zásadami a cíli OSN.

#### IV.4 Účast na činech v rozporu se zásadami a cíli OSN

[36] Pro posouzení otázky, zda stěžovatel přispěl svými skutky k páčání činů v rozporu se zásadami a cíli OSN do té míry, že by bylo možné jeho účast podřadit pod § 15a odst. 2

zákona o azylu, podle něhož na „*cizince, který podněcuje ke spáchání činů uvedených v odstavci 1 nebo se na jejich spáchání účastní, se odstavec 1 vztahuje obdobně*“, vodítko již neposkytuje samotná Ženevská úmluva, ale inspirovat se lze statuty mezinárodních tribunálů a zahraniční judikaturou vykládající čl. 1F Ženevské úmluvy a účast na činech v něm obsažených. Případy informátorů nejsou v judikatuře týkající se vylučujících klauzulí nikterak ojedinělé, ačkoliv se málokdy týkají přímo vylučující klauzule pod čl. 1F písm. c) Ženevské úmluvy a většinou se vztahují k jiným typům zločinů. Tento typ činnosti lze v některých případech skutečně podřadit pod účastenství na činech zakládajících vyloučení z mezinárodní ochrany, které je upraveno v čl. 12 odst. 3, resp. v čl. 17 odst. 2 kvalifikační směrnice, ve vnitrostátním právu v § 15 odst. 2, resp. v § 15a odst. 2 zákona o azylu.

[37] Kvalifikační směrnice neupřesňuje, jakým způsobem vykládat účast na spáchání činů v čl. 12 odst. 3 a čl. 17 odst. 2 kvalifikační směrnice. Z veřejně dostupných přípravných dokumentů k uvedené směrnici pouze vyplývá, že původně měla směrnice obsahovat také ustanovení o tom, že vyloučení může být založeno pouze na osobním a vědomém jednání dotyčné osoby; toto ustanovení však nebylo do konečného znění vtčeno. Jako nejvhodnější se jeví inspirace pravidly o mezinárodní trestní odpovědnosti jednotlivce, jednak vzhledem k tomu, že toto ustanovení kvalifikační směrnice se vztahuje také na zločiny proti lidskosti a válečné zločiny, u nichž účast na takovém jednání lze vyložit pouze v souladu s pravidly mezinárodního trestního práva, jednak proto, že i kategorie činů v rozporu se zásadami a cíli OSN vychází z mezinárodního práva. Podpůrným argumentem, proč vycházet z mezinárodní trestní odpovědnosti jednotlivce, je fakt, že o tato kritéria se při aplikaci čl. 1F písm. c) Ženevské úmluvy opřely také mezinárodní soudy v případech, kdy se žadatelé podíleli na činech v rozporu se zásadami a cíli OSN (viz dále).

[38] Jak vyplývá z odborné literatury, přesvědčení o odpovědnosti fyzických osob za

vážná porušení mezinárodního práva vzniklo až v průběhu 20. století, kdy byla základní pravidla odpovědnosti fyzických osob za zločiny vymezena ve statutech mezinárodních vojenských tribunálů (Ondřej, J.; Šturma, P.; Bílková, V.; Jílek, D. a kol. *Mezinárodní humanitární právo*. Praha: C. H. BECK, s. 411). Tato pravidla se odrazila v Zásadách mezinárodního práva uznaných v Chartě norimberského tribunálu a potvrzených rezolucí OSN č. 95/I (1946). Podle zásady I „[k]aždý, kdo spáchá čin zakládající zločin podle mezinárodního práva, odpovídá za tento zločin a podléhá trestu“. Za zločiny trestné podle mezinárodního práva tyto zásady označují zločiny proti lidskosti, válečné zločiny a zločiny proti míru (zásada VI). Zásada VII označuje za zločin podle mezinárodního práva rovněž účastenství při páčení uvedených zločinů podle mezinárodního práva. Později byly základy osobní odpovědnosti za páčení zločinů podle mezinárodního práva upraveny ve smluvních dokumentech. Aby bylo možné reflektovat vývoj mezinárodního práva, vhodným pramenem pro zjištění, jakým způsobem se mohou jednotlivci účastnit na různých mezinárodních trestných činech, jsou v současné době statuty mezinárodních tribunálů, nejnověji Římský statut Mezinárodního trestního soudu (č. 84/2009 Sb. m. s.; dále jen „Římský statut“). Ačkoliv tento statut se nevztahuje na dobu, kdy stěžovatel dodával informace na své spoluobčany (čl. 11 a čl. 18 Římského statutu), pravidla v něm zakotvená vycházejí z obecných zásad trestního práva a lze je považovat za dobré vodítko pro zjištění, jak přistupovat k účastenství na zločinech podle mezinárodního práva.

[39] Římský statut upravuje otázku individuální trestní odpovědnosti v čl. 25, podle něhož je osoba trestně odpovědná, pokud

*„a) spáchala takový zločin samostatně, společně s jinou osobou nebo prostřednictvím jiné osoby, bez ohledu na trestní odpovědnost této jiné osoby;*

*b) nařídila spáchání takového zločinu, navedla či podněcovala jiného ke spáchání zločinu, který byl skutečně dokonán, nebo došlo k jeho pokusu;*

c) s cílem usnadnit spáchání takové-  
ho zločinu se dopustila napomáhání či  
nadržování nebo jinak pomáhala při je-  
ho spáchání či pokusu, včetně poskytnutí  
prostředků pro jeho spáchání;

d) jinak přispěla ke spáchání zločinu  
nebo jeho pokusu skupinou osob jednajících  
se společným záměrem. Přispění musí být  
úmyslné a musí:

(i) směřovat k podpoře trestné čin-  
nosti nebo zločinného záměru skupiny,  
pokud tato činnost či záměr zahrnuje spá-  
chání zločinu spadajícího do jurisdikce Sou-  
du; nebo

(ii) být provedeno s vědomím, že skupi-  
na má v úmyslu spáchat takový zločin;

e) pokud jde o zločin genocidy, přímo  
a veřejně podněcuje jiné k páčání genocidy;

f) dopustí se pokusu takového zločinu  
spocívajícího v tom, že vykoná čin zásadním  
způsobem zahajující naplňování skutkové  
podstaty zločinu, nicméně zločin není doko-  
nán vzhledem k okolnostem nezávislým na  
jejím úmyslu. Osoba, která upustí od dalšího  
jednání potřebného k dokonání zločinu či ji-  
nak zmaří dokonání zločinu, nebude trestá-  
na za pokus podle tohoto Statutu, pokud zce-  
la a dobrovolně upustila od zločinného  
úmyslu“ (zdůraznění doplněno).

Obdobná ustanovení obsahují statuty Me-  
zinárodního trestního tribunálu pro bývalou  
Jugoslávii (čl. 7) a Mezinárodního trestního  
tribunálu pro Rwandu (čl. 6), podle nichž je  
za čin osobně odpovědná také osoba, která  
plánovala, navedla k páčání, nařídila, spá-  
chala čin nebo jinak napomáhala či nadržova-  
la při plánování, přípravě či vykonání činů  
podle statutu. Podávání informací o osobách  
za účelem páčání trestných činů podle me-  
zinárodního práva by podle výše uvedených  
kritérií bylo možné za určitých specifických  
okolností podřadit pod napomáhání při spá-  
chání činu. Nicméně, kromě toho, zda je mož-  
né skutek, k němuž bylo napomáháno, pova-  
žovat za mezinárodní trestný čin, se zkoumá  
také úmysl (*mens rea*) podílet se na spáchání  
takového činu. Požadavky pro naplnění

úmyslu přitom jsou stanoveny odlišně pro  
různé typy zločinů (např. pro zločiny proti  
lidskosti se požaduje úmysl a znalost, že čin je  
spáchán v souvislosti s rozšířeným a systema-  
tickým útokem, srov. *the Prosecutor v. Dusko  
Tadic*, IT - 94 - 1 - A, body 656–657; pro geno-  
cidu tzv. *dolus specialis*, tedy úmysl zničit čás-  
tečně nebo úplně národní, etnickou, rasovou  
nebo náboženskou skupinu, srov. *the Prose-  
cutor v. Jean-Paul Akayesu*, ICTR - 96 - 4 - T,  
bod 497). Zahraniční azylová judikatura vy-  
chází z kritérií mezinárodního trestního prá-  
va k účastenství na těchto činech a nabízí ně-  
kolik vodítek. Ačkoliv některé z případů se  
vztahují k zločinům proti lidskosti, kde je  
aplikace pravidel mezinárodního trestního  
práva nasnadě, existuje také judikatura vzta-  
hující tato kritéria na zločiny proti zásadám  
a cílům OSN (viz dále).

[40] Nejvyšší správní soud proto nejprve  
srovnal judikaturu, v níž zahraniční azylové  
soudy posuzovaly případy „udavačů“ s různými  
skutkovými okolnostmi. Jako příklad lze  
uvést rozhodnutí novozélandského Uprchlic-  
kého odvolacího tribunálu (*Refugee Status  
Appeals Authority*) ze dne 11. 8. 2003, ve věci  
č. 73823, dostupné na [http://www.nzrefugee-  
appeals.govt.nz/PDFs/Ref\\_20030811\\_73823.pdf](http://www.nzrefugee-appeals.govt.nz/PDFs/Ref_20030811_73823.pdf),  
v němž tento tribunál posuzoval pří-  
pad stěžovatele paštúnské národnosti  
z Afghánistánu, který byl členem mládežnické  
organizace *People's Democratic Party  
of Afghanistan* a později členem stejnojmenné  
politické strany. Součástí politické činnosti  
členů mládežnické organizace bylo identifi-  
kovat spolužáky, kteří byli členy nebo příz-  
nivci protivládní politické strany Mojahedin.  
Dotyčný stěžovatel se snažil v kuloárech zji-  
stit, kdo projevuje protivládní názory a jména  
těchto spolužáků předával předákům mládež-  
nické organizace; byl srozuměn s tím, že tako-  
ví podezřelí studenti mohou být vyslýcháni  
tajnou policií, KHAD nebo dokonce zatčeni  
a odsouzeni revolučním soudem. Byl si vě-  
dom také toho, že v průběhu výslechů budou  
takoví studenti pravděpodobně mučeni; nic-  
méně byl přesvědčen, že Mojahedini vykoná-  
vají činnost ohrožující bezpečnost země, ne-  
boť podle něj byli podporováni pákistánskou

tajnou službou a podíleli se na ostřelování Kábulu, při němž bylo zabito mnoho civilistů. Stěžovatel si nevzpomínal, kolik studentů takto označil, ale domníval se, že zhruba 2–3 ročně. Činnost spočívající v informování o jeho spoluzáčích, která mohla vést k jejich mučení (v řízení bylo prokázáno, že přinejmenším v jednom případě bylo skutečně důsledkem udání ze strany stěžovatele mučení jeho spolužáka), považoval novozélandský rozhodující orgán za zločin proti lidskosti [čl. 1F písm. a) Ženevské úmluvy]. To potvrdil i tribunál, který považoval činnost stěžovatele, který se vědomě podílel na společném účelu, jenž vedl k mučení vyslychaných spolužáků, za účast na tomto zločinu proti lidskosti.

[41] V rozhodnutí téhož tribunálu ze dne 31. 3. 2005 ve věci č. 75130, dostupném na [http://www.nzrefugeeappeals.govt.nz/PDFs/Ref\\_20050331\\_75130.pdf](http://www.nzrefugeeappeals.govt.nz/PDFs/Ref_20050331_75130.pdf), se jednalo o stěžovatele, který dodával informace Jiholibanonské armádě (*South Lebanon Army*, SLA) o zákaznících, kterým dodávala jeho společnost zboží, z nichž mnozí byli muslimové a členové Hizballáhu. Stěžovatel ovšem nevěděl, jak bylo s informacemi, které předával, nakládáno a vzhledem k tomu, že se všemi osobami se nadále setkával, věřil, že žádné z těchto osob nebyla způsobena žádná újma. Ačkoliv informace o zemi původu dokládaly v tomto případě, že SLA některé udané osoby zatýkala, vystavovala je mučení či nelidskému zacházení, jednalo se o osoby žijící v bezpečnostních zónách na jihu Libanonu (tedy v jiné části země, než kde žil stěžovatel). Navíc rozhodující orgán si v tomto případě neopatřil dostatek informací k dopadům informační činnosti stěžovatele a z jeho výpovědi vyplývalo pouze dodávání informací, aniž by se jakkoliv jinak podílel na činnosti SLA, pouze na domněnce nebylo možné založit „*důvodné podezření*“ z účasti žadatele na mučení vykonávaném SLA. V tomto případě tedy nebyl naplněn důkazní standard pro vyloučení stěžovatele z ochrany azylu.

[42] Dalším podobným případem je rozsudek 4. obvodu Odvolacího soudu Spojených států amerických (*United States Court of Appeals, Fourth Circuit*) ze dne 3. 1. 2006

ve věci *Higuít proti Gonzálovi*, č. 5-1002, dostupný na <http://caselaw.findlaw.com/us-4th-circuit/1252073.html>, v němž označil soud stěžovatele, který dodával svým nadřízeným informace o levicové Nové lidové armádě (*New People's Army*, NPA) a dalších komunistických skupinách, přičemž uvedl, že touto činností stěžovatel mnohým lidem ublížil, zničil jejich kariéry a osoby, o nichž předal informace, byly často zatčeny a zabity. Odvolací soud shledal, že tímto, ačkoliv osobně stěžovatel dotyčné osoby nemučil, se podílel na jejich pronásledování. Důležitým aspektem daného rozhodnutí bylo i to, že stěžovatel si byl vědom toho, že poskytování informací vedlo k mučení, zatýkání a smrti členů NPA a dalších politických oponentů; o jeho vině v páchání těchto činů nebylo podle soudu pochyb.

[43] Pokud jde o úmysl, v některých případech zahraniční soudy nepožadovaly přímý úmysl podílet se na činech, k nimž vedlo jednání žadatelů, jak vyplývá z rozsudku 1. obvodu Odvolacího soudu Spojených států amerických ze dne 23. 5. 2007 ve věci *Castañeda – Castillo proti Gonzálovi*, č. 05-2384, dostupného na <http://caselaw.findlaw.com/us-1st-circuit/1020189.html>. Stěžovatel v uvedené věci nebyl sice informátorem, ale byl členem jednotky armády, která zatkla vesničany, což později vedlo k jejich zmasakrování. Podle jeho vyjádření nevěděl v té době o masakru a dověděl se o něm teprve o několik týdnů později. V tomto rozhodnutí americký soud připustil, že za jistých okolností lze považovat prvek vědomosti o spáchání činů za splněný i v případech „*úmyslného zavírání očí*“ nad skutečnostmi (*wilful blindness*), a zkoumal, do jaké míry si byl daný stěžovatel vědom obecného porušování lidských práv páchaného armádou, v níž působil.

[44] Výše uvedené příklady ilustrují, koho lze považovat za osobu podílející se na činech podle čl. 1F Ženevské úmluvy. Zkoumat se musí osobní odpovědnost dotyčné osoby, ale též důsledky, k nimž její počínání vedlo, přičemž by mělo být alespoň „*důvodné podezření*“, že daná osoba se účastnila spáchání uvedených činů. Ačkoliv výše uvedené případy se převážně netýkaly vylučující klauzule

v čl. 1F písm. c) Ženevské úmluvy, osobní odpovědnost a úmysl pachatele spáchat čin v rozporu se zásadami a cíli OSN zkoumaly zahraniční soudy i v případech týkajících se tohoto důvodu pro vyloučení z dobrodíní azylu, např. v rozsudku kanadského Federálního soudu ze dne 23. 6. 2004 ve věci *Bitaraf proti Kanadě Minister of Citizenship and Immigration*, [2004] FC 898, dostupném na <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43fec9cf2.html>, v němž kanadský federální soud shrnul svou judikaturu, podle níž, aby byl člen teroristické organizace viněn činy v rozporu se zásadami a cíli OSN, bylo nutné zjišťovat, zda s teroristickou organizací sdílel společný cíl, do jaké míry se na aktivitách podílel osobně a s vědomím jejich dopadů (bod 28–32 rozsudku).

[45] Obdobný závěr stran zkoumání osobní odpovědnosti vyplývá také z výkladu vylučující klauzule poskytnuté Soudním dvorem ve výše citovaném rozsudku *Spolková republika Německo proti B a D*. Soudní dvůr konstatoval, že aby mohla být konstatována existence důvodů vyloučení, je důležité, aby bylo možné vzhledem k míře dokazování přičíst dotyčné osobě spoluodpovědnost za činy, kterých se dopustila organizace v době, kdy byla tato osoba členem dané organizace (bod 95). Podle tohoto rozsudku, který se týkal činů člena teroristické organizace, osobní odpovědnost za činy v rozporu se zásadami a cíli OSN musí být posuzována s ohledem jak na objektivní, tak i subjektivní kritéria (bod 96), a za tímto účelem musí orgán přezkoumat úlohu, kterou dotyčná osoba hrála při páchání dotčených činů, její postavení uvnitř organizace, míru znalostí o činnostech organizace, případný nátlak nebo jiné faktory, které mohly ovlivnit její jednání (bod 97). V rámci posouzení závažnosti spáchaných činů a osobní odpovědnosti by příslušný orgán měl zohlednit veškeré okolnosti těchto činů a situaci dané osoby (bod 109).

[46] Žadatel tedy pro vyloučení nemusí čin v rozporu se zásadami a cíli OSN dokonat sám, ale na jeho spáchání se může podílet například i předáváním informací o lidech, kteří na základě těchto informací byli takovým

činům poté vystaveni. Jeho míru odpovědnosti je nutno zkoumat individuálně podle jeho znalosti o tom, k čemu budou předané informace použity, a podle úmyslu (resp. vědomé nedbalosti) způsobit předáním informací činy v rozporu se zásadami a cíli OSN.

#### **IV.5 Aplikace pravidel na projednávaný případ**

[47] V nyní projednávané věci se stěžovatel dopustil toho, že předával státním orgánům jako osoba spolupracující se státními orgány informace o svých spoluobčanech týkající se zejména jejich setkávání se s cizinci nebo jejich snahy odcestovat na západ. Z pohovorů ve správním řízení vyplývá, že tyto skutečnosti stěžovatel ani nevyvracel, ani v pohovoru neprojevil lítost nad tímto počínáním (srov. vyjádření „[n]ikdy jsem se nezabýval tím, jaký dopad měla tato moje činnost na dotyčné osoby, a ani jsem se o to nikdy nezajímal. Bylo mi řečeno, že musím být diskrétní“). Z pohovorů dále nevyplývá, že by byl na stěžovatele vyvíjen v době, kdy s touto činností začal, jakýkoliv nátlak.

[48] Z výše uvedené rozhodovací činnosti soudů vyplývá, že pokud by toto donášení vedlo k některému z činů, které již byly označeny za činy v rozporu se zásadami a cíli OSN, například k mučení, k neoprávněnému omezování osob na jejich svobodě a k jejich vystavení fyzickému nátlaku ve svízelných podmínkách nebo k závažným porušením lidských práv dotčených osob, mohlo by se jednat o účast na činu proti zásadám a cílům OSN ve smyslu § 15a odst. 2 zákona o azylu. Aby bylo možné toto prokázat, bylo by ovšem nutné zkoumat také důsledky činů stěžovatele a jeho úmysl, případně vědomou nedbalost se na takových činech podílet.

[49] Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že „pro aplikaci § 15a odst. 1 písm. c) zákona o azylu není rozhodující, aby bylo prokázáno, jaké reálné následky pro konkrétní občany Kubánské republiky [...] měla skutečnost, že žalobce se [...] stal za svého pobytu v ČSSR informátorem kubánské režimu a předával informace o svých krajanech“. Jak bylo uvedeno výše, tento závěr je ne-



správný a nedostatečně zjištěný skutkový stav neumožňuje Nejvyššímu správnímu soudu posoudit, zda spoluobčanům stěžovatele hrozilo kvůli ohlášeným informacím například mučení či nelidské zacházení. Na nedostatečně zjištěný skutkový stav věci přitom upozornil také stěžovatel.

[50] Je sice pravdou, že žalovaný se jednou dotázal na možné důsledky pro dotčené osoby („*Jak se s těmi vašimi poznatky nakládalo? Víte to?*“) a stěžovatel odpověděl, že neví, nicméně stěžovatel nebyl dále dotazován na obvyklé následky udání na Kubě v relevantní době, když se příslušné státní orgány dozvěděly, že vyslaný pracovník má styky s osobami ze zahraničí nebo má v úmyslu emigrovat ze země „*na západ*“. K této otázce nebyly ve spisu ani založeny zprávy o zemi původu. Když stěžovatel dále uvedl, že prozradil informace o úmyslu jednoho ze svých spolupracovníků odjet, nebyl dále dotázán, jaké důsledky toto později pro dotčeného spolupracovníka a jeho rodinu mělo či mohlo mít. I tyto nedostatky by bylo možné prominout, pokud by ze spisu a ze zpráv o zemi původu vyplývala alespoň rámcová představa o tom, jak na Kubě v osmdesátých letech fungoval systém donášení informací a jaké kroky byly později činy vůči osobám, které dále nebyly důvěryhodnými. Takové informace si správní orgán může částečně opatřit v rámci pohovoru od samotného stěžovatele a dále by je měl ověřit ve zprávách o Kubě, které reflektují předmětnou dobu, což vyplývá ze specifického rozložení důkazního břemene v řízení o mezinárodní ochraně. Podle ustálené judikatury zdejšího soudu „*stát je zodpovědný za náležité zjištění reálií o zemi původu, ale žadatel musí unést důkazní břemeno stran důvodů, které se týkají výlučně jeho osoby*“ (rozsudek ze dne 25. 7. 2005, čj. 5 Azs 116/2005-58). Nutnost opatřit si informace se bezpochyby vztahuje také na řízení, kdy žalovaný hodlá žadatele z mezinárodní ochrany vyloučit pro spáchání závažných činů.

[51] Je pravdou, že zprávy ve spisu v obecné rovině reagují na vývoj situace na Kubě v době rozhodování žalovaného, nicméně pro posouzení důsledků donášení bylo

nutno si opatřit také zprávy aktuální k době, kdy stěžovatel donášel informace na své spolupracovníky. Judikatura NSS se opírá o čtyři kritéria, která by měly informace o zemi původu splňovat, a to, že by měly být „*v maximální možné míře (1) relevantní, (2) důvěryhodné a vyvážené, (3) aktuální a ověřené z různých zdrojů a (4) transparentní a dohledatelné*“ (rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 Azs 105/2008-81, č. 1825/2009 Sb. NSS). Tato kritéria vycházejí i z kritérií upravených v evropských směrniciích v ustanoveních, která nebyla řádně transponována, např. z čl. 8 odst. 2 písm. b) směrnice 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, podle něhož „*[č]lenské státy zajistí, aby [...] byly získávány přesné a aktuální informace z různých zdrojů, např. z Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), týkající se obecné situace v zemích původu žadatelů o azyl a případně v zemích jejich průjezdu, a aby tyto informace měli k dispozici pracovníci odpovědní za posuzování žádostí a rozhodování o nich*“. Rovněž čl. 4 odst. 3 kvalifikační směrnice požaduje, aby byly v řízení o mezinárodní ochraně zohledněny „*všechny významné skutečnosti týkající se země původu v době rozhodování o žádosti, včetně právních předpisů země původu a způsobu jejich uplatňování*“ [písmeno a)] a „*konkrétní postavení a osobní situace žadatele, včetně takových faktorů jako jsou původ, pohlaví a věk [...]*“ [písmeno c)] (zdůraznění doplněno). Těmto kritériím relevantnosti a aktuálnosti informací o zemích původu ovšem žalovaný nedostal.

[52] Aktuálnost informací o zemi původu, kterou ve své judikatuře Nejvyšší správní soud konstantně zdůrazňuje, totiž neznamená pouze to, že musí být ve spisu obsaženy pouze nejnovější informace, ale také povinnost obstarat si informace aktuální k době, kdy se udály popisované události, pokud je nutné tyto události ověřit nebo zjistit jejich další vývoj. V nyní projednávaném případě bylo nutné ověřit tyto informace tím spíš, že zkoumané skutečnosti byly stěžovateli vytýkány a byly k jeho tíži.

[53] Ze zpráv založených ve spisu lze zjistit, že s vězni – zastánci demokracie a obránci lidských práv – je nakládáno špatně, jsou bez trestně bití a jinak zneužíváni, a to navzdory zákonné úpravě zakazující špatné zacházení s vězni. Mnoho z vězňů je vyslýcháno a donuceno k podpisu usvědčujícího obvinění nebo ke spolupráci s úřady (srov. zprávu Ministerstva vnitra Velké Británie ze dne 29. 10. 2008, část Lidská práva). Dále z výroční zprávy *Human Rights Watch* za rok 2009 vyplývá, že rodinní příslušníci politických vězňů mají potíže při hledání práce a jsou pronásledováni. Tato zpráva také zmiňuje různá omezení svobody pohybu a skutečnost, že neoprávněné cestování může mít za následek trestní stíhání. Je zmíněno, že v roce 2008 vláda zvýšila míru svévolného zatýkání disidentů a omezování jejich svobody shromažďování. Z těchto náznaků nelze dovodit, jaká byla situace v letech 1978–1988 a jaké důsledky mohlo mít a mělo pro osoby, o nichž stěžovatel dodával informace, že kubánské státní orgány věděly o jejich snaze emigrovat. Rovněž z nich nelze vůbec dovodit, zda stěžovatel o těchto důsledcích věděl nebo zda bylo vzhledem k situaci na Kubě namísto očekávat, že o nich věděl. Informace o zemi původu tak nejsou aktuální ani relevantní ve vztahu k důvodům, pro které byl stěžovatel vyloučen z doplňkové ochrany. Žalovaný vyloučení z doplňkové ochrany posoudil bez jakéhokoliv propojení tvrzení stěžovatele se situací v zemi původu, k jejímuž posouzení si ani neopatrily podklady. V daném případě tak žalovaný nemohl účast stěžovatele na činech v rozporu se zásadami a cíli OSN bez těchto doplňujících informací relevantně posoudit.

[54] Ve správním spisu navíc nebyly založeny všechny zprávy o zemi původu; chybějí zprávy MZV USA za rok 2004 a za rok 2005, informace *Human Rights Watch* z ledna 2005, informace MZV ČR ze dne 22. 8. 2005, čj. 126344/2005, a „*Report OSN 1/2006*“, ze kterých sice správní orgán podle rozhodnutí nevycházel, ale podle záznamu z prvního pohovoru s nimi stěžovatele seznámil jako s podklady, z nichž vycházet bude. Ačkoliv tento postup stěžovatel nenapadl, a nemohl

by tedy být důvodem pro zrušení rozsudku, Nejvyšší správní soud jej považuje za velmi sporný, neboť žalovaný vyvolal legitimní očekávání stěžovatele, že žalovaný má pro své rozhodnutí dostatek relevantních zpráv, které ovšem nakonec nebyly použity, a ani nelze (kvůli absenci ve spisu) posoudit, zda byly či nebyly pro projednávanou věc relevantní. Založeny ve spisu jsou pouze tři zprávy, konkrétně shrnutí výroční zprávy *Human Rights Watch* za rok 2009, přehled vývoje dění na Kubě od roku 1998 z Infobanky ČTK a základní informace o Kubě vypracované Ministerstvem vnitra Velké Británie ze dne 29. 10. 2008.

## V. Shrnutí

[55] Nejvyšší správní soud shledal, že krajský soud pochybil jednak tím, že nesprávně posoudil právní otázku ohledně toho, které činy spadají pod činy v rozporu se zásadami a cíli OSN, a vzhledem k nesprávnému posouzení této právní otázky rovněž nesprávně posoudil vady řízení správního orgánu spočívající v nedostatečném zjištění skutkového stavu, které vyplývalo z nedostatků pohovoru a z absence relevantních a aktuálních zpráv o zemi původu ve spisu. Byly tedy naplněny kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a písm. b) s. ř. s.

[56] V dalším řízení by krajský soud měl vycházet z toho, že činy v rozporu se zásadami a cíli OSN mohou být (a) činy, ohledně nichž je konsensus v mezinárodním právu, že jsou dostatečně závažným a trvajícím porušováním lidských práv, aby bylo možné je označit za pronásledování; nebo (b) činy výslovně označené orgány OSN za rozporné se zásadami a cíli OSN. Na těchto činech se stěžovatel může podílet nejen tím, že je spáchá sám, ale také tím, že se na jejich spáchání účastní podle § 15a odst. 2 zákona o azylu. Pro závěr, zda se stěžovatel účastnil činů v rozporu se zásadami a cíli OSN (např. mučení, kruté, nelidské či ponižující zacházení s udávanými osobami) ovšem nebyl žalovaným dostatečně zjištěn skutkový stav, proto krajský soud rozhodnutí žalovaného v dalším řízení zruší a nařídí mu jednak doplnit zprávy o zemi původu, případně doplnit zjišťování v pohovoru,

jednak posoudit doplňkovou ochranu v souladu s uvedenými závěry o tom, co může spadat pod činy v rozporu se zásadami a cíli OSN.

[57] Vzhledem k tomu, že byla ve věci posuzována ustanovení kvalifikační směrnice (čl. 12 a čl. 17), Nejvyšší správní soud vážil i to, zda nepoložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru. Taková povinnost by mu plynula z čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, neboť je soudem, u nějž vyvstala otázka týkající se výkladu aktu přijatého orgány Unie (kvalifikační směrnice), jehož rozhodnutí

nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva. Klíčová otázka účastenství na činech v rozporu se zásadami a cíli OSN byla již předmětem výkladu Soudního dvora v rozsudku *Spolková republika Německo proti B a D*, z jehož závěrů zdejší soud vycházel. V dalších dílčích sporných otázkách Nejvyšší správní soud nevylučuje, že po doplnění skutkového stavu bude nutné položit předběžnou otázku, za současného stavu, kdy není skutkový stav věci zjištěn úplně, to však považuje za předčasné.

## 2524

### **Pobyt cizinců: zajištění cizince; překážky správního vyhoštění, vycestování nebo předání**

k § 124, § 124b a § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 140/2001 Sb., č. 151/2002 Sb., č. 217/2002 Sb., č. 222/2003 Sb., č. 428/2005 Sb., č. 165/2006 Sb. a č. 379/2007 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

**I. Správní orgán má povinnost zabývat se v řízení o zajištění cizince podle § 124, § 124b nebo § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, možnými překážkami správního vyhoštění, vycestování nebo předání tohoto cizince podle mezinárodní smlouvy v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo v řízení vyšly najevo. V takové situaci je povinen možné překážky před rozhodnutím o zajištění cizince předběžně posoudit a učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince alespoň potenciálně možné.**

**II. O zajištění cizince nelze rozhodnout, pokud zákonný účel omezení osobní svobody cizince nebude pravděpodobně možné uskutečnit. Správní orgán je naopak povinen v takovém případě cizince neprodleně propustit na svobodu.**

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150)

**Prejudikatura:** č. 2129/2010 Sb. NSS a č. 2420/2011 Sb. NSS; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 2. 2009, *A. a další proti Spojenému království* (stížnost č. 3455/05, ECHR 2009), a rozsudky ze dne 18. 12. 1986, *Bozano proti Francii* (stížnost č. 9990/82, Series A, č. 111), ze dne 22. 3. 1995, *Quinn proti Francii* (stížnost č. 18580/91, Series A, č. 311), ze dne 25. 6. 1996, *Amuur proti Francii* (stížnost č. 19776/92, Reports 1996-III), ze dne 5. 2. 2002, *Čonka a další proti Belgii* (stížnost č. 51564/99, ECHR 2002-I),\*) ze dne 27. 11. 2003, *Shamsa proti Polsku* (stížnosti č. 45355/99 a 45357/99), ze dne 25. 1. 2005, *Singh proti České republice* (stížnost

\*) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Judikatura Evropského soudu pro lidská práva*, ASPI, č. 3/2002, s. 119.

č. 60538/2000),\*) ze dne 27. 11. 2008, *Rashed proti České republice* (stížnost č. 298/07),\*\*) a ze dne 12. 2. 2009, *Nolan a další proti Rusku* (stížnost č. 2512/04).

**Věc:** Halyna P. proti Policii ČR, Krajskému ředitelství policie Plzeňského kraje, Odboru cizinecké policie (dříve Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Plzeň), o zajištění cizince, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 3. 2010 byla žalobkyně zajištěna podle § 129 zákona o pobytu cizinců v tehdejší znění za účelem jejího předání podle mezinárodní smlouvy, v daném případě Dohody mezi Evropským společenstvím a Ukrajinou o zpětném přebírání osob, publikované dne 18. 12. 2007 v Úředním věstníku EU, L 332, s. 48–65 (dále jen „readmisní dohoda s Ukrajinou“).

V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovavý uvedl, že žalobkyně pobývala na území ČR od 10. 11. 2008 neoprávněně, že její předání podle readmisní dohody s Ukrajinou nelze uskutečnit ve lhůtě 48, resp. 72 hodin a že žalobkyně nechce vycestovat dobrovolně.

Téhož dne vydal žalovaný rozhodnutí, jímž podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců žalobkyni uložil správní vyhoštění z území ČR s tím, že doba, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup na území ČR, byla stanovena na 1 rok. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, ovšem vzhledem k tomu, že podepsala po převzetí rozhodnutí o správním vyhoštění prohlášení, podle něhož se měla vzdát práva na odvolání, považovaly správní orgány její odvolání za nepřijatelné, a rozhodnutí o správním vyhoštění tudíž za pravomocné. Nicméně odvolací orgán, Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie, pojal odvolání žalobkyně jako podnět k přezkumnému řízení a rozhodnutím ze dne 20. 4. 2010 ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 správního řádu rozhodnutí ze dne 4. 3. 2010 o správním vyhoštění žalobkyně zrušil a věc vrátil žalovanému k novému projednání. Důvodem zrušení byla zejména skutečnost, že se žalovaný nevy-

pořádal s tvrzeními žalobkyně o jejím partnerském vztahu s panem Teodorem G., občanem Slovenské republiky pobývajícím na území ČR, který měl být dle vlastního prohlášení i tvrzení žalobkyně otcem dítěte, jehož narození žalobkyně očekávala (v době rozhodování správního orgánu o jejím zajištění a vyhoštění byla žalobkyně ve čtvrtém měsíci těhotenství). Žalovaný tedy měl podle nadřízeného správního orgánu v řízení o správním vyhoštění zkoumat, zda je žalobkyně v postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie.

Proti rozhodnutí o zajištění podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Plzni, s níž spojila rovněž návrh na vydání předběžného opatření. Tomuto návrhu krajský soud usnesením ze dne 17. 3. 2010, čj. 57 A 19/2010-21, vyhověl a přikázal žalovanému zdržet se do právní moci rozhodnutí soudu o žalobě jakékoli činnosti směřující k předání žalobkyně z území ČR. Toto usnesení bylo žalovanému doručeno dne 18. 3. 2010, nicméně předání žalobkyně již bylo realizováno dne 17. 3. 2010. Z tohoto důvodu nerozhodoval ani rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v této věci přednostně, neboť tím, že byla žalobkyně dne 17. 3. 2010 předána přes území Slovenské republiky na Ukrajinu, bylo její zajištění v každém případě ukončeno.

Následně krajský soud rozsudkem ze dne 10. 5. 2010, čj. 57 A 19/2010-74, žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že byly splněny podmínky pro zajištění žalobkyně podle § 129 zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně pobývala na území ČR neoprávněně a zároveň zde existovala příslušná mezinárodní smlouva, tj. readmisní

\*) *Neoficiální český překlad rozsudku viz např. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva, ASPI, č. 2/2005, s. 61.*

\*\*) *Neoficiální český překlad rozsudku viz např. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva, ASPI, č. 1/2009, s. 55.*

dohoda s Ukrajinou, která žádné další podmínky předání ani zajištění nestanovila. Podle krajského soudu není možné při zajištění cizince za účelem předání zjišťovat dopady zajištění cizince do jeho soukromého a rodinného života, neboť v takovém případě by nebylo možné readmisní dohodu vůbec provádět. Žalovaný tedy podle názoru krajského soudu nepochybil, když se touto otázkou v souvislosti se zajištěním žalobkyně nezabýval. Zákon o pobytu cizinců nevyžaduje, aby tyto otázky byly zkoumány v řízení o zajištění cizince, neboť mají být posuzovány, stejně jako případné důvody podle § 179 zákona o pobytu cizinců znemožňující vycestování cizince, v řízení o správním vyhoštění.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž opětovně namítala, že rozhodnutí o jejím zajištění představuje nepřiměřený zásah do jejího osobního a rodinného života, přičemž právo na ochranu osobního a rodinného života je garantováno právními předpisy vyšší síly, než je zákon o pobytu cizinců, a tedy toto právo musí dostat přednost. Stěžovatelka upozornila na to, že byla správnímu orgánu známa její gravidita v době zajištění i to, že se k otcovství hlásila konkrétní osoba, navíc občan Evropské unie. Podle stěžovatelky bylo namístě zvažovat i humanitární a obyčejné lidské důvody, neboť žalobou napadené rozhodnutí vedlo k tomu, že devatenáctiletá těhotná dívka byla vyhoštěna na Ukrajinu, přičemž otec jejího dítěte zůstal v jiné zemi.

Sedmý senát Nejvyššího správního soudu při rozhodování o podané kasační stížnosti dospěl k závěru, že hodlá zaujmout odlišný právní názor, než k jakému dospěl tentýž senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, čj. 2 As 22/2006-135.

V uvedené věci ovšem správní soudy přezkoumávaly rozhodnutí správního orgánu o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění podle § 124 zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud v dané věci vyjádřil právní názor, podle něhož námitky cizince týkající se jeho vztahu k příbuzným žijícím v ČR je třeba řešit v řízení o správním vyhoštění, nikoliv v řízení o zajištění cizince. O za-

jištění cizince má být podle tohoto rozsudku rozhodnuto v případě splnění zákonných podmínek pro zajištění, naproti tomu přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života je třeba posuzovat v řízení o správním vyhoštění. Jde o samostatná řízení, která mají odlišný předmět, a rozdílné jsou i zákonné podmínky pro zajištění a pro vyhoštění.

Sedmý senát usnesením ze dne 11. 11. 2010, čj. 7 As 79/2010-134, rozhodl o postoupení věci rozšířenému senátu. Uvedl, že ač v daném případě jde o zajištění za účelem předání, a nikoliv za účelem správního vyhoštění, musí být i tak při splnění podmínek pro vyhoštění vydáno zároveň i rozhodnutí o správním vyhoštění. Jde o obligatorní důsledek toho, že jsou splněny zákonné podmínky pro vyhoštění. Rozhodnutí o správním vyhoštění je totiž ve smyslu § 119 a násl. zákona o pobytu cizinců vydáno orgánem policie vždy, pobývá-li cizinec na území ČR bez platného oprávnění k pobytu.

Předkládající senát také poukázal na to, že řízení o správním vyhoštění představuje vnitrostátní záruku toho, že budou šetřena práva na osobní a rodinný život cizince zaručená čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“) a také že budou posouzeny případné důvody podle § 179 zákona o pobytu cizinců znemožňující vycestování cizince. Sedmý senát rovněž připomněl tvrzení stěžovatelky, že je družkou občana EU a čeká s ním dítě. Správní orgán se měl tedy i při rozhodování o vyhoštění stěžovatelky zabývat tím, zda stěžovatelka doložila, že má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti, a zda tak byla v postavení rodinného příslušníka občana EU [viz § 15a odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců]. Pokud ano, měl správní orgán posuzovat, zda je i za těchto okolností možné stěžovatelku vyhostit (§ 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců).

K samotnému důvodu předložení věci rozšířenému senátu sedmý senát uvedl, že, i když zákon o pobytu cizinců soustředil posuzování přiměřenosti zásahu do rodinného a soukromého života do řízení o správním vy-

hoštění, je třeba již v řízení o zajištění cizince zkoumat, zda je výkon správního vyhoštění alespoň potenciálně možný. Pokud by bylo již v řízení o zajištění zřejmé, že důsledkem vyhoštění by byl nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života cizince, anebo pokud by bylo zřejmé, že nejsou dány zákonné podmínky pro vyhoštění rodinného příslušníka občana EU, nesmí docházet k bezdůvodnému omezování osobní svobody cizince. Předkládající senát v daném ohledu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, čj. 1 As 12/2009-61, č. 1850/2009 Sb. NSS, podle něhož správní orgány při rozhodování o zajištění cizince musí zvážit, zda je výkon správního vyhoštění alespoň potenciálně možný.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že správní orgán má povinnost zabývat se v řízení o zajištění cizince podle § 124, § 124b nebo § 129 zákona o pobytu cizinců možnými překážkami správního vyhoštění, vycestování nebo předání tohoto cizince podle mezinárodní smlouvy v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo v řízení vyšly najevo. V takové situaci je povinen možné překážky před rozhodnutím o zajištění cizince předběžně posoudit a učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince alespoň potenciálně možné. O zajištění cizince nelze rozhodnout, pokud zákonný účel omezení osobní svobody cizince nebude pravděpodobně možné uskutečnit. Správní orgán je naopak povinen v takovém případě cizince neprodleně propustit na svobodu.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Pravomoc rozšířeného senátu k rozhodnutí

[13] Rozšířený senát v první řadě konstatuje, že původně žalovaný správní orgán (Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Plzeň) v souvislosti s nabytím účinnosti zákona č. 427/2010 Sb. ke dni 1. 1. 2011 zanikl. Rozšířený senát proto v řízení pokračoval s Policií České republiky,

Krajským ředitelstvím policie Plzeňského kraje, Odborem cizinecké policie, neboť na tento správní orgán odpovídající pravomoc původně žalovaného správního orgánu rozhodovat o zajištění cizince za účelem předání podle mezinárodní smlouvy přešla [§ 129 odst. 1 a 3 ve spojení s § 161 odst. 1 písm. b) a § 164 odst. 1 písm. v) zákona o pobytu cizinců v nyní účinném znění]. (...)

[15] Rozšířený senát se nejprve musel vypořádat s tím, že předkládající senát má rozhodovat ve věci týkající se zajištění cizince podle § 129 zákona o pobytu cizinců za účelem předání podle mezinárodní smlouvy a zároveň se vymezuje vůči právnímu názoru vyslovenému v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 22/2006-135 ve věci zajištění cizince za účelem správního vyhoštění podle § 124 zákona o pobytu cizinců. Přitom účel zajištění podle § 124 zákona o pobytu cizinců (realizace správního vyhoštění) je z hlediska dikce zákona jiný než účel zajištění podle § 129 zákona o pobytu cizinců (předání podle mezinárodní smlouvy nebo přímo použitelného právního předpisu Evropské unie). Institut správního vyhoštění podle zákona o pobytu cizinců je totiž vždy spojen nejen s nuceným vycestováním cizince z území ČR, ale i se zákazem pobytu na tomto území po určitou dobu. Naopak podle dikce § 129 zákona o pobytu cizinců k zajištění a následnému předání cizince podle mezinárodní smlouvy nebo přímo použitelného právního předpisu Evropské unie by mohlo dojít i bez toho, aby bylo nutně rozhodnuto o jeho správním vyhoštění, nepodmiňuje-li předání cizince předcházejícím uložením správního vyhoštění samotná mezinárodní smlouva (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, čj. 2 As 80/2009-66, č. 2078/2010 Sb. NSS). Jednalo by se tedy právě o pouhé nucené vycestování cizince z území ČR, s nímž by nebyl spojen zákaz pobytu.

[16] Je pravdou, že jednou ze zákonných podmínek zajištění cizince za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy nebo přímo použitelného právního předpisu Evropské unie je jeho neoprávněný vstup nebo pobyt na území ČR, a že takové jednání cizin-

ce tedy zakládá většinou zároveň zákoný důvod pro jeho správní vyhoštění [§ 119 odst. 1 písm. b) a c) zákona o pobytu cizinců]. Rozšířený senát souhlasí s předkládajícím senátem, že v těchto případech je rozhodnutí o správním vyhoštění obligatorní; správní orgán není v daném ohledu nadán správním uvážením, zda správní vyhoštění uloží či nikoliv (viz též rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2010, čj. 9 As 5/2010-74, č. 2129/2010 Sb. NSS). To ovšem nic nemění na rozdílném účelu zajištění podle § 129 a § 124 zákona o pobytu cizinců.

[17] Obdobně i zajištění cizince podle § 124b zákona o pobytu cizinců má svůj samostatný účel. Je jím příprava vycestování cizince v případech, kdy tento cizinec buď nepožádal o mezinárodní ochranu, ač k tomu byl vyzván, nebo nevycestoval ve stanovené lhůtě z území ČR po pravomocném ukončení řízení ve věci mezinárodní ochrany, anebo mu uplynula doba oprávnění k pobytu na území ČR jakožto beneficiáři doplňkové ochrany a zároveň cizinec v těchto případech nevyužil možnosti dobrovolné repatriace. Ani s vycestováním cizince z uvedených důvodů tedy není bez dalšího spojen zákaz jeho pobytu na území ČR, jak je tomu u správního vyhoštění.

[18] Právní názor, od něhož se sedmý senát hodlá odchýlit, se tedy sice týká zajištění cizince za jiným účelem, než mělo zajištění stěžovatelky v předkládané věci, nicméně lze souhlasit s tím, že se oba právní názory rozcházejí, pokud jde o posouzení obecné otázky, zda má správní orgán v řízení o zajištění cizince vedle hodnocení, zda jsou splněny základní zákonné podmínky zajištění, přihlížet též k tomu, zda je účel zajištění, ať již je jím předání cizince, vycestování nebo jeho správní vyhoštění, alespoň potenciálně možný.

[19] Je ještě vhodné dodat, že zákonem č. 427/2010 Sb. byl zákon o pobytu cizinců s účinností od 1. 1. 2011 významně novelizován a v rámci této novelizace byla do něj mj. transponována směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních

příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“), která podrobně upravuje procesní záruky pro státní příslušníky třetích zemí nejen v případech jejich „vyhoštění“ ve smyslu zákona o pobytu cizinců (tj. jejich nuceného vycestování spojeného se zákazem pobytu), ale i v případech jiného navracení cizince do země původu či do jiné země. Byť je pro nyní posuzovanou věc rozhodný právní stav před uvedenou novelou zákona o pobytu cizinců, je současně vhodné, má-li mít rozhodnutí rozšířeného senátu význam i pro správní a soudní praxi do budoucna, přihlížet i k aktuálnímu znění tohoto zákona, tedy i k transpozici návratové směrnice, s níž je ovšem, vzhledem k nutnosti zajistit uvedené procesní záruky, spojeno také výrazné zúžení působnosti § 129 zákona o pobytu cizinců, tedy možnosti zajištění cizince za účelem jeho předání, a rovněž zavedení alternativních opatření podle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců, která mají mít nyní přednost před zajištěním cizince.

[20] Rozšířený senát tedy v souladu s § 17 s. ř. s. uzavírá, že má pravomoc v této věci rozhodnout, neboť sedmý senát se hodlá odchýlit od právního názoru, který již byl vyjádřen v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 22/2006-135, a naopak se hodlá přiklonit k právnímu názoru formulovanému ve zmiňovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 12/2009-61. Již ve stávající judikatuře Nejvyššího správního soudu tedy existuje rozpor, který bude třeba rozhodnutím rozšířeného senátu odstranit. Zároveň je zřejmé, že předložená právní otázka má pro posouzení kasačních námitek stěžovatelky zásadní význam.

#### IV.

#### Posouzení věci rozšířeným senátem

[21] Při posouzení samotné sporné právní otázky vycházel rozšířený senát z toho, že zajištění cizince znamená omezení, nebo dokonce, v závislosti na povaze, délce, důsledcích a způsobu zajištění, zbavení jeho osobní svobody; jedná se tedy o velmi citelný zásah do jednoho z nejvýznamnějších základních práv jednotlivce. Takový zásah může být přípustný jen za přísně vymezených podmínek

definovaných nejen zákonem o pobytu cizinců, ale především ústavním pořádkem ČR. Podle čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) je osobní svoboda zaručena. Podle čl. 8 odst. 2 věty první Listiny nesmí být nikdo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Podle čl. 5 odst. 1 Úmluvy má každý „právo na svobodu a osobní bezpečnost. Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě následujících případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem: [...] f) zákonné zatčení nebo jiné zbavení osobní svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území, nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání“ [srov. též čl. 9 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.) a čl. 6 Listiny základních práv Evropské unie].

[22] Všechny zmiňované právní dokumenty zdůrazňují zákaz svévolného zbavení či omezení osobní svobody. Podle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy a k ní se vztahující judikatury Evropského soudu pro lidská práva může zajištění nebo jiné zbavení osobní svobody cizince (např. vydávací nebo vyhošťovací vazba) proběhnout jednak pouze v souladu s řízením stanoveným zákonem, přičemž tato právní úprava musí mít určitou kvalitu tak, aby jasně a předvídatelným způsobem vymezovala podmínky zajištění nebo jiného zbavení osobní svobody, a jednak toto zbavení osobní svobody musí sledovat Úmluvou vymezený účel, tedy zabránit nepovolenému vstupu cizince na území nebo realizovat jeho vyhoštění či vydání (viz např. rozsudky ze dne 18. 12. 1986, *Bozano proti Francii*, stížnost č. 9990/82, Series A, č. 111; ze dne 22. 3. 1995, *Quinn proti Francii*, stížnost č. 18580/91, Series A, č. 311; ze dne 25. 6. 1996, *Amuur proti Francii*, stížnost č. 19776/92, Reports 1996-III; ze dne 5. 2. 2002, *Čonka a další proti Belgii*, stížnost č. 51564/99, ECHR 2002-I; ze dne 27. 11. 2003, *Shamsa proti Polsku*, stížnosti č. 45355/99 a 45357/99; ze dne 25. 1. 2005, *Singh proti České republice*, stížnost č. 60538/00; ze dne 27. 11. 2008, *Rashed proti České republice*, stížnost

č. 298/07; ze dne 12. 2. 2009, *Nolan a další proti Rusku*, stížnost č. 2512/04; rozsudek velkého senátu ze dne 19. 2. 2009, *A. a další proti Spojenému království*, stížnost č. 3455/05, ECHR 2009, ad.).

[23] Rovněž podle čl. 15 odst. 1 návratové směrnice mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, a to za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případech, kdy hrozí nebezpečí skrývání nebo dotčený státní příslušník třetí země se vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje, přičemž lze k zajištění přikročit pouze tehdy, nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření. Jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění. Ukáže-li se, že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat nebo že přestaly existovat podmínky uvedené v odstavci 1, ztrácí zajištění odůvodnění a dotčená osoba musí být bezodkladně propuštěna (čl. 15 odst. 4 návratové směrnice).

[24] Lze tedy dospět k závěru, že v případech, kdy bude již v době rozhodování správního orgánu o zajištění cizince zřejmé či pravděpodobné, že účel zajištění, tj. správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince, nebude moci být realizován, nebylo by možné zbavení či omezení osobní svobody cizince považovat za souladné s ústavním pořádkem, s mezinárodními závazky ČR v oblasti ochrany základních práv a podle současného právního stavu ani s citovanými ustanoveními návratové směrnice.

[25] Na straně druhé ovšem musí rozšířený senát přihlížet k tomu, že smyslem řízení o zajištění cizince není konečné posouzení otázky, zda má být tomuto cizinci uděleno správní vyhoštění nebo zda má být předán na základě mezinárodní smlouvy či má jinak nuceně vycestovat z území ČR, ale pouze vytvoření podmínek pro to, aby tento hlavní účel mohl být realizován a nebyl předem zmařen tím, že se cizinec bude skrývat či se jinak vy-



hybat realizaci případného správního vyhoštění, předání či vycestování z území ČR.

[26] Rozšířený senát si je vědom rovněž toho, že časový prostor pro řízení o zajištění cizince je velmi omezený. Policista může cizince za stanovených podmínek zajistit podle § 27 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o Policii ČR“). O tomto zajištění musí být bezodkladně informován správní orgán, který rozhoduje o ukončení pobytu na území ČR nebo o správním vyhoštění. Celkově může zajištění podle § 27 zákona o Policii ČR trvat nanejvýš 48 hodin od okamžiku omezení osobní svobody. Do té doby tedy musí být vydáno a cizinci doručeno rozhodnutí o jeho zajištění za účelem správního vyhoštění podle § 124 zákona o pobytu cizinců. Postupuje-li policie podle § 129 zákona o pobytu cizinců, může cizince zajistit za účelem jeho předání nebo průvozu bez vydání rozhodnutí na dobu nejvýše 48 hodin, u průvozu leteckou cestou na dobu nejvýše 72 hodin. Má-li trvat zajištění déle, musí být vydáno rozhodnutí o zajištění. Obdobně podle § 124b odst. 3 zákona o pobytu cizinců, nelze-li vycestování cizince z území uskutečnit ve lhůtě do 48 hodin, je policie povinna vydat v řízení o zajištění cizince za účelem vycestování rozhodnutí.

[27] Lze tedy uzavřít, že správní orgán má povinnost se zabývat v řízení o zajištění cizince možnými překážkami správního vyhoštění, předání nebo vycestování tohoto cizince v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo kdy před rozhodnutím o zajištění cizince vyšly najevo. V takové situaci je správní orgán povinen možné překážky správního vyhoštění, předání nebo vycestování cizince před rozhodnutím o zajištění cizince předběžně posoudit a, jak již konstatoval první senát v citovaném rozsudku čj. 1 As 12/2009-61, učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění, předání nebo vycestování cizince alespoň potenciálně možné.

[28] Taková úvaha správního orgánu tedy bude nezbytná např. v případě, kdy, jako v posuzované věci, budou správnímu orgánu již v době rozhodování o zajištění cizince známy

skutečnosti, pro něž by důsledkem správního vyhoštění nebo i pouhého předání, resp. nuceného vycestování cizince mohl být nepřiměřený zásah do jeho soukromého nebo rodinného života (v daném případě skutečnost, že stěžovatelka byla ve 4. měsíci těhotenství a očekávala dítě se svým přítelem, občanem Evropské unie žijícím v ČR).

[29] Tato úvaha bude nezbytná také v případě, že budou správnímu orgánu již v době rozhodování o zajištění cizince známy skutečnosti, které mohou nasvědčovat tomu, že zajišťovaný cizinec je rodinným příslušníkem občana EU [v daném případě stěžovatelka uváděla, že má postavení rodinného příslušníka občana EU ve smyslu § 15a odst. 4; nyní odst. 3) písm. b) zákona o pobytu cizinců, resp. čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států], a kdy tedy musí správní orgán již v řízení o zajištění cizince zkoumat, zda tomu tak skutečně je, a pokud ano, zda jsou dány kvalifikované zákonné důvody pro jeho správní vyhoštění podle § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS).

[30] Rovněž v případě, kdy bude správnímu orgánu již před rozhodnutím o zajištění cizince zřejmé, že by zde mohly být dány důvody znemožňující vycestování cizince ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců, nebude oprávněn vydat rozhodnutí o zajištění cizince dříve, než si opatří závazné stanovisko Ministerstva vnitra k tomu, zda je vycestování cizince možné (ve vztahu ke správnímu vyhoštění viz § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Ministerstvo vnitra bude v tomto případě povinno vydat toto stanovisko neprodleně tak, aby bylo možné dodržet zmiňované zákonné lhůty pro rozhodnutí o zajištění cizince.

[31] Pokud správní orgán po předběžném zhodnocení všech jemu známých skutečností, jež by mohly vylučovat správní vyhoštění, vycestování či předání cizince, dospěje k závěru, že správní vyhoštění, vyces-

tování nebo předání cizince je i přes tyto skutečnosti alespoň potenciálně možné, je oprávněn rozhodnout o zajištění cizince. V opačném případě je však správní orgán povinen cizince neprodleně propustit na svo-

vodu, neboť zásah do osobní svobody cizince by nemohl být považován za odůvodněný v situaci, kdy by bylo předem zřejmé či pravděpodobné, že zákonný účel omezení osobní svobody nebude moci být naplněn. (...)

## 2525

### Loterie: oddělení výherních hracích přístrojů v herně

k § 17 odst. 10 písm. c) a § 48 odst. 1 písm. a) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (v textu jen „zákon o loteriích“)

**I. Účel § 17 odst. 10 písm. c) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, nelze spatřovat toliko v zabránění samotné hře mladistvými na výherních hracích přístrojích, ale smysl opatření, která stanoví toto ustanovení, je nutno spatřovat již v prevenci, tzn. aby mladiství do prostor, v nichž se provozují hazardní hry, nemohli vstupovat, tzn. „účastnit se“ např. provozované hry ani pouze „vizuálně“.**

**II. Za oddělení prostoru ve smyslu § 17 odst. 10 písm. c) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, nelze považovat již samotné umístění výherních hracích automatů ve veřejně přístupné místnosti, na nichž provozovatel příjezdní zákazové značky brání vstup a hře mladistvým. Zákon však nestanoví, že oddělení prostoru musí být provedeno toliko pevnou stěnou (např. stavební úpravou), není tedy vyloučeno, aby výherní hrací přístroje byly odděleny i jiným způsobem, např. variabilní zástěnou apod., který by zaručoval jejich nedostupnost mladistvým. Samotnými přístroji prostor oddělit již z povahy věci samé (zabránění vstupu do prostoru mladistvým) zcela logicky nelze.**

**III. Sankce dle § 48 odst. 1 písm. a) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, je ukládána za protiprávní činnost provozující osoby, přitom zde zákon nestanoví, že tato protiprávní činnost má být poměřována k počtu zařízení, na nichž je protiprávní činnost např. provozována v rozporu s herním plánem nebo bez povolení. Provozovatel se dopustí porušení zákona svým protiprávním chováním tím, že určitou činnost provádí v rozporu se zákonem (v daném případě neoddělil prostor s výherními hracími přístroji), přitom není rozhodné pro posouzení naplnění skutkové podstaty daného správního deliktu, zda nebyl oddělen prostor, v němž se nacházel jeden, dva nebo deset výherních hracích přístrojů. Ze strany pachatele se jedná stále o jedno protiprávní chování, jeden skutek. Skutečnost, že protiprávní jednání se týkalo několika zařízení, má potom význam pouze při zvažování výše sankce.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2011, čj. 5 Afs 26/2011-81)*

**Věc:** Společnost s ručením omezeným FUNTRONIC proti Magistrátu hl. města Prahy o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Při kontrole provedené u žalobce dne 23. 9. 2008 bylo zjištěno, že jsou ve vstupní místnosti u baru provozovány 2 výherní hrací automaty, jejichž provozování bylo řádně po-

voleno. Tyto hrací automaty nebyly nikterak „stavebně“ odděleny od ostatních prostor místnosti. Na zahrádce přístupné pouze z této provozovny, kdy přístup je možný pouze

projitím kolem hracích automatů, se nacházel větší počet mladistvých osob. Kontrolní orgán na základě učiněných zjištění dospěl k závěru, že žalobce nedodržel podmínky zvláštního provozního režimu, neboť nedodržel zákaz vstupu mladistvých do provozovny, a proto zahájil s žalobcem správní řízení.

Rozhodnutím ze dne 20. 4. 2009 uložil správní orgán I. stupně žalobci pokutu podle § 48 odst. 1 písm. a) zákona o loteriích v celkové výši 100 000 Kč (za každý výherní hrací automat 50 000 Kč). Pokuta byla uložena „za nezajištění podmínek zvláštního provozního režimu dle § 17 odst. 10 písm. c) a a) zákona o loteriích, konkrétně nezajištění zákazu vstupu osobám mladším 18 let v provozovně *Bistro Ve sklepě*“. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán mimo jiné uvedl, že předmětné hrací automaty nebyly provozovány ve stabilně oddělené části provozovny určené k provozování hracích automatů, do které je zakázán vstup osobám mladším 18 let, k čemuž se žalobce zavázal ve své žádosti o povolení provozu výherních hracích automatů. S ohledem na přítomnost mladistvých nebyl dodržen zákaz vstupu osob mladších 18 let do celého prostoru provozovny.

K odůvodnění pokuty správní orgán uvedl, že vycházel z toho, že nezajištění podmínek zvláštního provozního režimu, konkrétně nezajištění vstupu osob mladších 18 let do stabilně oddělené části provozovny nebo do celého prostoru provozovny, je závažným porušením zákona, přihlédl rovněž k tomu, že žalobce se porušení dopustil poprvé, avšak pokuta by měla být v takové výši, aby dostatečně výchovně vedla k tomu, aby se žalobce napříště vyvaroval opakování porušení zákona. Proto správní orgán považoval pokutu ve výši 50 000 Kč za jeden přístroj za přiměřenou, když zákon umožňuje za jeden přístroj uložit pokutu až do výše 150 000 Kč.

Žalovaný následně změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že žalobce se dopustil správního deliktu tím, že provozoval hrací přístroje v rozporu s § 17 odst. 8 zákona o loteriích, tj. při současném nezajištění podmínek zvláštního provozního režimu dle § 17 odst. 10 zákona o loteriích.

Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí žalobu u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 11. 11. 2010, čj. 11 Ca 315/2009-49, zamítl. V odůvodnění uvedl, že žalobce naplnil znaky skutkové podstaty správního deliktu podle § 17 odst. 8 ve spojení s odst. 10 zákona o loteriích.

Městský soud se neztotožnil s tvrzením žalobce, že hrací přístroje, které byly předmětem správního řízení, byly umístěny v oddělené části provozovny *Bistra Ve sklepě*, neboť ze situačního plánu provozovny zcela jednoznačně vyplývá, že oba výherní hrací přístroje nejsou umístěny v samostatné místnosti. Nadto jsou hrací přístroje umístěny přímo proti vstupu do provozovny, kdy každý z návštěvníků, který se chce postavit nebo posadit v místnosti s barem, stejně jako každý návštěvník, který chce projít do další místnosti provozovny nebo zahrádky, musí kolem nich projít. Zároveň žalobce nedodržel podmínku umístění přístrojů tak, aby k nim byl zamezen přístup osobám mladším 18 let.

Městský soud neshledal námitku nepřiměřenosti výše pokuty důvodnou, neboť pokuta byla uložena ve výši jedné třetiny zákonné sazby (pokutu lze uložit podle § 48 zákona o loteriích až do výše 150 000 Kč).

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž zpochybnil závěr o zákonnosti rozhodnutí žalovaného a poukázal na rozpor skutkových zjištění a z nich vyvozených právních závěrů.

Stěžovatel poukázal na to, že žalovaný změnil třetí odstavec výroku rozhodnutí tak, že namísto § 17 odst. 10 písm. a) a c) zákona o loteriích, tj. konkrétně nezajištění zákazu vstupu osobám mladším 18 let, uvedl, že stěžovatel provozoval hrací přístroje v rozporu s § 17 odst. 8 zákona o loteriích, tj. při současném nezajištění podmínek zvláštního provozního režimu dle § 17 odst. 10 zákona o loteriích. Odkaz na § 17 odst. 10 citovaného zákona (a nikoli na konkrétní písmeno tohoto ustanovení) ve výroku rozhodnutí žalovaného považoval stěžovatel za neurčitý, neboť citované ustanovení vyžaduje variantní přístup. Z výroku rozhodnutí žalovaného proto

nevyplyvá, jakého správního deliktu se měl stěžovatel dopustit.

Stěžovatel dále uvedl, že by se mohl dopustit pouze porušení § 17 odst. 10 písm. c) citovaného zákona, tedy, že osoby mladší 18 let měly přístup do oddělené části provozovny určené k provozování výherních hracích přístrojů. V době prováděné kontroly, ale ani jindy, však mladistvé osoby na hracích přístrojích nehrály a v části místnosti vymezené hracími přístroji se nezdržovaly.

Stěžovatel rovněž poukázal na to, že nadále považuje za vhodnější, aby výherní hrací přístroje byly viditelně umístěny proti baru bez pevné stěny či jiné zástěny, čímž je zajištěn neustálý dohled osoby odpovědné za dodržování zákazu her osobám mladším 18 let, která stojí za barem, než za situace, aby tato odpovědná osoba na hrací přístroje neviděla z důvodu jejich umístění za pevnou stěnou. Umístění hracích přístrojů bylo v souladu s § 17 odst. 2 zákona o loteriích, neboť neumožňovalo hru osobám mladším 18 let. Pokud by se tyto osoby u hracích přístrojů zdržovaly, byly by odpovědnou osobou za barem vykázány.

Stěžovatel dále namítal, že se městský soud dostatečně nezabýval samotným smyslem § 17 odst. 10 písm. c) zákona o loteriích, kterým je, aby osoby mladší 18 let na výherních hracích přístrojích nehrály. Zákon ani judikatura nadto ani nevymezily, co se považuje za oddělenou část provozovny, přitom stěžovatel tvrdil, že je to ta část, kde jsou umístěny vlastní výherní hrací přístroje a jsou zde umístěny nápisy o zákazu vstupu do prostoru s výherními hracími přístroji a o zákazu účasti při hraní na nich osobám mladším 18 let. Pokud formulace zákonného ustanovení o tom, co se považuje za oddělenou část provozovny, není právním předpisem přesně a jednoznačně vymezena a lze dovodit dvojí způsob výkladu, je nutno vycházet z výkladu, který je pro účastníka správního řízení příznivější. Stěžovatel měl za to, že výklad, který učinil, nevede k obcházení zákona, který v daném ustanovení sleduje jediné, a to zamezit osobám mladším 18 let účast na hře.

Stěžovatel dále považoval uloženou pokutu za nepřiměřenou, neboť neodpovídala porušení zákona za situace, kdy nikdo z osob mladších 18 let nebyl u hracích přístrojů přítomen a kdy zákon výslovně nevymezuje, co se považuje za oddělenou část provozovny.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti mimo jiné uvedl, že vzhledem k tomu, že stěžovatel nesplnil žádnou zákonem stanovenou podmínku zvláštního provozního režimu, žalovaný změnil v rozhodnutí správního orgánu I. stupně část výroku proto, aby konkrétně specifikoval rozsah provinění stěžovatele. Tvrzení stěžovatele, že odkaz na § 17 odst. 10 citovaného zákona je neurčitý, je účelové a nedůvodné. Odkaz na § 17 odst. 10 naopak jednoznačně vymezuje, jaké konkrétní podmínky pro provozování výherních hracích automatů nebyly v provozovně zabezpečeny. Žalovaný pouze ve svém rozhodnutí upřesnil právní kvalifikaci jednání stěžovatele, které bylo v rozporu s § 17 odst. 8 při současném nezajištění podmínky dle odstavce 10 téhož ustanovení; žalovaný výrok změnil, protože se stěžovatel nemohl současně dopustit jednání dle písmen a) a c) tohoto odstavce.

Polemika stěžovatele o tom, jak má být prostor oddělen, je dle názoru žalovaného bezpředmětná. Pokud zákon požaduje oddělenou část v provozovně, nelze tvrdit, že výherní hrací přístroje jsou tou dělicí částí. Z hlediska gramatického a logického výkladu předmětného ustanovení zákona musí být mezi výherními hracími přístroji a částí provozovny nutně oddělující stěna, která samotné oddělení vytváří; takové oddělení v provozovně v době kontroly nebylo.

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

### Z odůvodnění:

(...) Meritem projednávaného sporu je, zda se stěžovatel dopustil porušení zvláštního provozního režimu, tedy zda spáchal správní delikt porušením § 17 odst. 10 zákona o loteriích za situace, kdy se v samotném prostoru hracích automatů, v němž byly

umístěny zákazové značky pro vstup a hru mladistvým, přitom odpovědná osoba na zákaz vstupu a hry dohlížela, nezletilé osoby nenacházely, nicméně tyto se nacházely na zahradce, na kterou byl přístup pouze kolem umístěných hracích automatů. Sporným je rovněž vymezení pojmu „oddělená část“ provozovny určená k provozování výherních hracích automatů, kdy žalovaný tvrdí, že takové oddělení musí být pevné, zatímco stěžovatel připouští i způsob jiný – umístění zákazových značek a vymezení odděleného prostoru samotnými výherními hracími přístroji.

Povinnost zajištění zvláštního provozního režimu vyplývá přímo z § 17 odst. 10 zákona o loteriích, nadto byla stěžovateli uložena rovněž v povolení k provozování výherních hracích přístrojů ze dne 17. 6. 2008, konkrétně v bodě 10 části III, přitom pod písmenem c) se zde uvádí, že z důvodu zamezení hry osobám mladším 18 let je jim zakázán vstup do stabilně oddělené části provozovny určené k provozování výherních hracích přístrojů. Co se rozumí stabilním oddělením, se zde neuvádí. Rovněž žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí uvádí, že zákon o loteriích ani povolení neuvádí, co se rozumí stabilním oddělením.

Podle § 17 odst. 10 zákona o loteriích „[z]vláštní provozní režim vyžaduje dohled osoby odpovědné za dodržování zákazu hry osob mladších 18 let, kterým je z důvodu zamezení jejich účasti na hře vstup zakázán a) do celého prostoru provozovny, nebo b) do místnosti v provozovně výhradně určené k provozování výherních hracích přístrojů, nebo c) do oddělené části provozovny určené k provozování výherních hracích přístrojů“.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že povinnost, kterou správní orgán v povolení stanovil, je nad rámec zákona. Ze zákona nevyplývá v žádném případě, že by oddělení prostoru, v němž jsou provozovány hrací přístroje, muselo být odděleno stabilně, resp. jak žalovaný konstatuje, toliko pevnou stěnou. Je proto namístě zabývat se tím, zda stěžovatel naplnil skutkovou podstatu § 17 odst. 10 písm. c) zákona o loteriích v situaci, kdy vyhrazený prostor opatřil zákazovými

značkami vstupu mladistvým a zákazem hry na výherních hracích přístrojích.

Je třeba přisvědčit stěžovateli v tom, že žalovaný nespécifikoval, z jakého důvodu shledal naplnění porušení zvláštního provozního režimu, když odkázal na § 17 odstavec 10 citovaného zákona. V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný zcela logicky shledal důvodnou námitku stěžovatele, že nelze současně konstatovat porušení § 17 odst. 10 písm. a) zákona o loteriích, tj. zákaz vstupu do celého prostoru provozovny, a písmene c) téhož ustanovení, tj. zákaz vstupu do oddělené části provozovny určené k provozování výherních hracích přístrojů. Nicméně žalovaný výrok změnil tak, že uvedl pouze odstavec 10 bez jakékoli specifikace, tedy opět zde navodil stav, kdy shledal stěžovatele vinným z porušení písmen a), b) i c). Je pravdou, že takový výrok je poněkud nesrozumitelný a nelogický a potom mu zcela neodpovídá odůvodnění žalovaného, které se vztahuje pouze k písmeni c) citovaného ustanovení, když žalovaný odkazuje na povinnost, která byla stěžovateli uložena v povolení (viz výše), a konstatuje, že oddělení musí být provedeno pevnou stěnou a že oddělení prostoru jiným způsobem, např. lanem nebo překonatelnou mobilní stěnou, nelze považovat za splnění podmínky zákona o loteriích, neboť účasti na hře osob mladších 18 let nezabraňuje. Nicméně tato nepřesnost, které se žalovaný dopustil, nemůže mít ještě sama o sobě vliv na zákonnost rozhodnutí. Žalovaný však již v odůvodnění rozhodnutí neuvedl, z jakých právních úvah vycházel, resp. z jaké právní normy, pouze způsob pevného oddělení pro účely § 17 odst. 10 zákona o loteriích dovozuje.

Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje restriktivní opatření, která je třeba v otázce přístupu mladistvých k hazardním hrám obecně přijmout. Závislost na herních automatech (gamblerství) je nepochybně závažnou psychickou závislostí, která může ohrozit jejich další existenci i jejich rodinu. Považuje tedy za zcela legitimní požadavek zákazu hazardních her, za které lze považovat veškeré hry, kde o výhře nebo prohře rozhoduje náhoda nebo předem neznámá okol-

nost, mladistvým, tedy i výherních hracích přístrojů. Nicméně předmětem projednávané věci není porušení zákona ze strany stěžovatele tím, že umožnil mladistvým na hracích přístrojích hrát (tato skutečnost nebyla při kontrole zjištěna): Předmětem posouzení je, zda se stěžovatel dopustil správního deliktu, resp. zda tento byl v rozhodnutí žalovaného řádně vymezen a zda pokuta za něj uložená je v souladu se zákonem, nikoli, zda mladistvé osoby na výherních hracích automatech skutečně hrály.

Podle § 1 odst. 7 zákona o loteriích „[ú]častníkem loterie nebo jiné podobné hry [...] může být jen fyzická osoba, která dovršila 18 let věku a která v souladu s herním plánem uhradí vklad (sázku) provozovateli předem, a to v hotovosti nebo bezhotovostně. Osobám mladším 18 let je účast na loteriích a jiných podobných hrách zakázána. Provozovatel loterií a jiných podobných her musí učinit taková opatření, aby se tyto osoby nemohly hry zúčastnit. K tomuto účelu je oprávněn požadovat předložení průkazu totožnosti.“ Z uvedeného ustanovení vyplývá obecná povinnost provozovatele zamezit tomu, aby osoby mladší 18 let hazardní hry mohly hrát, vyplývá z něj zákaz mladistvým her se zúčastnit.

Zvláštní úpravu týkající se hracích automatů obsahuje § 17 a násl. zákona o loteriích. Podle § 17 odst. 2 tohoto zákona „[v]ýherní hrací přístroj musí být umístěn tak, aby neumožňoval hru osobám mladším 18 let, nebo provozovatel musí učinit taková opatření, aby tyto osoby se nemohly hry zúčastnit. K tomuto účelu je oprávněn požadovat předložení průkazu totožnosti.“

Podle § 17 odst. 8 „[v]ýherní hrací přístroje smějí být provozovány v kasínech a hernách. Dále smějí být provozovány v pohostinských zařízeních a dalších místech, která splňují podmínky zvláštního provozního režimu podle odstavce 10.“

Z uvedeného vyplývá, že hrací přístroje mohou být umístěny kromě míst k tomu *a priori* určených, tj. heren a kasin, kam je přístup mladistvých zakázán a již při vstupu

jim není umožněn, např. v restauracích, barech a jiných podobných zařízeních. Tato zařízení na rozdíl od heren a kasin nejsou *a priori* určena ke hrám, ale jsou navštěvována prioritně za jiným účelem, zpravidla občerstvením, k různým schůzkám, jednáním apod. Pro tato zařízení zákon stanoví provozovateli přijmout opatření obdobná hernám a kasinům, co se týče přístupu ke hře, resp. již samotného vstupu mladistvých.

Nejvyšší správní soud na rozdíl od stěžovatele neshledává smysl a účel zákona toliko v zabránění samotné hře mladistvými na výherních hracích přístrojích, ale smysl opatření, která zákon stanoví je nutno spatřovat již v prevenci, tzn. aby mladiství do prostor, v nichž se provozují hazardní hry nemohli vstupovat, tzn. „účastnit se“ např. provozované hry ani pouze „vizuálně“.

Jak již bylo uvedeno výše, je povinen provozovatel učinit taková opatření, aby mladistvé osoby se nemohly účastnit hry (tzn. jakkoli, tedy ani pouhým pasivním přihlížením). Stěžovatel tuto skutečnost prokazoval jednak dohledem osoby odpovědné, jednak zákazovými značkami. Jejich umístěním, dle jeho názoru, vymezil prostor, kam je vstup mladistvým zakázán, a považoval svoji povinnost uloženou mu zákonem „přijmout opatření k zamezení hry mladistvým“ za splněnou. Stěžovateli nelze v jeho argumentaci přisvědčit.

Stěžovateli je vytýkáno, že prostor, v němž jsou hrací přístroje, není stabilně oddělen, aniž by žalovaný uvedl, z jakého důvodu k takovému závěru o nutnosti toliko pevného oddělení dospěl, když ze zákona, konkrétně z § 17 odst. 10 zákona o loteriích takový požadavek nevyplývá. V daném případě je nutno konstatovat, že nelze přisvědčit stěžovateli, že za oddělení prostoru lze považovat již samotné umístění výherních hracích automatů. Skutečnost, že stěžovatel na hrací přístroje umístěné v průchozí a všem přístupné místnosti připevnil zákazové značky, ještě prostor nikterak neodděluje. Lze mu naopak přisvědčit v tom, že zákon nestanoví, že takové oddělení musí být provedeno toliko pevnou stěnou, jak tvrdí žalovaný. Nicméně v projednávané věci však výherní hrací přístroje ne-

byly odděleny žádným jiným způsobem (např. ani variabilní zástěnou apod.). Jak již bylo uvedeno, samotnými přístroji prostor oddělit již z povahy věci samé (zabránění vstupu do prostoru mladistvým) zcela logicky nelze.

V tomto směru rozhodnutí žalovaného o porušení podmínek provozního režimu dle § 17 odst. 10 písm. c) zákona o loteriích ob stojí. Skutečnost, že žalovaný výslovně ne uvedl ve výroku rozhodnutí konkrétní písmeno citovaného ustanovení, resp. odkazem na celý odstavec 10 učinil rozhodnutí poněkud nesrozumitelným, nemá vliv na zákonnost rozhodnutí. Skutek, který je stěžovateli přičítán, byl zcela jasně popsán (neoddělení prostor s možností přístupu mladistvých k výherním hracím přístrojům) a stěžovatel byl v průběhu řízení s takto vymezeným skutkem srozuměn.

Nejvyšší správní soud shledal důvodnou kasační stížnost v části námitek týkajících se uložené pokuty.

Podle § 48 odst. 1 písm. a) zákona o loteriích lze pokutu do výše 150 000 Kč uložit právnické osobě, která provozuje loterii, tombolu nebo výherní hrací přístroj bez povolení, nebo je provozuje v rozporu s tímto zákonem, herním plánem nebo s podmínkami, které jí byly v povolení uloženy.

Sankce je ukládána za protiprávní činnost provozující osoby, přitom zde zákon nestanoví, že tato protiprávní činnost má být pomě-

řována k počtu zařízení, na nichž je protiprávní činnost např. provozována v rozporu s herním plánem nebo bez povolení. Nestanoví, že pokutu lze uložit za každý přístroj. Provozovatel se dopustí porušení zákona svým protiprávním chováním, tedy již tím, že určitou činnost provádí v rozporu se zákonem (v daném případě neoddělil prostor s výherními hracími přístroji), přitom není rozhodné pro posouzení naplnění skutkové podstaty daného správního deliktu, zda nebyl oddělen prostor, v němž se nacházel jeden, dva nebo deset výherních hracích přístrojů. Ze strany pachatele se jedná stále o jedno protiprávní chování, jeden skutek. Skutečnost, že protiprávní jednání se týkalo několika zařízení, může mít význam pouze při zvažování výše sankce. Pouze nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud podotýká, že pokutu uloženou ve výši 100 000 Kč nelze dle jeho názoru v tomto kontextu považovat za přiměřenou, neboť nebyla uložena, jak uvádí žalovaný i městský soud, ve spodní třetině možné výše, byla-li uložena ve výši 100 000 Kč. Odůvodnění výše pokuty pouze odkazem na spodní hranici nelze rovněž považovat za dostačující. Při ukládání sankcí je třeba přihlížet mimo jiné k osobě pachatele, době trvání protiprávního jednání, formě zavinění, jakož i k následkům protiprávního jednání a výši škody nebo újmy, která v důsledku něho vznikla. Takové skutečnosti však správní orgány nebraly v potaz.

## 2526

### Kompetenční spory: spory z veřejnoprávních smluv

k § 182 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**Kompetence správního orgánu rozhodovat spory z veřejnoprávních smluv uzavřených před nabytím účinnosti správního řádu z roku 2004 se posuzuje podle právní úpravy platné ke dni rozhodování sporu, zatímco hmotněprávní nároky vzniklé z takových smluv podle dosavadních právních předpisů (§ 182 odst. 2 věta za středníkem správního řádu z roku 2004).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, čj. Komp 5/2011-88)*

**Prejudikatura:** č. 1518/2008 Sb. NSS, č. 1555/2008 Sb. NSS a č. 1675/2008 Sb. NSS; č. 50/2009 Sb. NS; náleze Ústavního soudu č. 63/1997 Sb.

**Věc:** Ministerstvo vnitra proti Ministerstvu dopravy, za účasti osob zúčastněných na řízení 1) akciové společnosti ČAS – SERVICE, 2) Miloslava M., 3) Jihomoravského kraje a 4) Ústeckého kraje, o určení příslušnosti mezi správními orgány.

Dne 31. 3. 2006 podala osoba zúčastněná na řízení 1) k Městskému soudu v Brně žalobu na zaplacení částky 2 495 961 Kč vyplývající ze smlouvy o vzniku závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě uzavřené s osobou zúčastněnou na řízení 3). Usnesením ze dne 28. 2. 2011 městský soud řízení zastavil a rozhodl, že věc bude postoupena Ministerstvu vnitra (žalobce). Následně žalobce usnesením ze dne 11. 5. 2011 věc postoupil Ministerstvu dopravy (žalovaný) podle § 12 správního řádu jako správnímu orgánu věcně příslušnému. Žalovaný nicméně poté připsal ze dne 7. 6. 2011 věc vrátil žalobci (§ 12 a § 178 odst. 1 správního řádu), neboť podle jeho názoru je k projednání sporu příslušný žalobce.

Osoba zúčastněná na řízení 2) jako zakladatel firmy BusMat plus, s. r. o., podala dne 29. 3. 2010 k Okresnímu soudu v Lounech žalobu na zaplacení 1 383 345,90 Kč, jež měla být společnosti BusMat plus uhrazena jako prokazatelná ztráta za ujeté kilometry v roce 2007 podle smlouvy o závazku veřejné služby na zajištění základní dopravní obslužnosti uzavřené s osobou zúčastněnou na řízení 4). Okresní soud v Lounech, aniž by se zabýval otázkou aktivní věcné legitimace, usnesením ze dne 1. 7. 2010 vyslovil svoji místní nepříslušnost a věc postoupil Okresnímu soudu v Ústí nad Labem. Ten poté usnesením ze dne 14. 2. 2011 řízení zastavil a rozhodl, že věc bude postoupena žalobci. Žalobce následně usnesením ze dne 17. 5. 2011 věc postoupil žalovanému (§ 12 správního řádu) jako správnímu orgánu věcně příslušnému. Žalovaný nicméně poté připsal ze dne 7. 6. 2011 věc vrátil žalobci (§ 12 a § 178 odst. 1 správního řádu), neboť podle jeho názoru je k projednání sporu příslušný žalobce.

Dne 28. 7. 2011 podal žalobce k Nejvyššímu správnímu soudu kompetenční žalobu, již se domáhal rozhodnutí tvrzeného kompetenčního sporu ve smyslu § 97 s. ř. s.

Podle názoru žalobce je k vyřízení obou věcí příslušný žalovaný z následujících důvodů. Osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) dovozuji své právní nároky ze smluv o závazku veřejné služby uzavřených v letech 2003 a 2007 na základě tehdy platného § 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě. Jejich povahou se zabýval zvláštní senát pro řešení kompetenčních sporů v usnesení ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007-82, č. 1675/2008 Sb. NSS, přičemž uzavřel, že orgánem příslušným rozhodnout o sporu z těchto subordinálních veřejnoprávních smluv je podle § 169 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 178 správního řádu žalobce.

Podle žalobce došlo od 3. 12. 2009 ke změně právní povahy smluv o závazku veřejné služby a s ní související změně v určení příslušného správního orgánu v souvislosti s účinností nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70. Toto nařízení totiž nadále neumožňuje (s výjimkou uvedenou v čl. 5 odst. 5) nahradit uzavření smlouvy o veřejných službách vydáním rozhodnutí o uložení „*přepravení povinnosti*“, jak až dosud připouštěl čl. 1 odst. 5 nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách.

Pro určení věcně příslušného správního orgánu k vedení správního řízení je přitom podle žalobce rozhodující (nestanoví-li zákon, resp. přechodná ustanovení jinak) právní stav platný v době rozhodování věci. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2009, čj. Komp 6/2009-35, č. 2021/2010 Sb. NSS, podle něhož správní řád počítá s trváním místní, a nikoli věcné příslušnosti. Povahu zmiňovaných smluv je proto podle žalobce nutno posuzovat ke dni, kdy je o nich ve správním řízení rozhodováno.



Pravomoc správních orgánů rozhodovat spory z jakékoli veřejnoprávní smlouvy plyne podle žalobce z § 141 odst. 1 správního řádu a *a contrario* rovněž z § 7 odst. 1 o. s. ř. Neurčuje-li § 169 odst. 1 správního řádu správní orgán příslušný rozhodovat o sporech z „obecné“ veřejnoprávní smlouvy, je třeba vyjít z § 133 odst. 1 správního řádu a uzavřít, že v souladu s § 17 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, je příslušným orgánem žalovaný.

Žalovaný byl naopak přesvědčen, že i v současné době je věcně příslušný k projednání předmětných sporů ze smluv o závazku veřejné služby žalobce. Shrnul, že (i) nařízení č. 1370/2007 umožňuje, aby bylo vydáno správní rozhodnutí, kterým bude dopravci uložena povinnost provozovat dopravu (účinností tohoto nařízení proto k relevantní změně právní úpravy nedošlo), (ii) základním a nepostradatelným znakem subordinální veřejnoprávní smlouvy není oprávnění správního orgánu vydat namísto uzavření veřejnoprávní smlouvy rozhodnutí, a proto na věcnou příslušnost nemá žádný vliv případná změna právní úpravy oprávnění správního orgánu uložit závazek veřejné služby správním rozhodnutím, a (iii) změna právní úpravy rozhodnutí o závazku veřejné služby nemůže představit změnu věcné příslušnosti.

Žalovaný především nesouhlasil s žalobcem v tom, že základním znakem subordinální veřejnoprávní smlouvy je možnost správního orgánu vydat namísto jejího uzavření rozhodnutí. Základními znaky subordinální smlouvy, které tento typ veřejnoprávní smlouvy odlišují od typů jiných, jsou její smluvní strany. Pokud by zákonodárce chtěl, aby mezi znaky subordinální smlouvy patřila i možnost vydání rozhodnutí, pak by použil formulaci „*a to namísto vydání rozhodnutí*“, a nikoli formulaci „*a to i namísto vydání rozhodnutí*“. Slovo „*i*“ připouští uzavření subordinální smlouvy také v těch případech, kdy zákon možnost vydání rozhodnutí neupravuje. I pokud by soud dospěl k závěru, že došlo k omezení oprávnění správního orgánu uložit závazek veřejné služby správním

rozhodnutím (s čímž však žalovaný nesouhlasí), nemělo by to vliv na skutečnost, že smlouva o závazku veřejné služby je subordinální veřejnoprávní smlouvou.

Závěr o dodatečné změně v povaze veřejnoprávní smlouvy nemá podle žalovaného v textu nařízení č. 1370/2007 oporu. Přechodné ustanovení čl. 8 odst. 3 stanoví pouze to, za jakých podmínek zůstávají v platnosti smlouvy o veřejných službách uzavřené před účinností nařízení č. 1370/2007. Z ustálené rozhodovací praxe (např. náleží Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 13/1997 Sb. ÚS a č. 63/1997 Sb.) naproti tomu vyplývá, že povahu právních úkonů (a tedy i veřejnoprávních smluv) je třeba posuzovat podle právních předpisů platných a účinných v době, kdy byl předmětný právní úkon učiněn.

Shodný názor lze podle žalovaného vyvozovat i z § 35 zákona o veřejných službách, jenž v poznámce pod čarou odkazuje na čl. 8 odst. 3 nařízení č. 1370/2007. Stanoví-li posledně uvedené ustanovení podmínky pro zachování platnosti smluv o veřejných službách uzavřených do dne účinnosti nařízení č. 1370/2007 (tedy za účinnosti § 19 a násl. zákona o silniční dopravě a nařízení č. 1191/69), je podle žalovaného za „*dosavadní právní předpisy*“ ve smyslu § 35 odst. 1 zákona o veřejných službách třeba považovat zákon o silniční dopravě ve znění účinném do dne 30. 6. 2010 a nařízení č. 1191/69 do 3. 12. 2009. Proto je i nadále třeba existující smlouvy o závazku veřejné služby uzavřené před 3. 12. 2009 podle žalovaného vykládat v kontextu nařízení č. 1191/69, a kvalifikovat je tedy jako subordinální veřejnoprávní smlouvy.

Argumentaci rozsudkem čj. Komp 6/2009-35 považoval žalovaný za nepřipadnou, neboť (i) pokud by bylo připuštěno, že za platné právní úpravy již smlouva o závazku veřejné služby není subordinální veřejnoprávní smlouvou) v tomto případě se o změnu právní úpravy týkající se určování věcné příslušnosti nejedná. Žalovaný citoval závěry posledně uvedeného rozsudku, jakož i usnesení zvláštního senátu ze dne 17. 6. 2009, čj. Konf

104/2008-7. Doplnil, že § 11 odst. 1 o. s. ř. stanoví zásadu *perpetuatio fori* jak pro věcnou příslušnost, tak pro místní příslušnost soudu. Není tedy pravda, že by se obecně u věcné příslušnosti zásada *perpetuatio fori* neuplatňovala. U věcné příslušnosti je totiž ve smyslu výkladu zvláštního senátu nutné rozlišovat mezi okolnostmi rozhodnými pro určení věcné příslušnosti (zde se zásada *perpetuatio fori* uplatňuje) a pro stanovení věcně příslušného orgánu v zákoně (zde se zásada *perpetuatio fori* neuplatňuje).

Za změnu právní úpravy ve vztahu k rozhodování sporu o závazku veřejné služby by ve smyslu výše citované judikatury mohla být podle žalovaného považována pouze taková změna právní úpravy, která by výslovně stanovila, že spory ze smlouvy o závazku veřejné služby nově rozhoduje žalovaný, a nikoli žalobce, aniž by toto bylo doprovázeno přijetím přechodných ustanovení ponechávajících u již zahájených řízení věcnou příslušnost dle dosavadní právní úpravy. Případná změna povahy smlouvy o závazku veřejné služby (ztráta charakteru subordinační veřejnoprávní smlouvy, kterou však žalovaný odmítá) má mnohem blíže ke změně okolností relevantních pro určení věcné příslušnosti. Mění se právní kvalifikace smlouvy o závazku veřejné služby, nemění se však úprava nadřízeného správního orgánu, který je příslušný k rozhodování sporu ze smlouvy.

Žalovaný doplnil, že s ohledem na dřívější judikaturu Nejvyššího správního soudu není sporu o tom, že smlouva o závazku veřejné služby je uzavírána krajem v samostatné působnosti. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), svěřuje obecně dozor nad samostatnou působností krajů žalobci. I pokud by na základě § 178 odst. 1 správního řádu nebylo možné určit nadřízený správní orgán, je věcná příslušnost žalobce odvoditelná ze subsidiárně použitelného § 178 odst. 2 správního řádu. Žalovaný v tomto ohledu odkázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu k § 178 odst. 2 správního řádu (rozsudky 22. 2. 2008, čj. Komp 4/2006-103, č. 1555/2008 Sb. NSS, ze dne 31. 12. 2007, čj. Komp 1/2007-54, č. 1518/2008 Sb. NSS, či

ze dne 31. 10. 2008, čj. Komp 2/2007-30). Pro úplnost uvedl, že žalobce v podané žalobě uznává, že na základě § 178 správního řádu je nadřízeným správním orgánem on, mezi účastníky je však spor o to, zda se vůbec § 178 správního řádu aplikuje.

Osoba zúčastněná na řízení 4) ve svém vyjádření ke kompetenční žalobě zdůraznila, že v souladu s nedávným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2011, čj. Komp 1/2011-69, je k rozhodnutí věci příslušný žalobce. Uvedla, že předmětná smlouva uzavřená mezi ní a osobou zúčastněnou na řízení 2) v okamžiku uzavření naplňovala znaky veřejnoprávní subordinační smlouvy (§ 161 správního řádu). Je-li pro určení povahy smlouvy rozhodující splnění příslušných podmínek v okamžiku jejího uzavření, nemohlo v důsledku účinnosti nařízení č. 1370/2007 dojít ke změně právní kvalifikace u již uzavřených veřejnoprávních smluv. Jiný výklad by znamenal, že nařízení č. 1370/2007 by byla přisuzována pravá retroaktivita. Dále tato osoba zúčastněná na řízení konstatovala, že předmětná smlouva mezi ní a osobou zúčastněnou na řízení 2) vznikla v době účinnosti nařízení č. 1191/69, proto je třeba ji v souladu s názorem Ústavního soudu vyjádřeným ve výše citovaném usnesení sp. zn. Pl. ÚS 21/96 považovat za subordinační veřejnoprávní smlouvu. Nárok, jehož se osoba zúčastněná na řízení ze smlouvy domáhá, vznikl podle jejího tvrzení v době účinnosti nařízení č. 1191/69, tedy v době, kdy smlouva byla i podle žalobce veřejnoprávní subordinační smlouvou.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že ve věci sporu ze smluv o závazku veřejné služby uzavřených v letech 2003 a 2007 podle § 19 zákona o silniční dopravě (tj. za účinnosti nařízení č. 1191/69) je v obou sporech příslušné rozhodnout Ministerstvo vnitra.

### Z odůvodnění:

(...)

#### *V.b Vlastní argumentace soudu ke kompetenčnímu sporu*

[40] Z předložené spisové dokumentace je zřejmé, že předmětem kompetenčního

sporu je určení správního orgánu příslušného rozhodnout ve sporech ze smluv o závazcích veřejné služby ve veřejné linkové dopravě uzavřených v letech 2003 a 2007 podle § 19 zákona o silniční dopravě.

[41] Ve vztahu ke smlouvě uzavřené mezi osobou zúčastněnou na řízení 1) a 3) z roku 2003, tj. před účinností správního řádu, a z ní vyplývajícího sporu o úhradu prokazatelné ztráty za duben až červen 2003, vycházel soud z přechodného ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu (věta před středníkem), podle něhož se ustanoveními tohoto zákona řídí i veřejnoprávní smlouvy vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Citovaná právní úprava svědčí pro výklad, že přechodné ustanovení vyjadřuje obvyklé obecné pravidlo, podle něhož se nová procesní úprava použije i na řízení zahájena před nabytím její účinnosti (obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 2. 6. 2011, čj. Komp 3/2010-27). Pro určení pravomoci orgánu oprávněného ve věci rozhodnout proto soud vycházel z § 159 až § 170 správního řádu, obdobně jako u smluv uzavřených po nabytí účinnosti správního řádu. Kompetence správního orgánu rozhodovat spory z veřejnoprávních smluv uzavřených před nabytím účinnosti správního řádu se tedy posoudí podle právní úpravy platné ke dni rozhodování sporu, zatímco hmotněprávní nároky z takové smlouvy bude nutné posuzovat podle dosavadních právních předpisů (§ 182 odst. 2 věta za středníkem správního řádu). K identickým závěrům dospěl rovněž Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 29. 8. 2008, sp. zn. 33 Odo 926/2006, č. 50/2009 Sb. NS.

[42] Obdobnou právní otázkou se nejnověji zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 8. 2011, čj. Komp 1/2011-69, v němž připomenul, že předmětnou právní otázkou se soudy v minulosti opakovaně zabývaly. Zvláštní senát pro řešení kompetenčních sporů v usnesení ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007-82, č. 1675/2008 Sb. NSS, uzavřel, že smlouva o závazku veřejné služby podle § 19 zákona o silniční dopravě je veřejnoprávní smlouvou – dvoustranným právním úkonem, jenž ve smyslu § 159 odst. 1 správního řádu zakládá práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.

Zdůraznil, že smlouva o závazku veřejné služby je ve smyslu § 161 odst. 1 správního řádu veřejnoprávní smlouvou subordinačního charakteru a rozhodnout ve sporném řízení mezi stranami takové smlouvy proto přísluší správnímu orgánu určenému v § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu. Na podrobnější argumentaci zvláštního senátu podporující vyslovené právní závěry lze na tomto místě pro stručnost odkázat.

[43] Otázkou určení nadřízeného správního orgánu (konkrétně otázkou vzájemného vztahu odstavců 1 a 2 § 178 správního řádu ve znění účinném do 30. 6. 2009, tedy do novelizace provedené zákonem č. 7/2009 Sb.), již zvláštní senát v odkazovaném usnesení ponechal stranou své úvahy, se zabýval Nejvyšší správní soud ve shora zmiňovaných rozsudcích čj. Komp 4/2006-103, čj. Komp 1/2007-54 a čj. Komp 2/2007-30. I tato rozhodnutí přitom byla vydána ve věcech dotýkajících se problematiky smluv o závazcích veřejné služby v linkové dopravě.

[44] K premise, že uzavírání smluv o závazku veřejné služby podle § 19 zákona o silniční dopravě spadá do samostatné působnosti krajů, Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. Komp 1/2007-54 konstatoval, že pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, je nadřízeným správním orgánem kraje v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, a to bez ohledu na jeho věcnou povahu. Výjimku z tohoto pravidla by pak mohl stanovit pouze zvláštní zákon. Fakt, že i v samostatné působnosti mohou být řešeny (a v praxi také řešeny bývají) otázky, které jsou z hlediska odbornosti bližší jinému ministerstvu, přitom podle Nejvyššího správního soudu na učiněném závěru nic nemění. Nejvyšší správní soud současně uvedl, že v pochybnostech je třeba dát přednost řešení, které lépe zajistí respektování práva na územní samosprávu. Shodné právní závěry soud posléze vyslovil i v rozsudku čj. Komp 4/2006-103, resp. rozsudku čj. Komp 2/2007-30.

[45] Vědom si závěrů vyslovených ve výše citovaném usnesení zvláštního senátu čj. Konf 31/2007-82 žalobce v podané žalobě namítal, že s účinností od 3. 12. 2009 došlo

v důsledku přijetí nařízení č. 1370/2007 ke změně právní povahy smluv o závazku veřejné služby a s ní související změně v určení správního orgánu příslušného k rozhodování sporů z těchto smluv vzešlých. Svůj závěr žalobce opíral především o to, že předmětné nařízení nadále s výjimkou uvedenou v čl. 5 odst. 5 citovaného nařízení neumožňuje nahradit uzavření smlouvy o veřejných službách vydáním rozhodnutí o uložení „*přepřevážné povinnosti*“, jak do té doby připouštěl čl. 1 odst. 5 nařízení č. 1191/69. Žalobce měl za to, že smlouvy uzavřené podle § 19 zákona o silniční dopravě je od účinnosti nařízení č. 1370/2007 třeba považovat za nepojmenované veřejnoprávní smlouvy podle § 159 odst. 1 správního řádu, neboť ztratily charakter smluv subordinační povahy, jež nelze dovodit ani ze zmiňovaného čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007.

[46] Nejvyšší správní soud žalobci nepřisvědčil.

[47] Především je třeba žalovanému přitakat, že pro určení povahy předmětných smluv o závazcích veřejné služby je rozhodující naplnění znaků veřejnoprávní subordinační smlouvy podle § 161 odst. 1 správního řádu v okamžiku jejího uzavření.

[48] V obou věcech uzavřeli s Ústeckým, resp. Jihomoravským krajem smlouvy o závazku veřejné služby dopravci, tj. osoby, které by jinak mohly být účastníky správního řízení. Smlouvy o závazku veřejné služby byly uzavřeny, aniž by bylo o závazku veřejné služby vydáno správní rozhodnutí, resp. aniž by bylo vydání takového rozhodnutí třeba. Se zřetelem k výše shrnuté dosavadní rozhodovací činnosti soudů byly předmětné smlouvy v okamžiku jejich uzavření veřejnoprávními smlouvami subordinačního charakteru.

[49] Z ustálené rozhodovací praxe soudu přitom plyne, že pro vznik právních vztahů existujících před nabytím účinnosti nové právní normy je třeba posuzovat právní nároky, které z takových právních vztahů vznikly, jakož i již vykonané právní úkony, podle původní právní normy (srov. mj. žalovaným připomenutý náleží Ústavního soudu sp. zn.

Pl. ÚS 21/96). Toto východisko, opakovaně zdůrazňované ve vztahu k právním úkonům, je v tomto směru se zřetelem k požadavku jednoty a nerozpornosti právního řádu nutno aplikovat i ve vztahu k veřejnoprávním smlouvám. Ani specifický charakter těchto právních úkonů totiž odchylný přístup k ochraně právní jistoty, resp. legitimního očekávání smluvních stran nikterak neodůvodňuje. Žalobce ostatně v tomto směru nevedl ve svých podáních žádný relevantní důvod pro opačný závěr.

[50] Nabytím účinnosti nařízení č. 1370/2007 pak nepochybně nemohlo *eo ipso* dojít k transformaci dříve uzavřených veřejnoprávních smluv a změně jejich subordinačního charakteru. Opačný závěr by vedl k neodůvodněné akceptaci zpětné účinnosti nařízení č. 1370/2007, pro niž, jak ostatně tvrdil žalovaný, neposkytují sebemenší oporu ani přechodná ustanovení v čl. 8 odst. 3 nařízení č. 1370/2007, příp. § 35 zákona o veřejných službách.

[51] Skutečnost, že v okamžiku jejich uzavření bylo předmětné smlouvy třeba považovat za subordinační, přitom není mezi účastníky sporná. Závěr o subordinační povaze těchto smluv pak bezesporu ob stojí i ve světle shora odkazovaného usnesení zvláštního senátu čj. Konf 31/2007-82. Osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) přitom uplatňují u Jihomoravského, resp. Ústeckého kraje nároky, jež měly vzniknout ještě před účinností nařízení č. 1370/2007.

[52] Za této situace neshledal Nejvyšší správní soud důvod odchytil se od dříve vyslovených závěrů. Z uvedených důvodů je žalobce i nadále věcně příslušný k rozhodnutí ve sporech ze smluv o závazcích veřejné služby uzavřených v letech 2003 a 2007 podle § 19 zákona o silniční dopravě, tj. za účinnosti nařízení č. 1191/69. Se zřetelem k vysloveným závěrům pak není třeba zkoumat, zda by i případná ztráta subordinační povahy předmětných smluv o závazku veřejné služby založila věcnou příslušnost žalovaného. Namítá-li přitom opakovaně žalobce, že je v rozporu s principem věcné příslušnosti, rozhoduje-li ve všech případech, kde je účastníkem

kraj v samostatné působnosti, lze pro stručnost připomenout shora rekapitulované závěry soudu vyslovené v rozsudku čj. Komp 1/2007-54.

[53] Nad rámec nezbytného odůvodnění pak soud pro úplnost zdůrazňuje, že i nařízení č. 1370/2007 umožňuje, aby bylo vydáno správní rozhodnutí, kterým bude dopravci uložena povinnost provozovat dopravu. Opírali se tedy zvláštní senát při formulaci závěru o subordinační povaze veřejnoprávní smlouvy o závazku veřejné služby zejména o to, že podle čl. 1 odst. 5 nařízení č. 1191/69 bylo možno (bez ohledu na novelizaci zákona o silniční dopravě) namísto uzavření smlouvy uložit závazek veřejné služby rozhodnutím správního orgánu (srov. usnesení čj. Komp 31/2007-82), nelze mít sebemenších pochybností o tom, že v tomto ohledu nabytí účinnosti nařízení č. 1370/2007 nepředstavuje zásadní změnu, která by bez dalšího vedla ke ztrátě subordinačního charakteru dříve uzavřených smluv o závazku veřejné služby, a tím ke změně správního orgánu věcně příslušného k rozhodování o sporech z těchto smluv.

[54] Nelze totiž ponechat bez povšimnutí, že obdobná možnost zůstává, jakkoliv

v omezenější podobě, zachována i po účinnosti nařízení č. 1370/2007. Přestože nadále dochází k posilování smluvních principů při obstarávání veřejné linkové dopravy, je i do budoucna orgánům veřejné moci zachováno oprávnění ukládat v určitých kvalifikovaných případech závazky veřejné služby jednostranným správním aktem (čl. 5 odst. 5 citovaného nařízení). Subsidiární charakter těchto opatření (resp. jeho posilování) přitom sám o sobě není překážkou pro podřazení uzavíraných smluv pod § 161 odst. 1 správního řádu, jak ostatně uzavřel v opakovaně uváděném usnesení čj. Komp 31/2007-82 i zvláštní senát.

[55] Ve vztahu k usnesením ze dne 11. 5. 2011 a 17. 5. 2011, jimiž žalobce popřel svou pravomoc, ač je podle rozhodnutí o kompetenční žalobě jeho pravomoc dána, lze odkázat na závěry vyslovené ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. Komp 4/2006-103, podle nichž je usneseními o postoupení věci podle § 12 správního řádu toliko upravováno vedení řízení. Obě usnesení tedy není třeba rušit, neboť nemohou založit překážku věci rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu (v podrobnostech srov. poslední uvedený rozsudek).

## II. PRÁVNÍ VĚTY

### 2527

#### **Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti Daňové řízení: vytýkací řízení**

k § 43 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 255/1994 Sb. a č. 270/2007 Sb.\*)

**Pro posouzení, zda došlo ke stavení lhůty k uzavření vytýkacího řízení ve smyslu pokynu Ministerstva financí D-144, o stanovení lhůt pro uzavření vytýkacího řízení, je u úkonů, které mají mít takovýto účinek, nutno zkoumat nejen nastoupení podmínek formálních (doložení úkonů ve správním spise příslušnými dožádáními, existence povolení Ministerstva financí k prodloužení lhůty apod.), ale též splnění materiálních podmínek. Dožádání samotné i způsob, jakým je prováděno, musí rozumně a účelně směřovat k dosažení účelu vytýkacího řízení, tj. zejména směřovat ke zjištění pro věc podstatných skutkových okolností.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2009, čj. 7 Ans 2/2009-38)*

**Prejudikatura:** č. 605/2005 Sb. NSS a č. 1729/2008 Sb. NSS.

### 2528

#### **Daňové řízení: zákaz započtení na nedoplatky na dani vzniklé po prohlášení konkursu**

k § 14 odst. 1 písm. i) zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání\*\*)

k § 40a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 296/2007 Sb.\*)

k čl. XXVIII a čl. CIV zákona č. 296/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé zákony v souvislosti s jeho přijetím

**Ustanovení § 14 odst. 1 písm. i) zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, zakotvující zákaz započtení na majetek patřící do podstaty je speciální úpravou (*lex specialis*) i vůči § 40a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2009, čj. 1 Afs 12/2009-52)*

**Prejudikatura:** č. 182/2004 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 76/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 544/02), č. 145/2005 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 648/04), č. 46/2006 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 208/05), č. 342/2008 Sb. a č. 54/2009 Sb.

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

\*\*) S účinností od 1. 1. 2008 nahrazen zákonem č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon).

## 2529

**Daňové řízení: povinnost spolupráce mezi orgány státu**

k § 34 odst. 1, 2 a 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 323/1993 Sb., č. 255/1994 Sb. a č. 444/2005 Sb. \*)

**Aplikace § 34 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nevyklučuje souběžnou aplikaci § 34 odst. 1 a 2 téhož zákona. Zatímco obecná povinnost předat správci daně údaje potřebné pro vyměření a vymáhání daně podle § 34 odst. 1 citovaného zákona stíhá všechny státní orgány, včetně orgánů sociálního zabezpečení, a orgány územních samospráv (byť jen za předpokladu, že je správce daně schopen vznesené požadavky zdůvodnit v intencích § 34 odst. 1 a 2 věty první zákona o správě daní a poplatků), povinnost předat konkrétní údaje obsažené v § 34 odst. 6 tohoto zákona dopadá toliko na orgány sociálního zabezpečení s tím, že jsou povinny požadavkům správce daně dostát vždy, bez ohledu na případný názor o neoprávněnosti těchto požadavků.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, čj. 2 Afs 62/2008-72)*

**Prejudikatura:** č. 532/2005 Sb. NSS.

## 2530

**Daň z přidané hodnoty: osoby povinné platit daň; poskytnutá sleva z ceny  
Daň z příjmů právnických osob: výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů**

k § 3 odst. 1 a § 14 odst. 5 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1999\*\*)

k § 25 odst. 1 písm. r) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1999

k § 6 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků\*)

**I. Sleva z ceny (§ 14 odst. 5 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty), která mění základ daně z přidané hodnoty a její výši, musí být vždy spojena s konkrétním zdanitelným plněním. Tato podmínka již ale neplatí pro jiné formy motivace zákazníků (tzv. bonusy), a tím je od slev z ceny také odlišuje.**

**II. Osoby, které jsou povinny platit daň (§ 3 odst. 1 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, v praxi spotřebitelé), nejsou poplatníky ve smyslu § 6 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.**

**III. Odvedení daně z přidané hodnoty na výstupu je výlučně povinností plátce, který uskutečňuje zdanitelné plnění. Nejde o daň zaplacenou za jiného poplatníka podle § 25 odst. 1 písm. r) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, čj. 1 Afs 48/2004-92)*

**Prejudikatura:** č. 264/2004 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 120/1998 Sb. ÚS.

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

\*\*) S účinností od 30. 9. 2003 byla sleva z ceny (původně v § 14 odst. 5) upravena v § 14 odst. 6 zákona. S účinností od 1. 5. 2004 byl zákon č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, nahrazen zákonem č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

## 2531

**Daň z příjmů: tvorba opravných položek; režim převodu směnečných pohledávek**

k § 2 odst. 2 zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů, ve znění zákona č. 132/1995 Sb.\*)

k § 24 odst. 2 písm. i) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2002

**Došlo-li na základě smluvního vztahu k postoupení pohledávky soudně přiznané směnečnými platebními rozkazy, kdy důvodem jejich vydání bylo uplatnění směnek vydaných k zajištění půjčky mezi osobami odlišnými od daňového subjektu, jednalo se o soudně přiznaný nárok (pohledávku) ze zajišťovací směnky (předmětem smlouvy o postoupení pohledávky nebyla tedy pohledávka z původního kauzálního vztahu). Byla-li pohledávka jako směnečná vymáhána a soudem přiznána, pak následně se musí směnečným režimem řídit i postup při jejím převodu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2008, čj. 1 Afs 85/2008-97)*

**Prejudikatura:** č. 689/2005 Sb. NSS a č. 906/2006 Sb. NSS.

## 2532

**Spotřební daně: daň z lihu**

k § 4 odst. 6 a § 17a odst. 1 písm. b) zákona č. 61/1997 Sb., o lihu a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona České národní rady č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů (zákon o lihu), ve znění zákonů č. 22/2000 Sb. a č. 354/2003 Sb.

k § 70 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních

**Ustanovení § 4 odst. 6 zákona č. 61/1997 Sb., o lihu, ve znění zákona č. 354/2003 Sb., opravňuje pěstitele dát si vyrobit ovocný destilát pěstitelským pálením v maximálním množství 30 l. Ovocný destilát vyrobený pěstitelským pálením podléhá snížené sazbě daně lihu (§ 70 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních). Překročení množství limitu je správním deliktem pěstitele postžitelným podle zákona o lihu, nezakládá však povinnost provozovatele pěstitelské pálenice uhradit za lih vyrobený nad množství limit částku odpovídající rozdílu mezi základní a sníženou sazbou daně z lihu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009, čj. 7 Afs 95/2008-43)*

**Prejudikatura:** č. 1769/2009 Sb. NSS a č. 1778/2009 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 145/2003 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 666/02).

\*) Ustanovení bylo později změněno zákony č. 492/2000 Sb., č. 438/2003 Sb., č. 669/2004 Sb. a č. 545/2005 Sb.



## 2533

**Spotřební daně: zajištění vybraných výrobků nebo dopravního prostředku; důkazní břemeno; pojem „skladování výrobků“**

k § 42 odst. 2, 11 a 12 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákonů č. 217/2005 Sb. a č. 575/2006 Sb.

§ 31 odst. 8 a 9 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků<sup>\*)</sup>

**I. Pro závěr, že konkrétní osoba (ve větším množství) „skladuje“ vybrané výrobky, není nutné prokázat, že o existenci těchto výrobků věděla a měla v úmyslu je uchovávat a zajišťovat před znehodnocením, odcizením apod. Za účastníka řízení vedených ve smyslu § 42 odst. 2, 11 a 12 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, tak může být považován i ten, kdo má tyto výrobky pouze v detenci, není-li zjištěna osoba, která by je skladovala „kvalifikovaným“ způsobem.**

**II. V řízení o zajištění, propadnutí a zabránění vybraných výrobků a dopravních prostředků (§ 42 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních) neplatí rozložení důkazního břemene mezi účastníka řízení a správní orgán, ve smyslu § 31 odst. 8 a 9 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Prokázání existence podmínek pro postup dle § 42 zákona o spotřebních daních je tak primárně věcí celních orgánů.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2009, čj. 7 Afs 69/2007-85)*

**Prejudikatura:** č. 791/2006 Sb. NSS, č. 1700/2008 Sb. NSS a č. 1778/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 134/2004 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 429/01) a č. 291/2008 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 72/06).

## 2534

**Správní trestání: kvalifikace správního deliktu; podnikání na kapitálovém trhu**

k § 4 odst. 3 písm. a) a § 187 písm. a) zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu

**Pro kvalifikaci správního deliktu jako naplňujícího znaky uvedené v § 187 písm. a) zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve spojení s § 4 odst. 3 písm. a) téhož zákona, nepostačí, když správní orgán vychází jen z prosté textace smlouvy o správě cenných papírů, neboť rozhodující skutečností je faktická činnost smluvních stran, tj. zda a jakým způsobem bylo ze smlouvy plněno.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2008, čj. 9 Afs 127/2007-286)*

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

## 2535

**Veřejné zakázky: změna zadávací dokumentace a předmětu zakázky**

k § 25, § 48 a § 52 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách\*)

**I. Předmět a podmínky definované v zadávací dokumentaci nebo v oznámení veřejné zakázky musí být dodržovány po celý „život“ veřejné zakázky. Pokud nastane změna předmětu po zadání veřejné zakázky (např. z hlediska změny technických norem apod.), nemusí vždy zadavatel zcela nezbytně vyhlášovat novou veřejnou zakázku, pokud jsou předem stanovena zcela jasná pravidla pro přijetí možné změny.**

**II. Má-li zadavatel dostát zásadě nediskriminace účastníků (§ 25 odst. 1 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách), je povinen při změně zadávací dokumentace buď vyhlásit řízení nové, nebo oznámit změnu zadávací dokumentace takovým způsobem, aby nebyli diskriminováni žádní potenciální dodavatelé, tedy oznámit změnu zadávací dokumentace (tedy celé veřejné zakázky) stejnou formou, jakou ji sám vyhlásil, a to za dodržení stejných podmínek, zejména zákonem stanovených lhůt; lhůtu je povinen při změně předmětu zakázky prodloužit takovým způsobem, aby po změně nebyla kratší než zákonem stanovená lhůta minimální.**

**Dodatečnými změnami v zadávací dokumentaci zadavatele však zadavatel nemůže měnit předmět zakázky takovým způsobem, který by byl s to objektivně znemožnit či ztížit uchazečům o veřejnou zakázku se ucházet a nutně by vzbuzoval pochybnosti o důvodech kroků zadavatele.**

**III. Postup zadavatele v režimu § 52 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, dopadá toliko na poskytování dodatečných informací o zadávací dokumentaci ze strany zadavatele; tímto postupem tedy nemůže být zadávací dokumentace měněna, ale mohou být toliko vysvětlovány nejasnosti, které by z jejího obsahu mohly vyplývat, či upřesňovány údaje v zadávací dokumentaci obsažené, které pro svoji nekonkrétnost brání řádnému zpracování nabídky. Změnu technických podmínek obsažených v zadávací dokumentaci tedy nelze provést postupem podle § 52 citovaného zákona, byť by byl postup tam stanovený ze strany zadavatele formálně dodržen.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2008, čj. 5 Afs 131/2007-131)*

## 2536

**Sociální zabezpečení: účinky rozhodnutí o potvrzení nuceného vyrovnání na pohledávky na pojistném a penále**

k § 20, § 22 odst. 2, § 31 odst. 1, § 33 odst. 1, § 36 odst. 1 písm. b), § 42 odst. 1 a § 53 odst. 2 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění zákonů č. 94/1996 Sb., č. 12/1998 Sb., č. 105/2000 Sb. a č. 214/2000 Sb.\*\*)

**I. Pohledávka okresní správy sociálního zabezpečení na pojistném a penále vzniklé před prohlášením konkursu mohla být v případě nuceného vyrovnání uspo-**

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

\*\*) S účinností od 1. 1. 2008 nahrazen zákonem č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon).

kojena jen na základě usnesení soudu o potvrzení nuceného vyrovnání (§ 31 odst. 1 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání).

II. Povinnost uhradit procentuální část pohledávek v rámci nuceného vyrovnání lze vztahovat jen k výši přihlášených pohledávek (§ 22 odst. 2 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání).

III. Osud nepřihlášených pohledávek vzniklých před prohlášením konkursu je v okamžiku splnění nuceného vyrovnání stejný jako u nesplacené části přihlášených pohledávek – zanikají (§ 42 odst. 1 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání).

IV. Je-li podmínkou nuceného vyrovnání splnění všech pohledávek za podstatou [§ 36 odst. 1 písm. b) zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání], a jestliže pohledávky za podstatou není třeba do konkursu přihlašovat (§ 20 téhož zákona), pak na ně nelze uplatnit režim pohledávek přihlašovaných (§ 42 odst. 1 citovaného zákona). Pohledávky za podstatou, které nebyly nuceným vyrovnáním uspokojeny, i po splnění nuceného vyrovnání trvají a od jejich placení není bývalý úpadce zproštěn.

V. V zákoně č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, není důsledně rozlišováno mezi úroky (jako cenou peněz) a úroky z prodlení [§ 33 odst. 1 písm. a), § 31 odst. 2 písm. e), § 53 odst. 2 téhož zákona]. Užívá-li citovaný zákon pojem „úrok“, pak v tomto zákoně zákonodárce do tohoto pojmu vždy zahrnul i úrok z prodlení.

VI. Režim platící pro úroky z prodlení je třeba vždy vztáhnout i na penále plnění stejnou funkci – sankce za prodlení. Stanoví-li tedy § 42 odst. 1 věta poslední zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, že úroky z konkursních pohledávek za dobu od prohlášení konkursu a náklady vzniklé jednotlivým konkursním věřitelům z účasti na konkursu nelze přiznat, vztahuje se tento režim i na úroky z prodlení a penále.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 9. 2008, čj. 38 Cad 11/2008-25)

**Prejudikatura:** č. 215/2004 Sb. NSS, č. 674/2005 Sb. NSS, č. 1239/2007 Sb. NSS a č. 1241/2007 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 76/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 544/02), č. 212/2005 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 24/05), č. 17/2006 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 713/05) a č. 146/2006 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 408/05) a usnesení č. 71/1999 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 435/1999); č. 52/2007 Sb. NS a č. 21/2008 Sb. NS.

## 2537

### Služební poměr: účastenství v řízení

k § 122 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky\*)  
k § 12 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění zákonů č. 113/1997 Sb., č. 1/2002 Sb. č. 354/2003 Sb. a č. 187/2004 Sb.\*\*)

Účastníkem řízení ve věcech služebního poměru byl ve smyslu § 122 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, a § 12 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, také ten, kdo o sobě tvrdil, že je celníkem ve služebním poměru (zde bývalý zaměstnanec Generálního ředitelství cel, jehož výpověď z pracovního poměru byla neplatná).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2008, čj. 3 Ans 9/2008-153)

\*) S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

\*\*\*) Ustanovení bylo s účinností od 1. 1. 2007 zrušeno zákonem č. 187/2004 Sb.

## 2538

**Myslivost: řízení o přičlenění honebních pozemků**

k § 30 odst. 1 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákona č. 59/2003 Sb.

**Z žádného ustanovení zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, nevyplývá, že by řízení o přičlenění honebních pozemků (které netvoří vlastní nebo společenstevní honitbu) podle § 30 odst. 1 citovaného zákona bylo možné zahájit pouze z moci úřední, a nikoliv též na návrh.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2008, čj. 4 As 47/2007-84)*

**Prejudikatura:** nález Ústavního soudu č. 79/1998 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 86/98).

## 2539

**Daňové řízení: právo na tlumočníka**

k čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod

k § 3 a § 30 odst. 2 písm. b) zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb.\*)

**I. Správce daně je povinen připustit tlumočníka při každém úkonu, který se za přítomnosti toho, kdo o tlumočníka požádal, provádí, ledaže by z okolností případu bylo patrné, že se jedná o požadavek, který má mařit či jinak bezdůvodně ztěžovat či zdržovat postup v řízení.**

**II. Lze-li mít na základě skutkových okolností za to, že ten, kdo před správcem daně má jednat, tlumočníka potřebuje, třebaže o něj sám výslovně nepožádal, je správce daně povinen dotyčnou osobu způsobem jí nepochybně srozumitelným a pro ni pochopitelným poučit, že má právo na tlumočníka, kterého si ona sama opatří nebo který v případě, že si jej sama neopatří, se daňového řízení zúčastní na výzvu správce daně ve smyslu § 30 odst. 2 písm. b) zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Dále je třeba dotyčnou osobu poučit o tom, že náklady na tlumočníka, ať již si jej opatří sama, anebo se tento řízení zúčastní na výzvu správce daně, ponese zásadně ona osoba sama.**

**III. Skutkovými okolnostmi nasvědčujícími tomu, že určitá osoba potřebuje tlumočníka, bude zejména to, že se správcem daně začne komunikovat jinak než česky, nebo to, že z jejích ústních či písemných projevů (vedených v jazyce českém) či z reakcí na komunikaci ze strany správce daně je patrné, že se česky nemůže dorozumět dostatečně dobře.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, čj. 2 Afs 36/2007-86)*

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