

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

4 2014 / XII. ročník / 29. 4. 2014

# OBSAH

## I.

### JUDIKÁTY

2992. Řízení před soudem: moderační právo soudu ..... 319
2993. Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o zajištění (zadržení) zboží ..... 323
2994. Řízení před soudem: odročení jednání ..... 327
2995. Řízení před soudem: náhrada nákladů řízení ..... 333
2996. Řízení před soudem: zastavení řízení z důvodu uspokojení návrhovatele ..... 336
2997. Řízení před soudem: žalobní legitimace  
Cenné papíry: výkup účastnických cenných papírů ... 338
2998. Řízení před soudem: nezákonný zásah spočívající v asanaci a kácení stromů napadených kůrovcem  
Ochrana přírody a krajiny: lesy národního parku; správa národního parku a chráněné krajinné oblasti. .... 345
2999. Správní trestání: důkaz nahrávkou telefonního hovoru ..... 353
3000. Daňové řízení: prominutí daně  
Daně: odvod z elektřiny ze slunečního záření ..... 357
3001. Daně: odvod z elektřiny ze slunečního záření. .... 366
3002. Daň z příjmů: projekt výzkumu a vývoje jako písemný dokument ..... 369
3003. Daň z nemovitostí: základní sazba daně ..... 373
3004. Shromažďovací právo: zákaz shromáždění; kolize dvou shromáždění; skutečný účel shromáždění ..... 378
3005. Opatření obecné povahy: místní úprava provozu na pozemní komunikaci dopravní značkou a její změna; aktivní legitimace ... 384
3006. Veřejné zakázky: přezkum úkonů zadavatele; společný slovník pro veřejné zakázky (CPV); zásada transparentnosti; zákaz diskriminace ..... 389
3007. Vojenské pracovní tábory: nezákonné zbavení osobní svobody ..... 394
3008. Vězeňská služba a justiční stráž: zjišťování totožnosti ..... 402
3009. Pobyt cizinců: vízum za účelem strpění pobytu na území; oprávněný pobyt ..... 409
3010. Mezinárodní ochrana: neudělení azylu; doplňková ochrana ..... 413
3011. Kompetenční spory: uhrazení ceny za dobití SIM karty na základě tarifního vyúčtování... 416
3012. Ochranné známky: námítky proti zápisu ..... 421

# I. JUDIKÁTY

2992

## Řízení před soudem: moderační právo soudu

k § 78 odst. 2 soudního řádu správního

Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti v rámci přezkumu rozsudku, jímž bylo užitó moderační oprávnění, nemá obdobné oprávnění jako krajský soud (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) a sám již úvahu krajského soudu o moderaci výše pokuty nahradit nemůže. Ve vztahu k diskreci krajského soudu může Nejvyšší správní soud hodnotit jen to, zda soud I. stupně nepřekročil zákonem stanovené meze tohoto uvážení, nevybočil z nich nebo volně uvážení nezneužil, či zda je jeho úvaha přezkoumatelná a logicky nerozporná.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, čj. 2 As 130/2012-20)

**Prejudikatura:** č. 133/2004 Sb. NSS.

**Věc:** Vladimír U. proti České obchodní inspekci, ústřednímu inspektorátu, o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalované.

Ředitel Královéhradeckého a Pardubického inspektorátu žalované uložil žalobci svým rozhodnutím ze dne 3. 6. 2010 pořádkovou pokutu ve výši 50 000 Kč podle § 19 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Důvodem uložení pokuty bylo zjištění, že žalobce způsobil, že kontrolovaná osoba podnikatelka Romana N. nesplnila povinnost dle § 14 citovaného zákona tím, že v důsledku jednání žalobce nebyly vytvořeny základní podmínky k provedení kontroly, zejména nebyla poskytnuta součinnost, odpovídající oprávnění kontrolních pracovníků. Konkrétně žalobce při kontrole dne 16. 4. 2010 v provozovně Bazar Habakuk v České Třebové slovně napadal kontrolu provádějící inspektory slovy: „Vypadněte z prodejny, je zavřeno.“, a když inspektoři odmítli opustit prodejnu do doby příchodu jimi přivolané hlídky Policie ČR, inspektory v prodejně zamkl a odešel. Po nějaké době se žalobce vrátil a bezdůvodně inspektory obvinil ze ztráty částky ve výši 20 000 Kč; poté opět provozovnu (i s inspektory uvnitř) uzamkl, odešel a vrátil se až poté, kdy se dostavila přivolaná hlídka Policie ČR.

Rozhodnutím ze dne 10. 8. 2010 ústřední ředitelka žalované zamítla odvolání žalobce

a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Rozhodnutí žalované napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou. Ten rozhodnutím ze dne 8. 8. 2012, čj. 3 A 109/2010-68, uloženou pokutu snížil na 5 000 Kč; v ostatním zůstala správní rozhodnutí obou správních orgánů nedotčena.

Pokud jde o tvrzenou nezákonnost napačeného rozhodnutí (návrh na zrušení rozhodnutí žalované, potažmo rozhodnutí I. stupně), městský soud uvedl, že správní orgány zjistily skutkový stav v dostatečném rozsahu a úvahy z něj vycházející jsou logické a srozumitelné; nepřistoupil proto k dalšímu dokazování ohledně skutkového stavu věci, které žalobce navrhoval (výslechem Jiřího Š., který měl být v době kontroly přítomen v prodejně). Žalobci městský soud nepřisvědčil ani v jeho tvrzení, že s ohledem na jeho zdravotní stav nebylo postaveno najisto, zda v době spáchání pořádkového deliktu mohl rozpoznat, že porušuje nebo ohrožuje zájem chráněný zákonem, tedy zda mohl své jednání ovládat. Městský soud uvedl, že z předložené lékařské zprávy nevyplývá, že by zdravotní porucha žalobce (plynoucí z cévní mozkové

příhody, kterou prodělal v roce 2006) měla mít vliv na jeho jednání. Indikovaná zdravotní dysfunkce má vliv pouze na plynulost a rychlost verbální komunikace žalobce, nikterak však neovlivňuje jeho duševní stav. I za stresové situace je nemyslitelné, aby žalobcova zdravotní porucha byla důvodem jeho jednání (opakované uzamčení kontrolních pracovníků v prodejně, obvinění z odcizení hotovosti). Z těchto důvodů neprovedl soud další dokazování znaleckým posudkem.

Co se týče výše uložené pokuty, ta byla, dle názoru městského soudu, uložena v zákonných mezích poté, co bylo prokázáno, že žalobce naplnil skutkovou podstatu pořádkového deliktu. Žalobce sice ve správním řízení tvrdil, že pokuta je vzhledem k jeho poměrům neúměrná a likvidační, tato svá tvrzení však nepodpořil žádnými důkazy. Z obsahu správního spisu přitom vyplývá, že správní orgány neměly důvod se domnívat, že trest bude pro žalobce nepřiměřený. Ani z tohoto důvodu proto nebyly splněny podmínky pro zrušení rozhodnutí žalovaného.

Žalobce nicméně v řízení před soudem navrhl, aby městský soud (*ad eventum*) využil svého moderačního oprávnění a přistoupil k upuštění od uložené pokuty. K tomu městský soud uvedl, že jakkoli se ztotožňuje s názorem žalované o závažnosti správního deliktu a způsobu jeho spáchání, i s odůvodněním uložení pokuty na horní hranici zákonné sazby, nemohl odhlédnout od osobních poměrů žalobce. Ten v řízení před soudem prokázal, že uložena pokuta převyšuje pětinasobek jeho měsíčního příjmu (invalidní důchod 6 190 Kč měsíčně, 3 000 Kč příjmem z nájmu nemovitosti); doložil též, že je od 5. 9. 2007 veden v evidenci uchazečů o zaměstnání. S ohledem na uvedenou dospěl městský soud k závěru, že i přes závažnost deliktu je uložena sankce zjevně nepřiměřená, a přistoupil tak k její moderaci podle § 78 odst. 2 s. ř. s. Jako přiměřený trest shledal pokutu ve výši 5 000 Kč. I takto snížený trest bude, dle jeho názoru, plnit svůj preventivní a represivní účel, neboť bude pro žalobce (s ohledem na jeho majetkové poměry) újmou znatelnou a nikoliv zanedbatelnou.

Současně soud nepřisvědčil návrhu žalobce na upuštění od uložení pokuty s tím, že uložena sankce musí pro žalobce představovat negativní důsledek jeho protiprávního jednání, a jedině tak může mít požadovaný represivní a výchovný účinek.

Rozsudek městského soudu napadla žalovaná (stěžovatelka) kasační stížností.

Stěžovatelka v kasační stížnosti zpochybnila správnost postupu městského soudu při snížení výše pokuty a tvrdila, že soud řádně nevyhodnotil všechny předložené důkazy a skutečnosti, které vyplynuly v průběhu soudního řízení. Poukázala na to, že žalobce je výlučným vlastníkem řady nemovitostí. K podnikatelské činnosti žalobce stěžovatelka uvedla, že žalobce sice přerušil provozování svých živností ke dni 12. 7. 2010, nicméně je i nadále společníkem společnosti BAZAR HABAKUK, s. r. o., v likvidaci, kde má 100% splacený obchodní podíl. Tato společnost byla soudem zrušena nikoliv z ekonomických důvodů na straně společnosti, ale z důvodů administrativních.

Na základě uvedených skutečností se dle stěžovatelky nelze ztotožnit s tím, že by uložena sankce ve výši 50 000 Kč za takto závažný delikt byla s ohledem na osobní a majetkové poměry žalobce zjevně nepřiměřená (nebo dokonce likvidační). Podle stěžovatelky městský soud v rozsudku řádně nerozvedl důvody, pro které k moderaci pokuty přistoupil; proto je rozsudek nepřezkoumatelný. Městský soud se opřel jen o tvrzení žalobce, nepřihlédl však k jeho snížené důvěryhodnosti, vyplývající mimo jiné z jeho nařčení inspektorů z krádeže, které se posléze ukázalo jako nepravdivé.

Pokuta snížená soudem, s přihlédnutím ke všem okolnostem věci a k vysoké závažnosti deliktního jednání žalobce, dostatečně neplní represivní ani preventivní funkci sankce. Pokud je za vskutku extrémní jednání žalobce, který slovně napadal inspektory, opakovaně je zamkl v prodejně a následně je obvinil z krádeže, uložena sankce ve výši 5 000 Kč, signalizuje to spíše to, že je jednání žalobce bagatelním pochybením, které je ze

strany městského soudu tolerováno a kontrolované osobě se vzhledem k zanedbatelné výši pokuty stále vyplatí.

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

### Z odůvodnění:

Postup městského soudu má procesní oporu v § 78 odst. 2 s. ř. s., dle kterého „[r]ozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě“.

Tyto procesní podmínky lze v posuzované věci považovat za splněné, a to i přesto, že návrh na soudní moderaci pokuty vznesl stěžovatel až na nařízeném jednání, ve formě eventuálního petitu (pro případ, že by městský soud neshledal napadené rozhodnutí nezákonným). Z rozsudku zdejšího soudu ze dne 30. 11. 2005, čj. 1 As 30/2004-82, totiž vyplývá, že „[n]avrhnout moderaci trestu (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) může žalobce před správním soudem jak pro případ, že by neuspěl s návrhem na zrušení rozhodnutí správního orgánu (tedy jako eventuální petit), tak i samostatně. Návrh na moderaci může být uplatněn i po uplynutí lhůty k podání žaloby, vychází-li z žalobního bodu vzneseného v této lhůtě.“ Vzhledem k tomu, že žalobce již v žalobě argumentoval nepřiměřeností uložené pokuty a jejím likvidačním charakterem (s ohledem na svůj zdravotní stav a osobní poměry), lze návrh na moderaci pokuty považovat za přímé vyústění žalobní námitky nepřiměřenosti pokuty, ve smyslu požadavku vysloveného ve zmiňovaném judikátu.

Pokud jde o samotnou věcnou stránku užití modorce, je třeba uvést, že ukládání

pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního oprávnění) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, respektive volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit správní uvážení soudnímu přezkoumání **při hodnocení zákonnosti rozhodnutí** lze jen potud, překročili-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočili-li z nich, nebo pokud volné uvážení zneužil; soud je oprávněn též posoudit, zda správním orgánem ustanovený rozhodný skutkový stav věci byl opatřen zákonným způsobem, případně zda není v logickém rozporu s výstupy provedené diskrece. Není však v pravomoci správního soudu, aby standardně vstupoval do role správního orgánu a pokládal na místo správní diskrece uvážení soudcovské, tedy například aby sám rozhodoval, jaká sankce (co do druhu a výše) by měla být uložena. Jedinou výjimkou je již citovaný § 78 odst. 2 s. ř. s., jehož aplikace je odůvodněna zjevně nepřiměřenou výší pokuty (byť uložené v rámci zákona). Užitím moderačního práva soud především fakticky aprobejuje zákonnost napadeného správního rozhodnutí (v rámci hledisek vymezených žalobními body); v opačném případě je užití modorce vyloučeno a náprava může být zjednána pouze zrušením takového rozhodnutí (jeho části) pro jeho nezákonnost. Tím, že soud trest sníží nebo od něj upustí, **nezpochybňuje závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon** a dopustil se správního deliktu, nýbrž nahrazuje jeho správní úvahu úvahou vlastní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, čj. 1 As 30/2004-82).

Uvedená hlediska pak nutně determinují i rozsah přezkumu rozsudku, jímž bylo užit moderační právo, kasačním soudem. Nejvyšší správní soud v rámci řízení o kasační stížnosti nemá obdobné oprávnění jako krajský (městský) soud a sám již jeho úvahu o výši po-

kuty nahradit nemůže. Ve vztahu k diskreci krajského (městského) soudu může tedy hodnotit opět jen to, zda soud I. stupně nepřekročil zákonem stanovené meze tohoto uvážení, nevybočil z nich nebo volně uvážení nezneužil, či zda je jeho úvaha přezkoumatelná a logicky nerozporná.

V nyní posuzované věci lze z odůvodnění napadeného rozsudku soudu seznat, že se městský soud ztotožnil se závěry stěžovatelky o naplnění skutkové podstaty spáchaného deliktu i o závažnosti způsobu jeho spáchání, nicméně při zohlednění majetkových poměrů žalobce dospěl k závěru, že výše uložené pokuty je z tohoto pohledu zjevně nepřiměřená, a z tohoto důvodu ji snížil na jednu desetinu. Postupoval tedy v souladu s názorem zdejšího soudu, že kromě kritéria významu chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsobu spáchání správního deliktu, jeho následků a okolností, za nichž byl spáchán, je nutno přihlédnout i k majetkovým poměrům delikventa; posledně zmiňované hledisko musí být přitom zohledněno bez ohledu na to, zda takový pokyn vyplývá z konkrétní aplikované právní úpravy (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, čj. 2 As 33/2006-102).

Městský soud tedy bral v potaz kritéria, která měl hodnotit při provádění vlastního uvážení stran (ne)priměřenosti uložené pokuty, nicméně je nutno přisvědčit stěžovateli v tom, že kritérium majetkových poměrů žalobce nevyhodnotil komplexně a nechal v potaz všechny skutečnosti, které vyloučily v rámci soudního řízení.

Při hodnocení majetkových poměrů žalobce městský soud zohlednil skutečnosti, které tvrdil žalobce a které vyloučily i z jeho žádosti o ustanovení advokáta a z potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech žalobce ze dne 1. 9. 2010. Ze zmiňovaného potvrzení vyplývá, že žalobce je invalidní důchodce a pobírá důchod ve výši 6 190 Kč měsíčně a jeho dalším příjmem je nájemné ve výši 3 000 Kč měsíčně za pronájem nemovitosti v obci Rviště; další nemovitost – rodinný dům v obci Pacov – je neobyvatelná. Žalobce má dluhy v celkové výši 350 000 Kč. K potvr-

zení žalobce připojil i výpis ze svého běžného účtu za měsíc srpen 2010, který potvrzuje jeho tvrzení o výši jeho příjmů z pronájmu nemovitosti a z invalidního důchodu. Na nařízeném jednání městský soud provedl důkaz přípisem Úřadu práce ČR, ze kterého vyplývá, že žalobce je od 5. 9. 2007 veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, a důkaz oznámením České správy sociálního zabezpečení ze dne 18. 12. 2010, podle kterého žalobce pobírá invalidní důchod I. stupně ve výši 6 407 Kč měsíčně.

Na druhou stranu je zjevné, že městský soud do své úvahy o majetkových poměrech žalobce vůbec nezahrnul tvrzení uplatněná stěžovatelkou na soudním jednání. Vzhledem k tomu, že návrh na moderaci pokuty uplatnil žalobce poprvé až na jednání, je pochopitelné, že reakce stěžovatelky nemohla být k této otázce komplexní, dokonale připravená a podložena veškerými podklady. Nejvyšší správní soud má nicméně za to, že i tak stěžovatelka svým vystoupením na jednání relevantním způsobem zpochybnila shora naznačenou majetkovou situaci žalobce. Z protokolu o jednání vyplývá, že stěžovatelka poukázala na skutečnost, že žalobce byl v době vydání napadeného rozhodnutí společníkem obchodní společnosti a osobou podnikající podle živnostenského zákona, a dále uvedla, že podle katastru nemovitostí je žalobce vlastníkem několika nemovitostí (jedna je zatížena zástavním právem – pozn. NSS), přičemž dvě z nich aktuálně prodává. Přímou na jednání pak předložila i výpis z obchodního rejstříku společnosti BAZAR HABAKUK, v likvidaci (kde byl žalobce společníkem), výstup z internetu ze dne 3. 8. 2012 dokládající, že žalobce inzeruje prodej nemovitostí; předložila též výpisy z katastru nemovitostí (spolu s navazující fotodokumentací), ze kterých vyplývá, že žalobce je vlastníkem či spoluvlastníkem konkrétních nemovitostí ve Skuhrově u České Třebové, Cetorazu, v Pacově, v Hradci nad Svitavou a ve Rvišti. Tyto skutečnosti stěžovatelka tvrdí a dokládá i v řízení o kasační stížnosti.

S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud shledal, že městský soud při užití svého

diskrečního oprávnění nezohlednil veškeré skutečnosti, které vyšly v řízení před ním na jevo. Nikterak si neověřil a nevypořádal tvrzení stěžovatelky, jakkoli si měl (stejně jako před ním stěžovatelka, potažmo správní orgán I. stupně) při hodnocení majetkových poměrů žalobce učinit úplný obraz o celkové aktuální majetkové situaci stěžovatele, nikoliv jen o jeho příjmové složce. Ostatně ani zjištění příjmových poměrů neprovedl bezvadným způsobem, neboť z předloženého výpisu z běžného účtu za měsíc srpen 2010 vyplývá, že na účet žalobce byla poukázána ještě částka 7 000 Kč. Městský soud vůbec nezjišťoval, jaký je původ této částky, zda ji žalobce dostává pravidelně, či zda šlo o jednorázovou úhradu (a za co) atd. V situaci, kdy stěžovatelka v reakci na návrh na moderaci pokuty dokonce předložila městskému soudu doklady minimálně indikující vlastnictví nemovitostí žalobcem (o nichž se v prohlášení ze dne 1. 9. 2010 vůbec nezmiňoval), jejich prodej a účastenství žalobce v obchodní společnosti, nemohl městský soud tyto skuteč-

nosti bez dalšího přejít a nevypořádat je. Stěžovatelka v řízení před městským soudem relevantním způsobem žalobcem tvrzenou majetkovou situaci minimálně zpochybnila; ze strany městského soudu však tato procesní aktivita zůstala bez odezvy. Jelikož tedy městský soud prokazatelně nevyhodnotil všechny skutečnosti týkající se příjmových a majetkových poměrů žalobce, nemůže obstát ani jeho následná úvaha o (ne)přiměřenosti uložené sankce. Městský soud listiny předložené stěžovatelkou na jednání neprovedl, ani svůj postup nikterak nezdůvodnil. Jeho závěry, jimiž odůvodnil aktivaci svého moderačního oprávnění, tak nemohou obstát pro nedostatek skutkových důvodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Tento nedostatek v úvaze městského soudu o moderaci pokuty zakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů a je tak bezpochyby naplněn kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (...)

## 2993

### Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o zajištění (zadržení) zboží

k § 23 odst. 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění zákonů č. 104/1995 Sb., č. 356/1999 Sb., č. 245/2000 Sb., č. 320/2002 Sb., č. 229/2006 Sb. a č. 36/2008 Sb.

**Rozhodnutí o zajištění (zadržení) zboží podezřelého z porušování některých práv duševního vlastnictví (§ 23 odst. 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele) je rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, čj. 9 As 27/2013-52)

**Prejudikatura:** č. 1982/2010 Sb. NSS; náleze Ústavního soudu č. 291/1999 Sb.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným DEICHMANN-OBUV proti Generálnímu ředitelství cel o zajištění zboží, o kasační stížnosti žalobce.

Celní úřad Trutnov (správní orgán I. stupně) provedl dne 24. 2. 2011 v provozovně žalobkyně kontrolu dle § 23 odst. 6 zákona o ochraně spotřebitele. Na základě této kontroly vydal téhož dne rozhodnutí o zajištění zboží žalobkyně (konkrétně 37 párů bot) dle § 1 odst. 1 zákona č. 191/1999 Sb., o opatřeních týkajících se dovozu, vývozu, a zpětného

vývozu zboží porušujícího některá práva duševního vlastnictví a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o opatřeních“), a dle § 23 odst. 6 zákona o ochraně spotřebitele.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, které žalovaný (zde ještě Celní ředitelství v Hradci Králov-

vé, které bylo s účinností od 1. 1. 2013 zrušeno § 81 odst. 1 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky) rozhodnutím ze dne 13. 4. 2011 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové, který žalobu odmítl usnesením ze dne 27. 2. 2013, čj. 30 Af 21/2011-43. Krajský soud vycházel z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-54, č. 1982/2010 Sb. NSS, podle kterého musí rozhodnutí předběžné povahy kumulativně naplňovat tři podmínky: časovou, věcnou a osobní. Dle posouzení krajského soudu rozhodnutí správního orgánu I. stupně naplnilo všechny tři uvedené podmínky. Rozhodnutí je dočasné, neboť správní orgán I. stupně rozhodl dle § 23 odst. 6 zákona o ochraně spotřebitele, uvedl důvod zajištění výrobků a upozornění, že může být uloženo propadnutí zboží nebo rozhodnuto o jejich zabrání. Dále krajský soud konstatoval, že je mu z úřední činnosti známo, že rozhodnutím ze dne 18. 11. 2011 vydal správní orgán I. stupně „*konečně*“ rozhodnutí o propadnutí dotčených výrobků a uložení pokuty. Z uvedených skutečností krajský soud dovodil, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně o zajištění výrobků bylo rozhodnutím pouze předběžným, které nepředurčuje definitivní rozhodnutí o právech a povinnostech právnické nebo fyzické osoby.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost, v níž uvedla, že krajský soud měl žalobu projednat meritorně, a nikoliv ji odmítnout. Stěžovatelka upozornila na náleznost Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, č. 291/1999 Sb., v němž Ústavní soud vymezil, které znaky musí současně rozhodnutí předběžné povahy splňovat. Namítla, že v daném případě nebyl naplněn tzv. procesní znak rozhodnutí předběžné povahy, tj. možnost bránit se proti zajištění v následném řízení před správním orgánem a soudem. S ohledem na čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) je pak nutno v pochybnostech jakékoliv výluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně. Faktické dopady napade-

ného rozhodnutí byly okamžité a ve vztahu k zajištěnému zboží *de facto* trvalé.

Dále stěžovatelka upozornila na výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního čj. 2 Afs 186/2006-54, ve kterém bylo uvedeno, že rozhodnutí o zajištění vybraných výrobků nebo dopravního prostředku podle § 42 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, nelze posoudit jako rozhodnutí předběžné povahy. Dle jejího názoru se jednalo o skutkově velmi obdobný případ. Rozhodnutí o zajištění zboží je předběžným opatřením ve smyslu § 61 správního řádu. Dle odstavce 3 citovaného ustanovení zruší správní orgán předběžné opatření „*bezodkladně poté, co pomine důvod, pro který bylo nařízeno*“, tj. nikoliv výlučně v následujícím správním řízení, ale i dříve. Ze skutečnosti, že předběžné opatření je vydáváno před skončením správního řízení, nelze dovést, že by je bylo možno vydat jen v průběhu již zahájeného správního řízení.

Žalovaný ve vyjádření k podané kasační stížnosti uvedl, že krajský soud dostatečně ověřil a prokázal, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je pouze úkonem předběžné povahy vyloučeným ze soudního přezkumu. Institut zajištění podle § 23 odst. 6 zákona o ochraně spotřebitele je výhradně úkonem předběžné povahy, neboť po zajištění musí následovat meritorní rozhodnutí ve věci, kterým je propadnutí nebo zabránění zajištěných věcí. Účelem zajištění je umožnit ověření rozhodných skutečností pro posouzení, zda zboží porušuje práva duševního vlastnictví. Procesně se jedná o správní řízení, které se řídí správním řádem, který obsahuje i lhůty pro vydání rozhodnutí. Do subjektivních práv žalobce bylo zasaženo až vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně o pokutě a propadnutí obuvi ze dne 18. 11. 2011. Samotné rozhodnutí správního orgánu I. stupně o zajištění obuvi je rozhodnutím *sui generis* a nelze jej podřazovat pod § 61 správního řádu.

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



## Z odůvodnění:

### III.

#### Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) Námitka stěžovatelky, dle které je nutno na projednávanou věc aplikovat závěry týkající se soudního přezkumu rozhodnutí podle § 42 zákona o spotřebních daních o zajištění vybraných výrobků, není důvodná. Rozhodujícím důvodem pro soudní přezkum tohoto rozhodnutí byl v tomto případě úmysl zákonodárce, který předmětné rozhodnutí v § 42 odst. 6 zákona o spotřebních daních výslovně podrobil soudnímu přezkumu, nikoli povaha posuzovaného rozhodnutí.

Nedůvodná je také námitka, dle které je rozhodnutí o zajištění zboží předběžným opatřením dle § 61 správního řádu. Zajištění zboží dle § 23 odst. 6 zákona o ochraně spotřebitele se neřídí správním řádem, ale je speciálně upraveno v zákoně o opatřeních. Mimo výše uvedené je nutno stěžovatelku upozornit na to, že účelem předběžného opatření dle § 61 správního řádu je zatímně upravit poměry účastníků nebo zajistit provedení exekuce, pokud existuje obava, že by bylo ohroženo. Svou povahou tak spadá do kategorie rozhodnutí předběžné povahy vyloučených ze soudního přezkumu dle § 70 písm. b) s. ř. s., což také výslovně uvedl zdejší soud již v uváděném rozsudku rozšířeného senátu čj. 2 Afs 186/2006-54. Argumentace stěžovatelky jde tedy ve prospěch závěru, ke kterému dospěl krajský soud, nikoliv v jeho neprospěch.

Důvodnou je však námitka, dle které rozhodnutí o zajištění zboží podezřelého z porušování práv duševního vlastnictví nemá charakter předběžného rozhodnutí, neboť stěžovatelka nemá zaručenou možnost bránit se proti zajištění v následném řízení před správním orgánem a soudem.

Podle shora uváděného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 186/2006-54 se o rozhodnutí předběžné povahy jedná, pokud ve vztahu k rozhodnutí konečnému splňuje kumulativně tři podmínky: věcnou, osobní a časovou.

Podmínka věcná je splněna, jsou-li v konečném rozhodnutí zahrnuty otázky, o kterých bylo rozhodnuto zatímně. Podmínka osobní je splněna, bylo-li konečné rozhodnutí adresováno stejnému subjektu, jako rozhodnutí předběžné. Podmínka časová je splněna, je-li rozhodnutí vydáno v již zahájeném řízení o vydání rozhodnutí konečného nebo je zákonem stanovena přiměřená lhůta pro zahájení takového řízení. Účinky předběžného rozhodnutí musí být omezeny do vykonatelnosti rozhodnutí konečného.

K časové podmínce dále rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že souvisí s dočasným charakterem rozhodnutí předběžné povahy. Aby však tato dočasnost byla skutečná, vyžaduje tato podmínka bližší konkretizaci. Rozhodnutí předběžné povahy musí předcházet rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok. Toto konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu.

Rozhodnutí předběžné povahy může být vydáno v rámci již zahájeného řízení před správním orgánem, v němž bude následně vydáno rozhodnutí konečné. V tomto případě je „dočasnost“ předběžného rozhodnutí zajištěna tím, že se jednotlivec může soudně domáhat ochrany před nečinností správního orgánu.

Podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele se za klamavou obchodní praktiku považuje také „*nabízení nebo prodej výrobků nebo služeb porušujících některá práva duševního vlastnictví, jakož i skladování takových výrobků za účelem jejich nabízení nebo prodeje a dále neoprávněné užívání označení chráněného podle zvláštního právního předpisu v obchodním styku*“.

V případě zjištění výrobků nebo zboží, které naplňují znaky porušení uvedeného ustanovení, je podle § 23 odst. 6 zákona o ochraně spotřebitele celní úřad oprávněn takovéto výrobky nebo zboží zajistit a následně rozhodnout o jejich propadnutí nebo zabrání.

Zákon o ochraně spotřebitele upravoval procesní pravidla při zajištění zboží celními

úřady, a to od 29. 5. 2006 (účinnost zákona č. 229/2006 Sb.) až do přijetí zákona č. 36/2008 Sb., kterým byl s účinností od 12. 2. 2008 novelizován zákon o ochraně spotřebitele. Tato novelizace upravila znění § 23 odst. 6 do současné podoby a zrušila § 23b a § 23c, v nichž byly upraveny procesní otázky a postup celních orgánů při provádění zajištění.

V § 23c zákona o ochraně spotřebitele bylo uvedeno, že zajištění výrobků nebo zboží „*trvá do doby, než bude pravomocně rozhodnuto o jejich propadnutí nebo zabrání, případně do doby, kdy bude prokázáno, že se nejedná o výrobky nebo zboží porušující některá práva duševního vlastnictví. Zrušení opatření o zajištění výrobků nebo zboží, o kterých se prokáže, že neporušují některá práva duševního vlastnictví, provede písemně ředitel celního úřadu. Rozhodnutí se doručí kontrolované osobě. Pokud bylo zrušeno opatření o zajištění, musí být kontrolované osobě zajištěné výrobky nebo zboží bez zbytečných průtahů vráceny v neporušeném stavu, s výjimkou výrobků nebo zboží považovaných pro posouzení. O vrácení sepíše celník písemný záznam.*“

Z důvodové zprávy k zákonu č. 36/2008 Sb. vyplývá, že procesní ustanovení § 23b a § 23c zákona o ochraně spotřebitele byla zrušena pro jejich nesystémové zařazení do zákona o ochraně spotřebitele, neboť taková ustanovení mají být upravena ve zvláštních zákonech. Po zrušení uvedených ustanovení byl postup celních orgánů při zajištění zboží podezřelého z porušení práv duševního vlastnictví v posuzovaném období upraven pouze v zákoně o opatřeních, který se dle § 1 vztahuje také na provádění dozoru podle zákona o ochraně spotřebitele.

Z § 33 odst. 6 zákona o opatřeních vyplývá, že „[p]ro *zadržení zboží, ničení padělků a nedovolených napodobenin, poskytnutí upravených padělků k humanitárním účelům, propadnutí a zabrání zboží a pro odvolání proti rozhodnutí celních orgánů platí obdobně § 9, § 14, § 14a, § 28a, § 28b a § 31a*“ tohoto zákona.

Podle § 9 odst. 5 zákona o opatřeních se zadržené zboží vrátí osobě, které bylo zadrženo, „[u]plynula-li lhůta pro zadržení zboží, nebo nelze-li u zadrženého zboží uložit sankci propadnutí nebo ochranné opatření zabrání zboží podezřelého z porušení práv k duševnímu vlastnictví v řízení o správním deliktu, nebo rozhodnout o jeho zničení podle § 14“ zákona o opatřeních. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že § 29 až § 31c, které v současné době upravují dozor a kontrolu celních úřadů podle zákona o ochraně spotřebitele, byly do části čtvrté zákona o opatřeních vtěleny až zákonem č. 219/2011 Sb. účinným od 1. 8. 2011.

Existuje-li podezření, že zboží nabízené k prodeji vykazuje znaky klamavé obchodní praktiky (padělků), lze z právní úpravy účinné v posuzovaném období dovodit oprávnění celních úřadů takové zboží zajistit (zadržet) a následně rozhodnout o jeho propadnutí, zabrání či vrácení. Skutečnost, že zákon o ochraně spotřebitele používá pojem „*zajištění*“, zatímco zákon o opatřeních v roce 2007 tento pojem opustil a nahradil jej pojmem „*zadržení*“, je pouhou nedůsledností zákonodárce, bez jakéhokoliv významu.

Soulad výluky soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy s Ústavou je podle stěžovatelkou výše uváděného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/99 podmíněn tím, že předběžné, soudně nepřezkoumatelné rozhodnutí, musí být následováno správním rozhodnutím konečným, v rámci jehož přezkumu se právům jednotlivce dostane soudní ochrana, a to i ve vztahu k účinkům rozhodnutí předběžného. Použitelnost této výluky je dále limitována i tím, že jednotlivec má právo na soudní ochranu, která však musí být včasná a účinná. Takové podmínky rozhodnutí o zajištění zboží dle § 23 odst. 6 zákona o ochraně spotřebitele nesplňuje.

Zatímco rozhodnutí o propadnutí či zabrání zboží lze nepochybně napadnout žalobou u správního soudu a v rámci tohoto přezkumu posoudit i zákonnost jeho zajištění, rozhodnutí o vrácení zboží lze žalobou napadnout jen výjimečně. Tak tomu bude např. v případě, že došlo k vrácení nesprávného

počtu zajištěného zboží. V případě, kdy naopak proti vrácení zboží nebude žádný důvod brojit, nemá osoba, které bylo zboží zajištěno, proti samotnému zajištění žádnou možnost ochrany, včetně nemožnosti uplatnit případný nárok na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Tato skutečnost již sama o sobě vylučuje předběžnou povahu rozhodnutí o zajištění.

Z § 23 odst. 6 zákona o ochraně spotřebitele a z příslušných ustanovení zákona o opatřeních navíc vyplývá, že o zajištění zboží je rozhodováno zpravidla na základě kontroly prováděné v rámci celního dohledu, tj. mimo řízení před správním orgánem, v němž bude následně vydáno rozhodnutí konečné. V žádném z uvedených předpisů pak není stanovena lhůta, v níž musí být zahájeno řízení a vy-

dáno rozhodnutí konečné, tj. rozhodnutí o propadnutí, zabrání nebo vrácení zboží. Tvrzení žalovaného, že procesně se jedná o správní řízení, ovládané správním řádem, který stanoví lhůty pro vydání rozhodnutí, není relevantní. Přestože lze správní řád považovat za subsidiární k řízení o zajištění dle § 23 odst. 6 zákona o ochraně spotřebitele, žádné z jeho ustanovení neuvádí lhůtu, ve které by byl správní orgán povinen zahájit řízení o propadnutí, zabrání či vrácení zboží a vydat konečné rozhodnutí, kterým bude rozhodnuto o osudu zajištěného zboží.

#### IV.

#### Závěr

S ohledem na vše výše uvedené lze jednoznačně dojít k závěru, že rozhodnutí podle § 23 odst. 6 zákona o ochraně spotřebitele o zajištění výrobků nebo zboží není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s.

## 2994

### Řízení před soudem: odročení jednání

k § 50 soudního řádu správního

**I. Pokud krajský soud nařídí ve věci jednání a po projednání věci odročí jednání na neurčito (§ 50 s. ř. s.), nemůže následně mimo jednání rozsudkem žalobu zamítnout s tím, že v mezidobí uvážil, že další dokazování by bylo nadbytečné.**

**II. Odročuje-li soud zahájené jednání, je nezbytné, aby seznámil účastníky se závažnými důvody ve smyslu § 50 s. ř. s., které jej k takovému postupu vedly. Tyto důvody musí být uvedeny i v protokolu (záznamu) z jednání.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2013, čj. 4 Ads 82/2013-54)

**Prejudikatura:** č. 618/2005 Sb. NSS a č. 975/2006 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 113/2008 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 3114/07).

**Věc:** Martin S. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o příspěvek na péči, o kasační stížnosti žalobce.

Úřad práce České republiky, krajská pobočka v Olomouci (správní orgán I. stupně), rozhodnutím ze dne 1. 8. 2012 odňal žalobci příspěvek na péči. Své rozhodnutí odůvodnil správní orgán I. stupně skutečností, že došlo k novému posouzení nároku na příspěvek na péči, ze kterého vyplynulo, že žalobce nelze podle § 8 zá-

kona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, považovat za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby, jelikož z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje každodenní pomoc nebo dohled jen při 2 základních životních potřebách (osobní aktivity a péče o domácnost) posuzovaných podle § 9 téhož zákona.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 12. 2012 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ostravě, pobočky v Olomouci, v níž namítl, že žalovaný porušil § 68 odst. 3 správního řádu, neboť se nevypořádal s námitkami vznesenými žalobcem a výsledky místního šetření.

Dne 13. 3. 2013 se u Krajského soudu v Ostravě konalo jednání, při kterém žalobce popsal své zdravotní potíže a následně požádal o osvobození od soudních poplatků a pokračování v dokazování. Krajský soud jednání odročil na neurčito.

Dne 14. 3. 2013 zaslal Krajský soud v Ostravě žalobci výzvu k vyplnění formuláře o osobních a majetkových poměrech za účelem rozhodnutí o žádosti žalobce o osvobození od soudních poplatků. Dne 25. 3. 2013 provedla pracovnice kanceláře Krajského soudu v Ostravě úřední záznam do spisu o telefonickém sdělení žalobce, že znalecký posudek ohledně svého zdravotního stavu si zajistí sám a že dne 5. 4. 2013 se bude konat schůzka se soudním znalcem.

Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 16. 4. 2013, čj. 73 Ad 2/2013-28, věc postoupil Krajskému soudu v Brně jako soudu místně příslušnému. Shledal totiž, že k řízení je místně příslušný Krajský soud v Brně, v jehož obvodu má žalobce bydliště.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 25. 7. 2013, čj. 22 A 36/2013-40, žalobu zamítl a v rozhodnutí uvedl, že poté, co mu byla věc postoupena usnesením Krajského soudu v Ostravě, již nepovažoval za nutné ve věci nařizovat další jednání. Dle názoru Krajského soudu v Brně by se totiž jednalo v podstatě o duplicitní výpověď žalobce, v průběhu které by Krajskému soudu v Brně nebyly sděleny žádné nové skutečnosti, neboť žalobce již měl možnost se během ústního jednání před Krajským soudem v Ostravě v dostatečné míře vyjádřit ke všem rozhodným skutečnostem.

V rámci posouzení věci samé se Krajský soud v Brně zabýval všemi žalobními námitkami žalobce, ale žádnou z nich neshledal důvodnou. S ohledem na tento závěr ve shodě s žalovaným dospěl k závěru, že v řízení bylo prokázáno, že ačkoliv žalobce vyžaduje z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu každodenní pomoc, dohled nebo péči při 2 základních životních potřebách (osobní aktivity, péče o domácnost), tak podle § 8 zákona o sociálních službách není považován za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby, a to ani ve stupni I. (lehká závislost), jelikož podle § 8 odst. 2 písm. a) téhož zákona se osoba starší 18 let věku považuje za závislou na pomoci jiné osoby ve stupni I. (lehká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat tři nebo čtyři základní životní potřeby.

Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Brně podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž mimo jiné namítl, že mu bylo odepráno právo účastnit se projednání věci před soudem a uplatnit v řízení svá práva účastníka řízení. Poukázal na skutečnost, že přípisem ze dne 31. 5. 2013 výslovně žádal Krajský soud v Brně o sdělení data a času konání soudního jednání, přičemž vyjádřil vůli být osobně tohoto jednání účasten. K závěru Krajského soudu v Brně o nadbytečnosti nařízení ústního jednání uvedl, že žádost o sdělení termínu ústního jednání, kterého se hodlal zúčastnit, zaslal Krajskému soudu v Brně až poté, co byla tomuto soudu věc postoupena Krajským soudem v Ostravě, a poté, co na Krajský soud v Brně zaslal a prokazatelně doručil znalecký posudek. Podle stěžovatele tak nebyly splněny podmínky pro to, aby Krajský soud v Brně rozhodoval bez nařízení jednání, a nelze přisvědčit ani názoru Krajského soudu v Brně, že by stěžovatel nesdělil nové skutečnosti.

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

## Z odůvodnění:

### II.

#### Posouzení kasační stížnosti

(...) [20] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že stěžovatel v kasační stížnosti především namítá vadu řízení u Krajského soudu v Brně a nesprávné zjištění skutkového stavu – svého zdravotního stavu a schopnosti sebeobsluhy – v řízení před správnými orgány. Nejvyšší správní soud se v prvé řadě zabýval tvrzenou vadou řízení před Krajským soudem v Brně, tj. námitkou, v níž stěžovatel tvrdil, že mu bylo odepráno právo účastnit se projednání věci před soudem a uplatnit v řízení svá práva účastníka řízení.

[21] Právo účastníka řízení na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti, včetně možnosti vyjádřit se k věci, je v ústavněprávní rovině garantováno článkem 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle kterého, *„[k]aždý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům“*.

[22] Podle článku 96 odst. 2 Ústavy *„[j]ednání před soudem je ústní a veřejné; výjimky stanoví zákon. Rozsudek se vyhláší ve vždy veřejně.“*

[23] Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. *„[s]oud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhl nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.“* Podle odstavce 2 téhož ustanovení *„[s]tanoví-li tak tento zákon, rozhoduje soud bez jednání o věci samé i v dalších případech“*.

[24] Ze spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že Krajský soud v Brně přípisem ze dne 30. 5. 2013 stěžovatele mimo jiné vyzval, aby se vyjádřil, zda souhlasí s rozhodnutím o věci samé bez nařízení jednání a poučil jej, že nevyjádří-li do dvou týdnů od doručení této výzvy svůj nesouhlas s takovým projednáním

věci, má se dle § 51 odst. 1 s. ř. s. za to, že souhlas je udělen. Ve spise se však nenachází doklad o doručení tohoto přípisu stěžovateli. Dne 3. 6. 2013 byl Krajskému soudu v Brně doručen přípis, v němž stěžovatel požádal o sdělení data a času konání soudního jednání, neboť by chtěl být osobně přítomen rozhodnutí o věci samé. V posuzované věci je dále třeba zohlednit, že u Krajského soudu v Ostravě, se předtím, než byla věc postoupena Krajskému soudu v Brně, konalo dne 13. 3. 2013 jednání, při kterém stěžovatel výslovně požádal o pokračování v dokazování ohledně posouzení jeho zdravotního stavu. Toto jednání bylo odročeno na neurčito. Ačkoli to není výslovně uvedeno v protokolu z jednání ze dne 13. 3. 2013, je zřejmé, že další dokazování mělo být provedeno znaleckým posudkem, jinak by totiž neměly smysl úkony prováděné Krajským soudem v Ostravě, ve věci osvobození stěžovatele od soudních poplatků, neboť předmětné řízení je osvobozeno od soudních poplatků ze zákona [srov. § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích]. O tom, že stěžovatel navrhl důkaz znaleckým posudkem, svědčí i úřední záznam ve spisu ze dne 25. 3. 2013 a dále přípis stěžovatele ze dne 23. 4. 2013, v němž uvádí, že soudní znalec objednaný stěžovatelem vypracuje posudek ve lhůtě do jednoho měsíce, který bude obratem zaslán Krajskému soudu v Brně.

[25] Z výše uvedeného je zřejmé, že stěžovatel v řízení před Krajským soudem v Ostravě, a následně i skrze příписy adresovanými Krajskému soudu v Brně navrhl provedení dalších důkazů. Krajský soud v Brně však přesto další jednání nenařídil a rozhodl ve věci samé tak, že žalobu stěžovatele zamítl. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 7. 2006, čj. 2 Azs 216/2005-50, č. 975/2006 Sb. NSS, *„[p]ravidlem při soudním rozhodování je vždy nařízení ústního jednání, aby byla zachována zásada ústnosti a veřejnosti soudního jednání (srov. též čl. 38 odst. 2 Listiny, čl. 96 odst. 2 Ústavy). Výjimkou z této zásady je možnost soudu projednat věc bez nařízení jednání, tato výjimka však musí být vykládána zejména*

s ohledem na zájmy účastníka řízení, neboť se o tento účastník řízení, o jehož právech se rozhoduje, a tento účastník také s řízením disponuje.“ V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud dále vyslovil, že „[ú]častník řízení podle názoru Nejvyššího správního soudu má ústavně zaručené právo na to, aby jeho věc byla projednána veřejně a v jeho přítomnosti (čl. 38 odst. 2 Listiny). Je pouze na jeho vůli, zda a jak toto své právo využije. Pokud účastník sám na využití tohoto svého práva netrvá, jedná se pouze o jeho rozhodnutí, a z něho potom případně vychází další postup soudu při projednání věci.“

[26] V posuzované věci se stěžovatel výslovně domáhal dalšího jednání ve věci a provedení dalšího dokazování za situace, kdy nebyly splněny zákonem stanovené výjimky pro upuštění od soudního jednání a rozhodnutí věci bez jednání. Nebyly totiž dány podmínky pro rozhodnutí ve věci bez nařízení jednání stanovené v § 51 odst. 1 s. ř. s. (souhlas účastníků), přičemž přezkoumávaným rozsudkem Krajský soud v Brně zamítl žalobu pro nedůvodnost, takže nepřicházela v úvahu aplikace § 51 odst. 2 s. ř. s., neboť soudní řád správní připouští v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vydání rozsudku bez jednání kromě případů uvedených v § 51 odst. 1 s. ř. s., pouze ruší-li soud napadené rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení uvedené v § 76 odst. 1 a odst. 2 s. ř. s., popřípadě vyslovuje-li jeho nicotnost. Nezbyvá tak než konstatovat, že Krajský soud v Brně měl nařídit další jednání a pokud tak neučinil, porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces tím, že mu nezákonně odepřel možnost veřejného projednání věci v jeho přítomnosti.

[27] Výše uvedený závěr je v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na náleze ze dne 19. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 3114/07, č. 113/2008 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že „k základním zásadám řádného a ústavního pořádku republiky, odpovídajícím výkonu spravedlnosti a zejména také ústavně zaručeným podmínkám práva na soudní ochranu (hlava pátá

čl. 36 a násl. Listiny), náleží – nikoli v poslední řadě – také veřejnost soudních jednání (čl. 38 odst. 2 Listiny) a právo účastníka soudního řízení se jej s příslušnými procesními právy zúčastnit [kupř. náleze ze dne 4. 4. 2002, sp. zn. III. ÚS 627/01, č. 44/2002 Sb. ÚS]. Respekt k ústavně zaručenému právu na soudní ochranu, resp. k právu na přístup k soudu předjímá, že (ex lege založené) výjimky z uvedeného pravidla je přitom třeba vykládat adekvátním, případně restriktivním způsobem [srov. kupř. nálezy ze dne 18. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02, č. 349/2002 Sb., a ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02, č. 113/2002 Sb. ÚS]; totiž tak, že jednotlivá ustanovení jednoduchého práva jsou orgány veřejné moci povinny interpretovat a aplikovat v první řadě vždy z pohledu účelu a smyslu ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod (srov. kupř. nálezy ze dne 24. 9. 1998, sp. zn. III. ÚS 139/98, č. 106/1998 Sb. ÚS, ze dne 21. 1. 1999, sp. zn. III. ÚS 257/98, č. 10/1999 Sb. ÚS, ze dne 10. 11. 1999, sp. zn. I. ÚS 315/99, č. 157/1999 Sb. ÚS, a ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. II. ÚS 369/01, č. 156/2002 Sb. ÚS a další]. Z pohledu práva jednoduchého relevantního pro její ústavněprávní posouzení dopadají na předmětnou věc zejména § 49 odst. 1, § 51, § 76 a § 110 odst. 3 s. ř. s. Z nich (kromě dalšího) vyplývá, že k projednání věci samé nařídí předseda senátu jednání, k němuž předvolá účastníky. Uvedený imperativ adresovaný soudu platí potud, pokud nejsou splněny podmínky výluky z této povinnosti v nich taxativně obsažené.“

[28] V rozsudku ze dne 30. 12. 2008, čj. 4 Azs 82/2008-56, pak Nejvyšší správní soud vyslovil, že „Ústavní soud opakovaně judikuje tak, že každý, kdo je účastníkem řízení před soudy, má právo se ve své věci takového řízení (jednání před soudy) osobně účastnit, zpravidla bez ohledu na to, zda by jeho přítomnost měla vliv na vynesení rozhodnutí. Jestliže soud přítomnost účastníkům řízení neumožní, lze v jeho postupu spatřovat porušení ústavního práva účastníka řízení, daného čl. 38 odst. 2 Listiny [srov. např. nálezy ze dne 9. 6. 1998, sp. zn. I. ÚS 310/97,

č. 68/1998 Sb. ÚS, ze dne 17. 7. 2002, sp. zn. II. ÚS 145/02, č. 95/2002 Sb. ÚS, ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 560/03, č. 92/2005 Sb. ÚS, a ze dne 22. 10. 2007, sp. zn. I. ÚS 819/07, č. 167/2007 Sb. ÚS].

[29] „Účast na jednání vytváří předpoklady pro to, aby účastník řízení mohl realizovat svá práva plynoucí z čl. 38 odst. 2 Listiny, jakož i samozřejmě z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod [č. 209/1992 Sb.], tj. především právo být přítomen projednání své vlastní věci a vyjádřit se jak ke všem důkazům, tak i k jakýmkoliv dalším procesně relevantním informacím (viz princip kontradiktornosti; srov. např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 7. 2002, Meftah a další proti Francii, [stížnosti č. 32911/96, č. 35237/97 a č. 34595/97, ECHR 2002-VII]: „Právo na kontradiktorní řízení ve smyslu čl. 6 odst. 1 tak, jak je interpretováno judikaturou Soudu, v principu implikuje právo procesních stran na to, aby byly seznámeny a mohly se vyjádřit ke každému dokumentu či připomínce předloženým soudci s cílem ovlivnit jeho rozhodnutí.“). Konečně je zapotřebí poukázat rovněž na čl. 96 odst. 2 Ústavy, podle něhož je jednání soudu ústní a veřejné s tím, že výjimky z tohoto pravidla může stanovit pouze zákon.“

[30] Argumentaci Krajského soudu v Brně, který svůj procesní postup (rozhodnutí věci bez nařízení dalšího jednání) zdůvodnil tím, že v dalším ústním jednání by se již jednalo v podstatě o duplicitní výpověď stěžovatele, kdy by k předmětu řízení nebyly sděleny nové skutečnosti, jelikož stěžovatel již měl možnost se během ústního jednání před Krajským soudem v Ostravě v dostatečné míře vyjádřit ke všem rozhodným skutečnostem, nepovažuje Nejvyšší správní soud za správnou. Je tomu tak především s ohledem na již zmíněnou skutečnost, že se stěžovatel výslovně domáhal dalšího dokazování a jednání ve věci a nebyly splněny žádné ze zákonem stanovených výjimek pro upuštění od soudního jednání a rozhodnutí věci bez jednání. V této souvislosti je rovněž nutné vytknout Krajskému soudu v Ostravě, že v protokolu z jednání

konaného dne 13. 3. 2013 neuvedl důvod odročení jednání. Jakkoli je z kontextu (viz argumenty výše: návrhy stěžovatele, postup soudu ve věci osvobození stěžovatele od soudních poplatků) zřejmé, že jednání bylo odročeno za účelem obstarání znaleckého posudku ohledně posouzení zdravotního stavu stěžovatele, toto nebylo výslovně v protokolu uvedeno. Zde Nejvyšší správní soud odkazuje na to, že § 50 s. ř. s. umožňuje odročit jednání pouze z důležitých důvodů. Tyto důležité důvody vedoucí k nutnosti odročení řízení musí být účastníkům oznámeny a uvedeny v protokolu z jednání (srov. též § 119 odst. 1 o. s. ř., a Drápal, L.; Bureš, J. *Občanský soudní řád. Komentář, I. díl.* 1. vyd., Praha : C. H. Beck, 2009, s. 850). Právě absence důvodu odročení v protokolu z jednání patrně vedla následně k chybnému postupu Krajského soudu v Brně, který (neznaje důvod odročení) pokládal další jednání za nadbytečné.

[31] Nejvyšší správní soud dále podotýká, že soudní řád správní v případě, že se ve věci konalo jednání, jako v posuzovaném případě, a nebyly dány ani zákonné podmínky pro rozhodnutí ve věci bez jednání, neumožňuje upustit od ústního vyhlášení rozsudku, které je nutné realizovat při soudním jednání (§ 49 odst. 10 s. ř. s.). Výjimkou je pouze případ, kdy se k vyhlášení rozsudku dostaví pouze úřední osoby, přestože o termínu vyhlášení byli všichni účastníci (osoby zúčastněné na řízení) řádně vyrozuměni (§ 49 odst. 11 s. ř. s.). V případě postupu zvoleného Krajským soudem v Brně rovněž nebyl respektován § 49 odst. 8 s. ř. s., který vyžaduje, aby na závěr jednání bylo dáno účastníkům slovo ke konečným návrhům.

[32] Výše uvedené lze shrnout tak, že nejsou-li dány výjimky umožňující rozhodnutí o žalobě bez jednání, je krajský soud povinen jednání nařídit a vést tak, aby účastníci vyjádřili svá stanoviska a návrhy k projednávané věci, aby byly provedeny navržené důkazy, pokud soud neshledá důvody pro jejich neprovedení, o čemž by měl účastníky informovat; následně by mělo být dáno účastníkům na vědomí, že dokazování je ukončeno a měli by být vyzváni k přednesu závěrečných návrhů.

hů; jednání by mělo být pravidelně zakončeno vyhlášením rozsudku. Pokud soud jednání odročí z důležitých důvodů, s nimiž účastníky seznámí, je povinen při dalším jednání navázat na předchozí jednání ve věci a plynule v něm pokračovat. Od tohoto logického a zákonem předvídaného průběhu jednání se ovšem Krajský soud v Brně nevysvětlitelně a pro účastníky zcela překvapivě odchýlil, čímž zkrátil jejich práva.

[33] Za velmi závažné pochybení Krajského soudu v Brně považuje Nejvyšší správní soud i to, že ve spise není založen (ani v napadeném rozsudku zmíněn) znalecký posudek zaslaný stěžovatelem. Stěžovatel Krajskému soudu v Brně prokazatelně zaslal znalecký posudek, a jeho zaslání doložil v rámci řízení o kasační stížnosti podacím lístkem ze dne 18. 5. 2013 a výpisem ze sledování zásilek České pošty, dle kterého byla zásilka doručena Krajskému soudu v Brně dne 21. 5. 2013. Ve spise Krajského soudu v Brně se z neznámého důvodu tento znalecký posudek nenačítá. Krajský soud v Brně si nicméně i tak mohl být jeho existence vědom, neboť v soudním spise je založen přípis stěžovatele ze dne 23. 4. 2013, v němž před postoupením věci informoval Krajský soud v Ostravě, že znalecký posudek bude vypracován soudním znalcem cca do měsíce a ihned po vyhotovení bude odeslán Krajskému soudu v Brně. Tento znalecký posudek přitom představuje řádně navržený důkaz, kterým je třeba provést dokazování při jednání (§ 77 odst. 1 s. ř. s.).

[34] Jak Nejvyšší správní soud uvedl např. ve svém rozsudku ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS, „[z] hlavy páté Listiny vyplývá obecný požadavek, podle něhož jsou soudy povinny svá rozhodnutí řádně zdůvodnit. Absence řádného odůvodnění napadeného rozhodnutí tak vede k nepřezkoumatelnosti; takové rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces [nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II ÚS 686/02, č. 155/2004 Sb. ÚS]. Soud má bezesporu právo posoudit a rozhodnout, které z navržených důkazů provede a které nikoli, toto právo jej však ne-

zbavuje povinnosti odůvodnit, co jej vedlo k takovému závěru a z jakého důvodu považuje provedení důkazu za nadbytečné. Této povinnosti však v projednávané věci krajský soud nedostál, konstatoval-li v protokolu o jednání pouze, že dokazování nebude prováděno, neboť není nezbytné pro rozhodnutí soudu, a tento svůj postup nikterak neospravedlnil ani v odůvodnění napadeného rozsudku.“ Z uvedeného je zřejmé, že stěžovatelem objednaný a Krajskému soudu v Brně zaslaný znalecký posudek představuje opomenutý důkaz, tj. důkaz účastníkem řádně navržený, který však Krajský soud v Brně neprovedl, a ani neodůvodnil, proč tento důkaz neprovedl. Z povahy věci ovšem vyplývá, že znalecký posudek, jehož předmětem je posouzení zdravotního stavu stěžovatele za účelem zjištění stupně jeho závislosti na pomoci jiné osoby ve smyslu zákona o sociálních službách je v předmětné věci naprosto relevantní. Opomenutí tohoto důkazu Krajským soudem v Brně tedy znamená porušení stěžovatelova ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces.

### III.

#### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[35] Nejvyšší správní soud uzavírá, že Krajský soud v Brně porušil právo stěžovatele zaručené v čl. 38 odst. 2 Listiny, tj. právo na to, aby jeho věc byla projednána veřejně a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Tím, že rozhodl ve věci samé bez dalšího jednání (poté, co bylo předchozí jednání odročeno za účelem dalšího dokazování), zatížil Krajský soud v Brně řízení vadou, jež v daném případě mohla mít za následek jeho nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Další vadou řízení je opomenutí stěžovatelem navrženého důkazu znaleckým posudkem. Stěžovatel tedy plně uspěl s námitkou, v níž se dovolával tohoto důvodu kasační stížnosti.

[36] V dalším řízení Krajský soud v Brně především nařídí další jednání ve věci a provede navržený důkaz posudkem soudního znalce, případně další důkazy navržené účastníky řízení. Na základě řádného vyhodnocení takto provedených důkazů poté o žalobě znovuzhodne. (...)



**Řízení před soudem: náhrada nákladů řízení**

k § 60 soudního řádu správního ve znění zákonů č. 555/2004 Sb., č. 112/2006 Sb., č. 189/2006 Sb., č. 267/2006 Sb. a č. 303/2011 Sb.

**Zvažuje-li soud při rozhodování o náhradě nákladů řízení dle § 60 s. ř. s. otázku, zda náklady spojené se zastupováním advokátem lze považovat za náklady účelně vynaložené, neměl by pouštět ze zřetele i samotný účel procesu jako takového. Jeho účelem je poskytování ochrany porušeným nebo ohroženým skutečným subjektivním hmotným právům a právem chráněným zájmům. V souladu s tímto vymezením účelu soudního procesu nejsou situace, kdy se řízení vede nikoliv kvůli věci samé, ale kvůli částce, která může být přiznána na náhradě nákladů řízení; nelze připustit, aby soudní řízení bylo odtrženo od jeho skutečného společenského poslání a aby se místo poskytování ochrany stalo výlučně nástrojem sloužícím k vytváření snadného a nijak neodůvodněného zisku na úkor protistrany.**

(Podle usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 9. 2013, čj. 22 A 66/2013-24)\*)

**Prejudikatura:** nálezy Ústavního soudu č. 160/2011 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 3698/10) a č. 132/2012 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 988/12).

**Věc:** Ing. Jan L. proti Krajskému soudu v Ostravě o vydání rozhodnutí.

Dne 16. 3. 2013 žalobce požádal žalovaného podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, o poskytnutí kopií rozhodnutí ze dne 19. 10. 2006, dne 17. 4. 2009 a dne 28. 1. 2003 vydaných ve věci sp. zn. 35 T 15/2001. Dne 19. 3. 2013 obdržel požadavek na úhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací. Proti tomuto sdělení podal žalobce dne 9. 4. 2013 stížnost Ministerstvu spravedlnosti a následně dne 18. 6. 2013 žalobu u Krajského soudu v Ostravě, již se domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného.

Dne 28. 6. 2013 bylo žalobci doručeno rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti, kterým byla snížena výše požadované úhrady nákladů. S ohledem na toto rozhodnutí vzal žalobce dne 2. 7. 2013 žalobu v plném rozsahu zpět pro chování žalovaného nastalé až po podání žaloby a požadoval přiznání náhrady nákladů řízení spočívajících v nákladech advokátního zastoupení v celkové výši 13 342 Kč.

Krajský soud v Ostravě řízení o žalobě zastavil.

**Z odůvodnění:**

Krajský soud s ohledem na provedené zpětvzetí žaloby podle § 47 písm. a) s. ř. s. řízení zastavil.

O náhradě nákladů řízení žalovaného bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s., neboť žaloba byla vzata zpět pro chování žalovaného nastalé až po podání žaloby; žalovanému tedy právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo.

Žalovaný ve vyjádření ke zpětvzetí žaloby žádá, aby žalobci nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení. Ve vyjádření zdůrazňuje, že žalobce (bez advokátního zastoupení) se na žalovaného obrátil dne 27. 5. 2013 podáním, které je obsahově s žalobou totožné, na které žalovaný odpověděl dne 30. 5. 2013 tak, že žalovanému je z úřední činnosti známo, že nadřízený správní orgán rozhodne o žalobcově stížnosti v několika dnech, proto žalovaný již vyčká rozhodnutí nadřízeného orgánu. Žalobce je jako častý žadatel o informace v problematice upravené zákonem o svobodném přístupu k informacím dobře

\*) Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku usnesením ze dne 19. 11. 2013, čj. 1 Ans 16/2013-46.

orientován, advokátní zastoupení vyhledává až pro podání žalob proti nečinnosti (obsahově značně obdobných) braných následně vesměs zpět, což vede k tomu, že i přesto, že jeho žaloby nejsou věcně projednávány, je žalobci přiznávána náhrada nákladů řízení (zde žalovaný odkazuje na věci vedené Městským soudem v Praze pod sp. zn. 10 A 168/2012, sp. zn. 10 A 80/2013, sp. zn. 10 A 81/2013, sp. zn. 10 A 85/2013, sp. zn. 11 A 182/2012, sp. zn. 9 A 178/2012, sp. zn. 8 A 134/2012, sp. zn. 6 A 59/2013, sp. zn. 6 A 60/2013 aj.).

Při rozhodování o náhradě nákladů řízení proto soud zhodnotil obsah správního spisu, ze kterého zjistil, že žalobce toliko v tomto roce podal u žalovaného (zatím) 16 žádostí o poskytnutí informací. V této konkrétní odpovídá skutkový stav situaci popisované žalobcem, kdy se žalobce dne 27. 5. 2013 obrátil na žalovaného s přípisem obsahujícím mj. tento text: „*S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ans 13/2012-14 ze dne 15. 11. 2012 a současně marné uplynutí lhůty pro vyřízení podané stížnosti ze strany nadřízeného správního orgánu si Vás dovoluji požádat o přehodnocení stávajícího přístupu v daném případě a zaslání požadovaných informací ještě před podáním správní žaloby proti nečinnosti. Dovoluji si očekávat Vaši odpověď v zákonem stanovené lhůtě pro autoremeduru (7 dnů).*“ Nato žalovaný dne 31. 5. 2013 žalobci sdělil, že žalovanému je z úřední činnosti známo, že nadřízený správní orgán rozhodne o žalobcově stížnosti v několika dnech, proto žalovaný již vyčká rozhodnutí nadřízeného orgánu. Dne 28. 6. 2013 bylo žalobci doručeno rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 27. 6. 2013, jímž byla snížena stanovená výše úhrady na 2 100 Kč, kterou žalobce neuhradil, pročež žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 9. 2013 žalobcovu žádost odložil.

Žalovaný dále soudu předložil rozhodnutí Městského soudu v Praze, z nichž soud zjistil, že:

- ve věci sp. zn. 10 A 168/2012 žalobce podal dne 22. 10. 2012 žalobu proti nečinnosti Ministerstva spravedlnosti, kterou vzal dne 20. 11. 2012 zpět; načež byla žalobci přiznána náhrada nákladů řízení spočívající v nákla-

dech advokátního zastoupení ve výši 9 640 Kč, žalobce byl v uvedeném řízení zastoupen týmž advokátem jako v nyní posuzované věci;

- ve věci sp. zn. 11 A 182/2012 žalobce podal žalobu proti nečinnosti Ministerstva spravedlnosti, kterou vzal dne 8. 1. 2013 zpět; načež byla žalobci přiznána náhrada nákladů řízení spočívající v nákladech advokátního zastoupení ve výši 10 922 Kč, žalobce byl v uvedeném řízení zastoupen týmž advokátem jako v nyní posuzované věci;

- ve věci sp. zn. 10 A 80/2013 žalobce podal dne 29. 4. 2013 žalobu proti nečinnosti Ministerstva spravedlnosti, kterou vzal dne 3. 6. 2013 zpět; načež byla žalobci přiznána náhrada nákladů řízení spočívající v nákladech advokátního zastoupení ve výši 13 342 Kč, žalobce byl v uvedeném řízení zastoupen týmž advokátem jako v nyní posuzované věci;

- ve věci sp. zn. 6 A 60/2013 žalobce podal dne 6. 4. 2013 žalobu proti nečinnosti Ministerstva spravedlnosti, kterou vzal dne 15. 4. 2013 zpět; načež byla žalobci přiznána náhrada nákladů řízení spočívající v nákladech advokátního zastoupení ve výši 13 342 Kč, žalobce byl v uvedeném řízení zastoupen týmž advokátem jako v nyní posuzované věci;

- ve věci sp. zn. 10 A 81/2013 žalobce podal dne 29. 4. 2013 žalobu proti nečinnosti Ministerstva spravedlnosti, kterou vzal dne 14. 5. 2013 zpět; načež byla žalobci přiznána náhrada nákladů řízení spočívající v nákladech advokátního zastoupení ve výši 12 342 Kč, žalobce byl v uvedeném řízení zastoupen týmž advokátem jako v nyní posuzované věci;

- ve věci sp. zn. 8 A 134/2012 žalobce podal žalobu proti nečinnosti Ministerstva spravedlnosti, kterou vzal dne 6. 5. 2013 zpět; načež byla žalobci přiznána náhrada nákladů řízení spočívající v nákladech advokátního zastoupení ve výši dne 10 922 Kč, žalobce byl v uvedeném řízení zastoupen týmž advokátem jako v nyní posuzované věci;

- ve věci sp. zn. 6 A 59/2013 žalobce podal žalobu proti nečinnosti Ministerstva spravedlnosti, kterou vzal dne 13. 6. 2013 zpět; na-

čež byla žalobci přiznána náhrada nákladů řízení spočívající v nákladech advokátního zastoupení ve výši 13 342 Kč, žalobce byl v uvedeném řízení zastoupen týmž advokátem jako v nyní posuzované věci;

- ve věci sp. zn. 10 A 85/2013 žalobce podal dne 7. 5. 2013 žalobu proti nečinnosti Ministerstva spravedlnosti, kterou vzal dne 17. 6. 2013 zpět; načež byla žalobci přiznána náhrada nákladů řízení spočívající v nákladech advokátního zastoupení ve výši 13 342 Kč, žalobce byl v uvedeném řízení zastoupen týmž advokátem jako v nyní posuzované věci;

- ve věci sp. zn. 9 A 178/2012 žalobce podal dne 10. 10. 2012 žalobu proti nečinnosti Ministerstva spravedlnosti, kterou vzal dne 22. 10. 2012 zpět; načež byla žalobci přiznána náhrada nákladů řízení spočívající v nákladech advokátního zastoupení ve výši 9 712 Kč, žalobce byl v uvedeném řízení zastoupen týmž advokátem jako v nyní posuzované věci.

Soud pak přihlédl i k obsahu nyní projednávané žaloby, která krom popsaní dosavadního běhu událostí představuje co do argumentace toliko odkaz na výše citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ans 13/2012-14.

Krajský soud při posouzení věci vycházel z ustálené dlouhodobé rozhodovací praxe Ústavního soudu v otázkách nákladů advokátního zastoupení (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2011, sp. zn. I. ÚS 3698/10, č. 160/2011 Sb. ÚS, či ze dne 25. 7. 2012, sp. zn. I. ÚS 988/12, č. 132/2012 Sb. ÚS). Ústavní soud ve své rozhodovací praxi akcentuje účel a smysl soudního řízení, jímž je ochrana porušených nebo ohrožených skutečných práv a právem chráněných zájmů. V souladu s tímto účelem a smyslem soudního řízení nejsou situace, kdy jsou žaloby podávány nikoli kvůli věci samé, ale kvůli částce, která může být přiznána na náhradu nákladů řízení. Ústavní soud akcentuje, že nelze připustit, aby soudní řízení bylo odtrženo od jeho skutečného společenského poslání a aby se místo poskytování ochrany stalo výlučně nástrojem sloužícím k vytváření snadného a nijak neodůvodněného zisku na

úkor protistrany. Z tohoto hlediska lze za účelně vynaložené náklady považovat toliko takové náklady, které musela procesní strana nezbytně vynaložit, aby mohla řádně hájit své porušené nebo ohrožené subjektivní právo u soudu. Náklady spojené se zastoupením advokátem tomuto vymezení zpravidla budou odpovídat. Tomuto pravidlu však nelze přisuzovat absolutní, bezvýjimečnou povahu; mohou se vyskytovat i situace, za nichž náklady spojené se zastoupením advokátem nebude možno považovat za nezbytné k řádnému uplatňování nebo bránění práva u soudu. Takovou situací, kdy náhradu nákladů řízení spojených se zastoupením advokátem nebude možno přiznat, je krom jiného zneužití práva na zastupování advokátem. Článek 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod přiznává každému právo na právní pomoc mj. v řízení před soudy, což je garantováno především možností nechat se zastupovat v řízení advokátem. Pokud se však účastník řízení nenechá zastoupit proto, aby mu byla poskytována kvalifikovaná právní pomoc osobou práva znalou, ale jedinečně za účelem dosažení bezdůvodného zisku, neodpovídá to účelu, který procesní právo v tomto institutu sleduje, a takový účastník se jím snaží získat výhodu, kterou procesní právo nepředpokládá. Takové počínání lze podřadit pod kategorii zneužití procesního práva. Jestliže pak tímto způsobem usiluje o dosažení bezdůvodného zisku prostřednictvím náhrady nákladů spojených se zastoupením advokátem, je možno takové jednání charakterizovat dokonce jako šikanózní, neboť je vedeno přímým úmyslem způsobit protistraně újmu v podobě částky, kterou by musela zaplatit na náhradu nákladů spojených se zastoupením advokátem.

Krajský soud po zhodnocení všech shora uvedených skutečností dospěl k závěru, že žalobce svým typizovaným jednáním - opakovaným podáváním ztypizované žaloby na ochranu proti nečinnosti ve spolupráci stále s týmž advokátem v situaci, kdy se očekává učinění procesního úkonu nečinného orgánu - nesleduje cíl, k němuž je soudní řízení určeno (vydání požadovaného rozhodnutí), ale naopak tímto způsobem toliko generuje

náklady soudního řízení. V této souvislosti nelze odhlížet od toho, že obsahově stejná podání jako jsou podávané žaloby proti nečinnosti (odkaz na výše citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ans 13/2012-14) produkuje žalobce sám i bez advokátní pomoci, čehož je v nyní posuzovaném případě zjevným příkladem žalobcovo podání ze dne 27. 5. 2013.

Z uvedených důvodů krajský soud dospěl k závěru, že žalobcem vynaložené náklady advokátního zastoupení nebyly k podání žaloby

vynaloženy účelně. Proto podle § 60 odst. 7 s. ř. s. rozhodl tak, že ačkoli by právo na náhradu nákladů řízení jinak žalobci svědčilo (§ 60 odst. 3 s. ř. s.), náhradu nákladů spočívajících v nákladech advokátního zastoupení v této věci žalobci nepřiznal.

Pro úplnost soud dodává, že podle obsahu spisu žalobci v tomto řízení jiné náklady řízení než náklady advokátního zastoupení v tomto řízení žalobci nevznikly (o čemž svědčí i to, že náhradu jiných nákladů žalobce ani nepožaduje).

## 2996

### Řízení před soudem: zastavení řízení z důvodu uspokojení navrhovatele

k § 62 soudního řádu správního

**Dosáhl-li žalobce vydání nového, pro sebe příznivého rozhodnutí tak, že soud žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu zrušil a zavázal jej svým právním názorem k vydání rozhodnutí, kterým žalobci vyhová, nelze již využít § 62 s. ř. s. o uspokojení navrhovatele.**

**Pokud je později (v důsledku úspěšné kasační stížnosti žalovaného správního orgánu) rozhodnutí krajského soudu zrušeno Nejvyšším správním soudem, nelze jeho účinky (zamítnutí žaloby a „obžिवnutí“ původního, pro žalobce nepříznivého správního rozhodnutí) odvrátit tím, že žalobce navrhne zastavení řízení dle § 62 odst. 4 s. ř. s. s odůvodněním, že byl již rozhodnutím správního orgánu uspokojen.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2013, čj. 6 Ads 3/2013-41)*

**Věc:** JUDr. Lubomír M. proti Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy o odškodnění, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce byl dne 29. 9. 1977 vyloučen ze studia na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze. Dne 23. 11. 2009 podal žádost o přiznání odškodnění podle § 1 a § 2 nařízení vlády č. 122/2009 Sb., o odškodnění studentů vysokých škol, kterým bylo v období komunistického režimu z politických důvodů znemožněno dokončit studium na vysoké škole (dále jen „nařízení vlády o odškodnění“). Správní orgán prvního i druhého stupně žádost zamítl.

Dne 26. 4. 2010 podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze.

Městský soud svým rozsudkem ze dne 26. 4. 2012, čj. 5 Ad 9/2010-35, žalobě vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zaujal právní názor, že nárok na jednorázovou náhradu dle výše označeného nařízení vlády nelze upřít osobám, které byly vyloučeny z řádného studia na vysoké škole v době od 1. 1. 1957 do 17. 11. 1989 přesto, že toto nařízení vymezuje rozhodné období pro vyloučení daty 25. 2. 1948 – 31. 12. 1956. Časovou hranici 31. 12. 1956 shledal rozpornou se zákonem č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu, který za období nezákonného re-

žimu považuje dobu od 25. 2. 1948 do 17. 11. 1989. Městský soud posoudil soulad nařízení vlády se zákonem dle čl. 95 odst. 1 Ústavy a časovou hranici do 31. 12. 1956 pominul, aby byla odstraněna bezdůvodná nerovnost v zacházení s osobami perzekvovanými předchozím režimem.

Ministr žalované poté rozhodnutím ze dne 19. 7. 2012 zrušil usnesení správního orgánu prvního stupně a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ten pak žalobci jednorázovou peněžní náhradu ve výši 100 000 Kč přiznal.

Rozhodnutí městského soudu napadl žalovaný kasační stížností s návrhem na přiznání odkladného účinku, který však Nejvyšší správní soud nepřiznal. Svým rozsudkem ze dne 7. 11. 2012, čj. 6 Ads 76/2012-63, zrušil rozsudek městského soudu pro nesprávné posouzení právní otázky a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Podáním ze dne 11. 11. 2012 žalobce městskému soudu navrhl zastavení řízení, neboť byl novým rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 8. 2012 uspokojen ve smyslu § 62 odst. 4 s. ř. s.

Dne 10. 1. 2013 rozhodl městský soud rozsudkem čj. 5 Ad 9/2010-73, že se návrhu žalobce na zastavení řízení nevyhovuje. Podle jeho mínění nenastala situace předvídaná § 62 odst. 1 s. ř. s., neboť správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí, jímž žalobci vyhověl, až poté, co bylo městským soudem zrušeno rozhodnutí o rozkladu proti nepříznivému rozhodnutí prvního stupně.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce (stěžovatel) dne 14. 1. 2013 kasační stížnost. Podle jeho názoru soud není oprávněn pokračovat v řízení a vydat meritorní rozhodnutí, pokud stěžovatel navrhl řízení zastavit.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

[14] Námitky stěžovatele podle jejich obsahu směřovaly primárně proti výroku, kterým nebylo vyhověno jeho návrhu ze dne 11. 11. 2012 na zastavení řízení podle § 62

odst. 4 s. ř. s. Stěžovatel má za to, že soud nebyl oprávněn pokračovat v řízení a vydat meritorní rozhodnutí, pokud stěžovatel (žalobce) navrhl zastavení řízení. Skutečnost, že podle názoru soudu nedošlo k uspokojení stěžovatele, není v dané věci relevantní, neboť takové posouzení náleží toliko stěžovateli. Z § 62 odst. 4 s. ř. s. plyne obligatorní povinnost soudu řízení zastavit, sdělí-li navrhovatel (stěžovatel), že je uspokojen.

[15] Nejvyšší správní soud tomuto výkladu stěžovatele nemůže přisvědčit. Ustanovení § 62 s. ř. s. upravuje institut uspokojení navrhovatele komplexně a vytržení jediné věty (§ 62 odst. 4 s. ř. s.: „*Soud řízení usnesením zastaví, sdělí-li navrhovatel, že je uspokojen.*“) vede k nesprávným závěrům. Dané ustanovení je potřeba interpretovat jako celek a nelze z něj vydělit pouze zmíněné právní pravidlo, aniž by to vedlo k posunu či pozbytí smyslu celého ustanovení. Již odstavec první § 62 s. ř. s. říká, že „**[d]okud soud nerozhodl, může odpůrce vydat nové rozhodnutí nebo opatření, popřípadě provést jiný úkon, jímž navrhovatele uspokojí**“. V nyní projednávaném případě tak mohl učinit počínaje dnem, kdy mu byla doručena žaloba, až do 26. 4. 2012, kdy městský soud vydal meritorní rozhodnutí, kterým žalobě vyhověl a rozhodnutí žalovaného o rozkladu zrušil. Po právní moci tohoto rozsudku konal žalovaný ve shodě s právním názorem v něm vyjádřeným, což vedlo k vydání rozhodnutí správním orgánem prvního stupně, kterým bylo původní žádosti žalobce zcela vyhověno (rozhodnutí ze dne 8. 8. 2012, jež bylo stěžovateli doručeno a stalo se pravomocným). Jde o standardní procesní postup, neboť právní názor vyjádřený v pravomocném rozsudku správního soudu je pro správní orgán závazný (§ 54 odst. 6 s. ř. s.). Stěžovatel se tedy ocitl v situaci, kdy dosáhl toho, co požadoval. Důležité ovšem je, že k tomu došlo až **po rozhodnutí správního soudu**, respektive na jeho základě. Následně však žalovaný podal kasační stížnost jako opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví. Kasační stížnosti Nejvyšší správní soud přisvědčil, přičemž

zaujal právní názor zcela opačný, než ten, který tvořil jádro původního rozhodnutí městského soudu. Ten musel být v novém rozhodnutí respektován (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a vedl k zamítnutí žaloby městským soudem.

[16] Z podání stěžovatele ze dne 11. 11. 2012 označeného jako návrh na zastavení řízení je zřejmé, že jím stěžovatel zamýšlel odvrátit účinky před několika dny vydaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v jeho věci, zaujímajícího právní názor opačný, pro stěžovatele nepříznivý. Ačkoli ve svém návrhu výslovně uvedl, že je rozhodnutím žalovaného o přiznání jednorázové peněžní částky podle nařízení vlády o odškodnění plně uspokojen, postupoval městský soud správně, když návrhu na zastavení řízení dle § 62 odst. 4 s. ř. s. nevyhověl. Je sice pravdou, jak tvrdí stěžovatel, že soud zásadně nezkoumá, zda byl navrhovatel skutečně uspokojen, a v dané věci také městský soud touto skutečností ani neposuzoval. Podstatou jeho rozhodnutí je závěr, že v daném případě vůbec nenastala situace předvídaná § 62 s. ř. s. Protože v této věci již soud dříve rozhodl, nebylo možné postupovat podle citovaného ustanovení. Naplnění této podmínky představuje již první rozhodnutí soudu, nikoli některé z těch, které následovaly, ať již byly vydány Nejvyšším správním soudem nebo opětovně městským soudem. Institut uspokojení navrhovatele je totiž kon-

cipován jako prostředek dosažení nápravy stavu vyvolaného vadným rozhodnutím správního orgánu, který *po podání žaloby*, avšak ještě *před rozhodnutím soudu* provede jakousi sebereflexi a svou vlastní aktivitou odstraní předmět sporu. Jde o koncept blízký institutu smíru v civilním procesu (ať už přetorskému nebo soudnímu), přičemž společným znakem je jejich realizace dříve, než se soud usnese na svém rozhodnutí.

[17] Názor stěžovatele, že nestanovení lhůty předsedou senátu ve smyslu § 62 odst. 2, případně odst. 3 s. ř. s. nebrání odpůrci vydat rozhodnutí, jež navrhovatele uspokojí, je sice správný, avšak uplatní se pouze za předpokladu, že dosud nebylo ve věci soudem rozhodnuto (§ 62 odst. 1 věta první s. ř. s.), což je základní podmínkou využití institutu uspokojení navrhovatele. V tomto případě však z výše nastíněných důvodů již nebylo možné podle § 62 s. ř. s. postupovat.

[18] Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by napadené rozhodnutí městského soudu spočívalo na nesprávném posouzení této právní otázky. Městský soud institut uspokojení navrhovatele v daném případě vůbec neaplikoval, neboť to procesní situace neumožňovala, a postupoval správně, když návrhu stěžovatele na zastavení řízení podle § 62 odst. 4 s. ř. s. nevyhověl. (...)

## 2997

### Řízení před soudem: žalobní legitimace

#### Cenné papíry: výkup účastnických cenných papírů

k § 183i, § 183k a § 183n obchodního zákoníku (č. 513/1991 Sb.)\*)

**Menšinový akcionář není procesně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí České národní banky o žádosti hlavního akcionáře o udělení souhlasu (dle § 183n odst. 1 obchodního zákoníku\*\*) se zdůvodněním výše protiplnění v souvislosti s uplatněním práva výkupu účastnických cenných papírů dle § 183i a násl. obchodního zákoníku\*\*\*). Soudní ochrana práva menšinových akcionářů na přiměřenou výši protiplnění je poskytována soudy v občanském soudním řízení na základě žaloby podle § 183k obchodního zákoníku\*\*\*\*).**

\*) S účinností od 1. 1. 2014 zrušen zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem.

\*\*) S účinností od 1. 1. 2014 dle § 391 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech.

\*\*\*) S účinností od 1. 1. 2014 dle § 375 a násl. zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech.

\*\*\*\*) S účinností od 1. 1. 2014 dle § 390 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2013, čj. 5 Afs 50/2012-39)

**Prejudikatura:** č. 287/2004 Sb. NSS a č. 1854/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 257/2008 Sb. a č. 49/2011 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1768/09) a stanovisko pléna Ústavního soudu č. 132/2013 Sb.; rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 10. 2009, Kohlhofer a Minarik proti České republice (stížnosti č. 32921/03, 28464/04 a 5344/05), ze dne 28. 10. 2010, Suda proti České republice (stížnost č. 1643/06), ze dne 10. 2. 2011, Minarik proti České republice (stížnost č. 46677/06), a ze dne 16. 2. 2012, Day s. r. o. a ostatní proti České republice (stížnost č. 48203/09).

**Věc:** Roman M. proti České národní bance o zdůvodnění výše protiplnění, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 28. 11. 2008 udělila žalovaná společnost UNIPETROL, a. s. předchozí souhlas podle § 183n odst. 1 obchodního zákoníku se zdůvodněním výše protiplnění 977 Kč, které mělo být v souvislosti s uplatněním práva výkupu účastnických cenných papírů dle § 183i a násl. obchodního zákoníku zaplacen menšinovým akcionářům společnosti PARAMO, a. s., za jednu akci.

Žalobce, jakožto minoritní akcionář společnosti PARAMO, nejprve podal žalobu podle části páté občanského soudního řádu u Obvodního soudu pro Prahu 4, který ji usnesením ze dne 20. 10. 2010, čj. 32 C 50/2009-122, odmítl pro opožděnost.

Na základě odvolání žalobce Městský soud v Praze usnesením ze dne 29. 4. 2011, čj. 24 Co 9/2011-138, uvedené rozhodnutí obvodního soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Důvodem byla příslušnost soudů rozhodujících ve správním soudnictví v dané věci.

Na základě toho obvodní soud usnesením ze dne 30. 6. 2011, čj. 32 C 50/2009-161, řízení o podané žalobě zastavil s tím, že ve věci je možné podat žalobu ve správním soudnictví.

Žalobce tedy dne 4. 8. 2011 podal u městského soudu žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s., jíž se domáhal zrušení rozhodnutí žalované. Žalobce uvedl, že ač nebyl účastníkem správního řízení, v němž žalovaná vydala své rozhodnutí, a nemohl tedy proti tomuto rozhodnutí uplatnit žádný opravný prostředek ve správním řízení, cítí se být tímto rozhodnutím zkrácen na svých právech, neboť žalovaná udělila souhlas se zdůvodněním výše pro-

tiplnění, ačkoli tato výše nebyla společností UNIPETROL řádně zdůvodněna. Žalobci tak byly odebrány akcie společnosti PARAMO bez splnění zákonných náležitostí. Žalobce si je vědom toho, že v otázce výše protiplnění se mohl obrátit na soud rozhodující v občanském soudním řízení žalobou podle § 183k obchodního zákoníku; v takovém řízení ovšem musí žalobce předložit konkrétní tvrzení svědčící o nepřiměřenosti poskytnutého protiplnění. Právě z toho důvodu mají vytěsnění akcionáři právo na řádné zdůvodnění výše protiplnění za strany hlavního akcionáře, neboť na jeho základě si teprve vytvářejí názor na přiměřenost poskytnutého protiplnění a rozhodují se o dalším postupu ve věci. Svým rozhodnutím žalovaná podle žalobce zasáhla do jeho práva vlastnit majetek garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) i do jeho práva na spravedlivý proces podle článku 36 Listiny.

Městský soud usnesením ze dne 5. 6. 2012, čj. 7 A 262/2011-66, žalobu odmítl. Dle jeho názoru žalobce před podáním žaloby nevyčerpal řádné opravné prostředky ve správním řízení. Odkázal na poučení napadeného rozhodnutí, podle něhož lze podat proti tomuto rozhodnutí rozklad podle § 6 odst. 3 zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu, k bankovní radě žalované do 15 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí.

Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost. Uvedl, že nebyl účastníkem správního řízení, a tudíž mu řádný opravný prostředek nenáležel. Rozhodnutí žalované mu nebylo ani doručováno.

Stěžovatel se vůči žalované účastenství v daném správním řízení ani nedomáhal, neboť má za racionální právní úpravu, která nepříznává účastenství všem vytěsněným akcionářům, neboť by se zpravidla jednalo o tisíce osob. Tím však není nikterak dotčena nutnost existence možnosti soudního přezkumu rozhodnutí žalované soudem. Navíc stěžovatel poukázal na to, že z rozhodnutí žalované je patrné, že nabylo právní moci ihned v den svého vydání, tj. 28. 11. 2008, případný rozklad stěžovatele by tedy směřoval proti pravomocnému rozhodnutí, a nemohl by tudíž být považován za řádný opravný prostředek.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti namítla, že k projednání žaloby nejsou věcně příslušné soudy ve správním soudnictví. Stěžovatel dle jejího názoru nebyl účastníkem daného správního řízení, neboť se v něm nerozhodovalo o jeho veřejném subjektivním právu. Žalovaná poukázala na to, že v řízení podle § 183n odst. 1 obchodního zákoníku posuzuje výhradně skutečnost, zda navrhovatel výkupu řádně zdůvodnil navrhanou výši protiplnění. Nestanoví autoritativně výši protiplnění, ale přezkoumává pouze postup hlavního akcionáře. Je pravdou, že důsledkem vad postupu hlavního akcionáře může být i nesprávně určená výše protiplnění, která však již představuje soukromoprávní vztah mezi hlavním a minoritním akcionářem. Případným nezákonným negativním rozhodnutím žalované může být dotčeno právo hlavního akcionáře provést výkup účastnických cenných papírů, vytěšňování akcionáři jsou však v jiném postavení, ti nemohou být rozhodnutím žalované zkráceni na svých právech způsobem, který předpokládá § 65 odst. 1 s. ř. s. Ustanovení § 183k odst. 1 obchodního zákoníku umožňuje zvláštní druh žaloby na přezkoumání výše protiplnění. Na rozdíl od žalované musí soud v občanském soudním řízení, pokud k tomu shledá důvody, jinou výši protiplnění také určit, přičemž rozhodnutí soudu o této otázce je závazné pro všechny, tj. pro hlavního akcionáře, minoritní akcionáře i pro společnost, o jejíž akcie se jedná. Žalovaná v dané souvislosti poukázala též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

31. 3. 2004, čj. 6 A 88/2002-79, č. 308/2004 Sb. NSS, který se zabývá povahou akcionářských práv.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Rozhodnutí podle § 183n odst. 1 obchodního zákoníku o předchozím souhlasu se zdůvodněním výše protiplnění v souvislosti s uplatněním práva výkupu účastnických cenných papírů dle § 183i a násl. téhož zákona vydává žalovaná jako příslušný orgán dohledu nad kapitálovým trhem ve smyslu § 3 zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu. Je tedy zřejmé, že v předmětném řízení žalovaná postupuje podle správního řádu, pokud zákon o dohledu v oblasti kapitálového trhu či jiný zvláštní zákon nestanoví jinak, jak ostatně potvrzuje výslovné znění § 6 odst. 1 zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu. Podle věty druhé citovaného ustanovení se v řízení podle zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu nepoužije § 152 odst. 5 správního řádu, tj. ustanovení o možném způsobu ukončení řízení o rozkladu; jinak ovšem § 6 odst. 3 zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu výslovně stanoví, že proti rozhodnutí žalované v oblasti dohledu nad kapitálovým trhem lze podat rozklad, o němž rozhoduje bankovní rada žalované.

Rozklad, obdobně jako odvolání, může podle správního řádu podat ten, kdo je podle zákona účastníkem řízení, v němž bylo dané rozhodnutí vydáno (§ 152 odst. 4 ve spojení s § 81 odst. 1 správního řádu). V nyní posuzované věci přitom není rozhodné, že žalovaná se stěžovatelem jako s účastníkem řízení fakticky nejednala, ale výhradně to, zda stěžovatel měl být účastníkem daného řízení, či nikoliv. I opomenutí účastník má totiž právo podat proti rozhodnutí správního orgánu v daném v prvním stupni odvolání, resp. rozklad, a to za podmínky, příp. ve lhůtách uvedených v § 84 správního řádu. Jestliže odvolací orgán, resp. ten, kdo rozhoduje o rozkladu, dospěje následně k závěru, že s odvolatelem či s podatelem rozkladu po právu nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, neboť mu ta



kové postavení nepřislušelo, takové odvolání nebo rozklad zamítne podle § 92 správního řádu jako nepřipustné, aniž by se zabýval přezkoumáním napadeného rozhodnutí vydaného v prvním stupni. Takové rozhodnutí odvolacího orgánu, resp. orgánu rozhodujícího o rozkladu, nicméně podléhá na základě případné žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. soudnímu přezkoumání, ovšem výlučně z hlediska toho, zda se skutečně jednalo o nepřipustné (a obdobně opožděné) odvolání (rozklad), a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího (rozkladového) přezkumu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, čj. 5 A 14/2002-35, č. 287/2004 Sb. NSS; usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, čj. 8 As 51/2006-105; nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, čj. 8 As 51/2006-112, ze dne 27. 11. 2008, čj. 2 As 53/2007-111, ze dne 23. 12. 2009, čj. 5 As 105/2008-135, ze dne 23. 4. 2010, čj. 5 As 10/2010-75, ze dne 13. 5. 2011, čj. 5 As 18/2011-8; atd.).

Stěžovatel se ovšem (shodně s žalovanou – byť z jiných důvodů) nedomníval, že měl být účastníkem daného správního řízení, a že by mu tedy příslušelo oprávnění podat proti rozhodnutí žalované rozklad, měl však za to, že byl tímto rozhodnutím zkrácen na svých právech, a že tudíž byl oprávněn přímo proti němu brojit žalobou. Naopak městský soud byl toho názoru, že stěžovatel k podání rozkladu oprávněn byl, musel tedy předpokládat, že stěžovateli postavení účastníka řízení příslušelo. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatel účastníkem daného řízení být neměl, a rozklad proti rozhodnutí žalované tudíž podat nemohl, nikoliv však z důvodů, které uváděl stěžovatel, ale (shodně s žalovanou) proto, že rozhodnutím žalované podle § 183n odst. 1 obchodního zákoníku o předchozím souhlasu se zdůvodněním výše protiplnění v souvislosti s uplatněním práva výkupu účastnických cenných papírů společnosti PARAMO, hlavním akcionářem, společností UNIPETROL, nebyl stěžovatel, jakožto minoritní akcionář společnosti PARAMO, přímo dotčen ve svých právech a povinnostech.

V daném ohledu je vhodné připomenout, že správní řízení vedené orgánem dohledu nad kapitálovým trhem, jímž byla dříve někdejší Komise pro cenné papíry, v souvislosti s protiplněním za uplatnění práva výkupu účastnických cenných papírů hlavním akcionářem, upravoval nejprve § 183i odst. 5 obchodního zákoníku, a to s účinností od 29. 9. 2005. Podle tohoto ustanovení se k přijetí usnesení valné hromady o přechodu účastnických cenných papírů společnosti na osobu hlavního akcionáře vyžadoval předchozí souhlas Komise pro cenné papíry, který nesměl být starší než 3 měsíce. Podle věty čtvrté citovaného ustanovení Komise pro cenné papíry vždy přímo posuzovala, zda byla výše protiplnění přiměřená hodnotě účastnických cenných papírů, přitom při posuzování přiměřenosti výše protiplnění měla přihlídnout zejména ke skutečnosti, že vlastník účastnických cenných papírů je zbaven možnosti volby, zda a kdy účastnické cenné papíry převede na hlavního akcionáře; v pochybnostech měla tedy Komise pro cenné papíry vždy přihlídnout k zájmu vlastníků účastnických cenných papírů. Správní orgán tedy přímo rozhodoval o přiměřenosti výše protiplnění minoritním akcionářům, přesto podle věty třetí citovaného ustanovení byl účastníkem zmiňovaného správního řízení (pouze) hlavní akcionář. S účinností od 1. 4. 2006 přešla uvedená pravomoc na žalovanou, jinak však zůstal charakter řízení i v něm vydávaného rozhodnutí správního orgánu zachován, a to až do 31. 3. 2008. Právě uvedeně znění právní úpravy vytěsňování minoritních akcionářů, účinné od 1. 4. 2006 do 31. 3. 2008, posuzoval Ústavní soud ve svém plenárním nálezu ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05, č. 257/2008 Sb., a pouze k němu tedy vztahoval své závěry, na něž poukazoval stěžovatel v žalobě a podle nichž byl přezkum přiměřenosti výše protiplnění žalované, který předcházal případnému soudnímu přezkumu na základě žaloby podle § 183k odst. 1 obchodního zákoníku, jednou z podmínek ústavnosti této právní úpravy.

S účinností od 1. 4. 2008 ovšem byla zmiňovaná pravomoc žalované výrazně omezena, a to dvojím způsobem. Jednak podle nově

formulovaného § 183n odst. 1 obchodního zákoníku se k přijetí usnesení valné hromady o přechodu účastnických cenných papírů společnosti na osobu hlavního akcionáře vyžadoval předchozí souhlas žalované již jen v případech, kdy účastnické papíry této společnosti byly přijaty k obchodování na regulovaném trhu (v těchto případech naopak nebyl k doložení výše protiplnění třeba znalecký posudek), jednak již žalovaná neposuzovala přímo přiměřenost nabídnuté výše protiplnění, ale pouze to, jak výslovně uváděla (a nadále uvádí) věta druhá citovaného ustanovení, zda návrhové návrhovanou výši řádně zdůvodnil. Právě podle tohoto znění § 183n odst. 1 obchodního zákoníku účinného od 1. 4. 2008 do 14. 7. 2011 postupovala žalovaná při vydání žalobou napadeného rozhodnutí v dané věci, přičemž je třeba vzít v úvahu, že Ústavní soud ve svém plenárním stanovisku ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS-st. 36/13, č. 132/2013 Sb. (jímž se Ústavní soud odchýlil od svých závěrů přijatých mimo jiné v nálezu ze dne 21. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 1768/09, č. 49/2011 Sb. ÚS, který přiložil stěžovatel k žalobě) a v navazujících senátních rozhodnutích (např. nález ze dne 23. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 3489/12) dospěl k závěru, že obligatorní dohled žalované k zabezpečení požadavku nestranného odborného stanovování přiměřeného protiplnění nepředstavuje nezbytnou podmínku ústavnosti výkupu účastnických cenných papírů podle § 183i a násl. obchodního zákoníku.

Jen pro úplnost lze dodat, že podle současného znění § 183n odst. 1 obchodního zákoníku účinného od 15. 7. 2011 je předchozí souhlas žalované se zdůvodněním výše protiplnění vyžadován jen u společnosti, jejíž účastnické papíry byly přijaty k obchodování na evropském regulovaném trhu nebo na zahraničním trhu obdobně regulovanému trhu. Obdobnou právní úpravu omezeného dohledu žalované, pokud jde o odůvodnění výše přiměřeného protiplnění, obsahuje i zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), jenž nabývá účinnosti dne 1. 1. 2014, konkrétně jeho § 391, přičemž odstavec 4 to-

hoto ustanovení opět výslovně stanoví, že účastníkem řízení před žalovanou je jen hlavní akcionář.

Jakkoli tedy § 183n odst. 1 obchodního zákoníku ve znění účinném v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí ani jiný zvláštní právní předpis v rozhodné době výslovně nestanovil, že účastníkem daného správního řízení byl pouze hlavní akcionář, a účastenství v daném řízení je tak nutno posuzovat podle obecného § 27 správního řádu, vyplývá z již uvedeného, že stěžovateli ani ostatním minoritním akcionářům účast v daném řízení příznána být neměla.

Je zřejmé, že účastníkem tohoto správního řízení byl podle § 27 odst. 1 správního řádu hlavní akcionář, tj. společnost UNIPETROL, jakožto žadatel o udělení předchozího souhlasu se zdůvodněním výše protiplnění a zároveň osoba, o jejímž veřejném subjektivním právu na obdržení tohoto souhlasu, při splnění zákonem stanovených podmínek, žalovaná, tj. příslušný orgán dohledu nad kapitálovým trhem, rozhodovala. Ve vztahu k hlavnímu akcionáři je tedy souhlas či naopak nesouhlas žalované se zdůvodněním výše protiplnění nepochybně rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 67 správního řádu a § 65 odst. 1 s. ř. s., a to ve věci veřejnoprávní, nikoliv soukromoprávní, jak se nesprávně domnívali stěžovatel i žalovaná (k tomu srov. analogicky usnesení zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 1. 10. 2008, čj. Konf 3/2007-6, č. 1854/2009 Sb. NSS, týkající se rozhodnutí bankovní rady ČNB, kterým byla zamítnuta žádost o udělení souhlasu s obsahem dobrovolné nabídky převzetí podle § 183e odst. 7 obchodního zákoníku). Hlavní akcionář má tedy vždy možnost podat proti rozhodnutí žalované o zdůvodnění výše protiplnění rozklad a v případě jeho neúspěchu potom žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s. ke správnímu soudu. V daném případě sice skutečně nabylo rozhodnutí žalované právní moci již dnem svého vydání, jak na to poukazoval stěžovatel v kasační stížnosti, to ovšem pouze z toho důvodu, že vzhledem k tomu, že žalovaná vydala o žádosti hlavního akcionáře

rozhodnutí kladné, se zástupce hlavního akcionáře, jak vyplývá ze správního spisu, při převzetí daného rozhodnutí téhož dne, kdy bylo toto rozhodnutí vydáno, tj. dne 28. 11. 2008, práva rozkladu proti tomuto rozhodnutí vzdal, čímž toto právo zaniklo (§ 81 odst. 2 ve spojení s § 152 odst. 4 správního řádu).

Naproti tomu je zřejmé, že o žádném právu stěžovatele či dalších minoritních akcionářů v daném správním řízení rozhodováno nebylo, neboť předmětem tohoto řízení nebylo posouzení odpovídající výše protiplnění – to je až předmětem případného občanského soudního řízení na základě žaloby podané některým z akcionářů podle § 183k odst. 1 obchodního zákoníku, ale toliko otázka, zda návrhatel navrhovanou výši protiplnění řádně zdůvodnil. Navíc za těchto okolností a v situaci, kdy zákon vyžaduje uvedené posouzení žalované pouze u některých společností, zatímco u ostatních navrhovatel vystačí s doložením přiměřenosti protiplnění jím zadaným znaleckým posudkem (§ 183m odst. 1 obchodního zákoníku), přičemž ovšem každý minoritní akcionář má následně možnost domoci se přímého přezkoumání a případně i jiného stanovení přiměřené výše protiplnění v občanském soudním řízení na základě žaloby podle § 183k odst. 1 občanského zákoníku a podle § 183k odst. 3 téhož zákona, je soudní rozhodnutí, kterým bylo přiznáno právo na jinou výši protiplnění, pro hlavního akcionáře a pro společnost závazné co do základu přiznaného práva i vůči ostatním vlastníkům účastnických cenných papírů, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že udělením předběžného souhlasu či nesouhlasu žalovanou hlavnímu akcionáři se zdůvodněním výše protiplnění nejsou minoritní akcionáři vůbec přímo dotčeni na svých právech a povinnostech, nesvědčí jim tedy ani postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel tedy nebyl a ani neměl být účastníkem správního řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí žalované, a nebyl tak ani oprávněn proti němu podat rozklad.

Ze stejného důvodu je ovšem také vyloučeno, aby minoritní akcionáři mohli ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. plausibilně tvrdit zkráce-

ní na svých hmotných právech rozhodnutím žalované, jež se jejich práv a povinností, jak již bylo řečeno, přímo nedotýká, či zkrácení na svých právech procesních v předcházejícím správním řízení, jehož nebyli účastníky. Stěžovatel tedy podle závěrů Nejvyššího správního soudu nebyl procesně legitimován ani k podání správní žaloby proti rozhodnutí žalované, přičemž soudní ochrany jeho soukromého práva na přiměřené protiplnění se mohl domáhat v občanském soudním řízení na základě žaloby podle § 183k odst. 1 obchodního zákoníku.

Nejvyšší správní soud musí odmítnout argumentaci stěžovatele uvedenou v žalobě, podle níž je řádné zdůvodnění přiměřené výše protiplnění v podstatě nezbytnou podmínkou k tomu, aby minoritní akcionáři mohli zvážit, zda podají žalobu podle § 183k odst. 1 obchodního zákoníku. Minoritní akcionáři mohou podat tuto žalobu v každém případě, pokud jsou s nabídnutou výší protiplnění nespokojeni, ať již je doložena zdůvodněním, s nímž vyslovila souhlas žalovaná, nebo na základě znaleckého posudku, musí tak ovšem vždy učinit v prekluzivní lhůtě 1 měsíce ode dne zveřejnění zápisu usnesení valné hromady v obchodním rejstříku podle § 183l obchodního zákoníku. Pokud stěžovatel v řízení před městským soudem dále uváděl, že nedostatečné zdůvodnění výše protiplnění ze strany návrhatele klade zvýšené nároky a znamená zvýšenou finanční zátěž pro minoritního akcionáře v řízení o žalobě podle § 183k odst. 1 obchodního zákoníku, pak podle názoru Nejvyššího správního soudu platí spíše opak. Čím důkladněji bude navrhovaná výše protiplnění hlavním akcionářem zdůvodněna a doložena, tím větší úsilí bude muset minoritní akcionář v řízení o žalobě podle § 183k odst. 1 obchodního zákoníku vynaložit, aby prokázal, že protiplnění má být jiné (vyšší). Jen stěž si lze naopak představit, že by si minoritní akcionář mohl „vynutit“ na hlavním akcionáři takové zdůvodnění výše protiplnění, jež by považoval pro účely žaloby podle § 183k odst. 1 obchodního zákoníku za dostatečné, a to nejprve ve správním řízení a pak případně správní žalobou proti rozhod-

nutí žalované. Takové správní žalobě by navíc musel být správním soudem v podstatě vždy příznán, vzhledem k uvedené prekluzivní lhůtě pro podání následné žaloby v občanském soudním řízení podle § 183k odst. 1 obchodního zákoníku, odkladný účinek, ale i tak by její smysl zůstával nejasný.

Na uvedených závěrech nemůže nic změnit ani judikatura Evropského soudu pro lidská práva ke stížnostem minoritních akcionářů českých akciových společností, mezi nimiž figuroval v některých případech i stěžovatel, jež se sice netýká vytěsnění podle § 183i a násl. obchodního zákoníku, ale některých obdobných situací, kdy byli minoritní akcionáři proti své vůli zbaveni účasti ve společnosti (zejména na základě zrušení společnosti a převodu veškerého jejího jmění na hlavního akcionáře). Evropský soud pro lidská práva totiž konstatoval porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) v souvislosti s tím, že stěžovatelé nemohli ani v řízení o zápisu do obchodního rejstříku ani v řízení o návrhu na neplatnost usnesení valné hromady účinně dosáhnout soudního přezkoumání jejich námitek proti platnosti usnesení valné hromady (viz např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 10. 2009, *Kohlhofer a Minarik proti České republice*, stížnosti č. 32921/03, 28464/04 a 5344/05, a ze dne 10. 2. 2011 *Minarik proti České republice*, stížnost č. 46677/06), případně, pokud se již věci týkaly vypořádání v penězích za akcie minoritních akcionářů, Evropský soud pro lidská práva shledal porušení článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v tom, že minoritní akcionáři nemohli podat k soudu žalobu, v níž by tvrdili, že vypořádání za převod akcií nebylo přiměřené,

a požadovali by jeho doplatek, a to vzhledem k existenci rozhodčí doložky ve smlouvě o převodu jmění, s níž minoritní akcionáři nevylovili souhlas (např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 10. 2010, *Suda proti České republice*, stížnost č. 1643/06, a ze dne 16. 2. 2012, *Day s. r. o. a ostatní proti České republice*, stížnost č. 48203/09). Ani jedna z uvedených procesních situací, o nichž rozhodoval Evropský soud pro lidská práva, se tedy netýká otázky, kterou posuzoval Nejvyšší správní soud v předmětné věci. Řízení před žalovanou nemůže pro účely článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve spojení s článkem 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě suplovat posouzení věci nezávislým soudem v řízení o žalobě podle § 183k odst. 1 obchodního zákoníku.

Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že uvedený výklad neodporuje ani čl. 15 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/25/ES o nabídkách převzetí, podle něhož členské státy zajistí, aby byla zaručena spravedlivá cena za vykupované účastnické cenné papíry. Procesní práva minoritních akcionářů, spojená s uplatňováním hmotného práva na spravedlivou cenu, jsou v souladu s principy ekvivalence a efektivity, odvozenými judikaturou Soudního dvora EU, plně zabezpečena, jak již bylo řečeno, v řízení o žalobě podle § 183k odst. 1 obchodního zákoníku. Uvedenou otázku lze považovat podle názoru Nejvyššího správního soudu za „*acte clair*“, představuje tedy Soudním dvorem uznanou výjimku z jinak existující povinnosti Nejvyššího správního soudu jakožto soudu, proti jehož rozhodnutí není opravný prostředek přípustný, položit dle článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie Soudnímu dvoru předběžnou otázku ve věci výkladu unijního práva.

## Řízení před soudem: nezákonný zásah spočívající v asanaci a kácení stromů napadených kůrovcem

### Ochrana přírody a krajiny: lesy národního parku; správa národního parku a chráněné krajinné oblasti

k § 22 odst. 3, § 78 odst. 1 a odst. 7 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákonů č. 218/2004 Sb. a č. 381/2009 Sb.

k § 82 a násl. soudního řádu správního<sup>\*)</sup>

**Správa národního parku vystupuje při ochraně přírody a krajiny v trojím postavení. Je orgánem státní správy národního parku (§ 78 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), odbornou organizací ochrany přírody (§ 78 odst. 7 citovaného zákona), ale i subjektem hospodařícím se státními lesy na území národního parku (§ 22 odst. 3 téhož zákona). Při výkonu posledně zmiňované pravomoci nevystupuje jako správní orgán, ale jako jakýkoli vlastník lesa v národním parku; proti opatřením vyplývajícím z výkonu této pravomoci se tak nelze bránit žalobou dle § 82 a násl. s. ř. s.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2013, čj. 2 Aps 7/2012-47)*

**Prejudikatura:** č. 623/2005 Sb. NSS, č. 1382/2007 Sb. NSS, č. 1773/2009 Sb. NSS a č. 2206/2011 Sb. NSS.

**Věc:** a) Občanské sdružení Okrašlovací spolek Zdíkovska, b) RNDr. Zdeňka K., Ph.D., c) Akad. arch. Ivan A. proti Správě Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava, o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce a).

Žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s. se žalobci u Krajského soudu v Českých Budějovicích domáhali vydání rozhodnutí, kterým by soud žalované zakázal asanaci a kácení (nahodilou těžbu) stromů napadených kůrovcem v I. a II. zóně Národního parku Šumava, a to až do doby nabytí právní moci rozhodnutí o udělení výjimky ze zákazů stanovených v § 16 odst. 1 písm. a) a § 50 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a současně do ukončení postupu podle § 45i citovaného zákona. Žalobci navrhli též vydání předběžného opatření, kterým by krajský soud do doby vydání rozsudku v uvedené věci zakázal asanaci a kácení stromů v uvedené oblasti. Krajský soud usnesením ze dne 21. 11. 2011, čj. 10 A 64/2011-43, žalobu odmítl a návrh na vydání předběžného opatření zamítl. Toto usnesení bylo ve výročích o odmítnutí žaloby, nákladech řízení a vrácení soudního poplatku ke kasační stížnosti žalobce a) zrušeno Nejvyš-

ším správním soudem, a to rozsudkem ze dne 19. 7. 2012, čj. 2 Aps 1/2012-40, a věc byla krajskému soudu v tomto rozsahu vrácena k dalšímu řízení; ve zbytku byla kasační stížnost odmítnuta. Krajský soud v rámci nového projednání věci rozsudkem ze dne 4. 9. 2012, čj. 10 A 64/2011-99, žalobu zamítl.

Krajský soud se v odůvodnění nově vydaného rozsudku nejprve zabýval tím, zda jsou splněny podmínky, za nichž může ve věci meritorně rozhodnout. Uvedl, že z § 82 s. ř. s. plyne, že postavení žalobce jako účastníka řízení je dáno jeho tvrzením. V průběhu řízení je tedy nutno zkoumat, zda žalobce tvrzenou věcnou legitimaci k podání žaloby má, což zahrnuje i úvahu, zda se žalovaná tvrzeného zá-  
sahu do veřejných subjektivních práv skutečně dopustila. Krajský soud se tedy nejprve zabýval tím, zda asanace a kácení stromů napadených kůrovcem v I. a II. zóně Národního

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 1. 2012 změněno zákonem č. 303/2011 Sb.

parku Šumava může být vůbec zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Uvedl, že žalobci spatřují nezákonný zásah do svého práva na příznivé životní prostředí v tom, že žalovaná jednáními, prováděnými v rozporu se zákonem o ochraně přírody a krajiny a právními předpisy Evropské unie, zasahuje do ochrany podmínek Národního parku Šumava, zvláště chráněných druhů a do předmětu ochrany evropsky významné lokality a ptáčích oblastí Šumava, a to konkrétně asanací a kácením stromů napadených kůrovcem; považují se též zkrácení na svých právech plynoucích ze směrnice Rady č. 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých zájmů na životní prostředí<sup>\*)</sup> (dále jen „směrnice EIA“) a Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s., dále jen „Aarhuská úmluva“).

Dle názoru krajského soudu popsané počinání žalované nelze považovat [ve vztahu k žalobcům b) a c)] za zásah, neboť žalobci nemusí nic konat, ničeho se zdržet ani nic strpět. K tomu poznamenal, že smyslem správního soudnictví je ochrana subjektivních veřejných práv a účastník je aktivně legitimován pouze tehdy, pokud úkony správních orgánů vůbec může dojít k zásahu do jeho právní sféry. V daném případě jde o právo (i povinnost) žalované rozhodnout o tom, které stromy budou odstraněny v případě, kdy dochází k bezprostřednímu ohrožení lesů kůrovcem, proto nelze tuto činnost považovat za nezákonný zásah. Touto činností žalovaná plní svou povinnost v lesích v majetku státu, přičemž není zaměřena přímo vůči žádné osobě a žalobci tak nejsou kráceni na svých právech, a to ani na právu na příznivé životní prostředí, ani na právu na spravedlivý proces. Z tohoto důvodu tedy nejsou žalobci b) a c) v dané věci aktivně legitimováni; jen na základě místa jejich bydliště a zájmu o Národní park Šumava nelze dovodit, že činnost žalované je zaměřena proti nim. V případě žalobce a) krajský soud uvedl, že bytí jde o ob-

čanské sdružení, které má práva podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, nemá aktivní legitimaci, pokud jde o tvrzený zásah do práva na příznivé životní prostředí, neboť toto právo náleží pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organizmy, které (na rozdíl od osob právnických) podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí.

Krajský soud dále uvedl, že znění čl. 10a směrnice EIA doslovně odpovídá znění čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, až na dovětek, že „členské státy stanoví, v jaké fázi mohla být rozhodnutí, [...] nebo nečinnosti napadeny“. Z toho plyne, že přezkoumání konkrétních aktivit postačí až ve fázi, kdy dochází k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob. Do sféry práv žalobců činností žalované zasaženo nebylo, proto byl jejich odkaz na směrnici EIA a Aarhuskou úmluvu nedůvodný. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Citovaný rozsudek napadl žalobce a) (stěžovatel) kasační stížností.

Stěžovatel nesouhlasil s právním názorem krajského soudu, že nemůže jít o nezákonný zásah žalované a že stěžovatel nemá žalobní legitimaci k podání žaloby, pokud jde o tvrzený zásah do práva na životní prostředí. Citoval z rozsudku velkého senátu Soudního dvora ze dne 8. 3. 2011, *Lesoochranské zoskupenie VLK proti Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09, Sb. rozh., s. I-1255. Z tohoto rozhodnutí mj. plyne, že v projednávané věci jde o činnost, která je regulována jak unijním, tak vnitrostátním právem. Aarhuská úmluva je součástí unijního práva; jedná se o tzv. smíšenou smlouvu, která zavazuje jak Evropskou unii, tak členské státy. Vnitrostátní úprava čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nesmí být taková, aby prakticky znemožňovala nebo činila nadměrně obtížnou možnost využití soudního přezkumu. Úkolem vnitrostátních soudů je vyložit národní právní úpravu takovým způsobem, aby v největší možné míře odpovídala cílům čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

<sup>\*) S účinností od 17. 2. 2012 zrušena směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých zájmů na životní prostředí.</sup>

Stěžovatel tak především namítal rozpor napadeného rozsudku krajského soudu s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, který stanoví, že každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům, nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí. Dle jeho názoru je z hlediska unijního práva podstatné, že sporné činnosti probíhaly v území, které je součástí soustavy NATURA 2000, regulované směrnicí Rady č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin; konkrétně se jedná o evropsky významnou lokalitu Šumava a též ptačí oblast Šumava. Stěžovatel uvedl, že z unijní úpravy plyne mj. povinnost před provedením činností provést odpovídající hodnocení (čl. 6 posledně zmíněné směrnice). Také vnitrostátní úprava vyžaduje odpovídající posouzení, a to v § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny; zde však žádné posouzení provedeno nebylo. Kromě toho došlo současně k porušení § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny (výjimka ze zákazu hospodařit v národním parku způsobem využívajícím intenzivní technologie a výjimka ze zákazů týkajících se zvláště chráněných druhů živočichů). Podle stěžovatele došlo ze strany správních orgánů k opomenutí, které je v rozporu s vnitrostátním i unijním právem. Tím, že krajský soud žalobu zamítl, postupoval v rozporu s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jelikož stěžovateli neumožnil přístup k soudnímu řízení, kde by proti zmíněným opomenutím mohl vznést námitku. To vše v situaci, kdy neexistuje žádná jiná možnost takovou námitku vznést.

Dále stěžovatel namítal rozpor rozsudku krajského soudu s čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, podle kterého každá strana podle své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti mohly dosáhnout toho, že soud, nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po strán-

ce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle článku 6. Dle článku 6 se povinnost posuzování vztahuje na činnosti uvedené v příloze č. I. Podle ní podléhá posuzování též jakákoli činnost, pro kterou je účast veřejnosti stanovena procedurou posuzování vlivu na životní prostředí (EIA) v souladu s vnitrostátní legislativou. Podle § 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), posuzování podléhá také činnosti a technologie, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody mohou samostatně, nebo ve spojení s jinými, významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Ve smyslu čl. 9 odst. 2 ve spojení s článkem 6 a přílohou č. I. Aarhuské úmluvy tak byla vnitrostátní úpravou stanovena další činnost posuzování, a dotčená veřejnost tak musí mít možnost dosáhnout soudního přezkumu. Takový přezkum byl však stěžovateli odepřen.

Stěžovatel si je vědom toho, že dosavadní výklady podmínek stanovených soudním řádem správním se na daný případ aplikují obtížně. Vychází však z toho, že s ohledem na výše citované rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie je z důvodu efektivní soudní ochrany v oblastech regulovaných unijním právem povinností soudů vykládat vnitrostátní právní předpisy tak, aby v co největší možné míře naplňovaly cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Stěžovatel si je vědom i druhé možnosti, jak podle českého právního řádu dosáhnout soudního přezkumu, tedy využití institutu žaloby proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s.; tento institut však dopadá na jiné situace. Krajský soud uvedl, že stěžovatel nemusel na základě činnosti žalované nic konat, ničeho se zdržet ani něco strpět. S tímto názorem stěžovatel nesouhlasil a uvedl, že byl povinen strpět zásah do práva na příznivé životní prostředí a dále do práv, která vyplývají z toho, že je ve smyslu čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy dotčenou veřejností (čl. 9 odst. 2 předpokládá, že ta má práva, jež mohou být porušována). Nadto uvedl, že odepření práva zástupcům dotčené veřejnosti domáhat se soudní ochra-

ny je v rozporu i s čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy, podle nějž postupy podle čl. 9 odst. 1, 2 a 3 mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu.

Stěžovatel rovněž poukázal na aktuální vývoj situace. Česká inspekce životního prostředí vydala dne 24. 8. 2012 rozhodnutí, kterým žalované uložila pokutu, mimo jiné i za porušování § 50 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnila s rozsudkem krajského soudu a navrhla kasační stížnost zamítnout. Je přesvědčena, že přímo nezasáhla do práv stěžovatele prostřednictvím asanačních zásahů proti kůrovci; naopak konala, aby nedošlo ke zkrácení práv jiných subjektů, které byly kůrovcovou kalamitou dotčeny. Pokud se mělo jednat o zásah, pak nešlo o zásah správního orgánu, nýbrž o zásah vlastníka lesa, kterým je Česká republika. Žalovanou tak měla být ČR – Správa Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava. Správa Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava v předmětném řízení nevystupuje jako správní orgán, a nemůže tak být ve smyslu § 83 s. ř. s. označena za stranu žalovanou. Pokud měl stěžovatel na mysli správní orgány, které podle zákona o ochraně přírody a krajiny udělují výjimky (které dle jeho názoru uděleny nebyly), pak měla být za stranu žalovanou označena též vláda, nebo Ministerstvo životního prostředí (udělující výjimky podle § 43 citovaného zákona) a příslušný krajský úřad (rozhodující podle § 45i citovaného zákona). Žalovaná též popírá, že by při asanačních zásazích v lese používala intenzivní technologie; zásah proti kůrovci, ani jiný způsob asanace lesních porostů, nenaplníuje charakteristiku žádné činnosti, která by měla být podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, podrobena tomuto posouzení.

V replice stěžovatel zopakoval, že jeho aktivní legitimace se odvíjí od mezinárodních závazků ČR. Dle jeho názoru je žalovaná skutečně smíšeným subjektem, který je na jednu stranu správním orgánem a na druhou stranu i zástupcem vlastníka lesa; navíc působí jako odborná organizace. Tato jeho povaha ovšem nemůže být na újmu stěžovateli a ochraně je-

ho práv. Zásah do práv stěžovatele uskutečnila žalovaná, která byla zákonem zřízena jako správní orgán. Žalovaná zásah připravila, objednala a dohlížela na jeho realizaci; na zásahu samotném se rovněž podíleli její zaměstnanci. Zásah žalované měl kromě aktivní složky (kácení stromů) i složku pasivní, tedy nečinnost, neboť žalovaná strpěla ve své územní působnosti činnost, která byla vykonávána v rozporu s právními předpisy.

Stěžovatel k replice přiložil Závěrečné stanovisko a opatření k nápravě ve věci postupu Správy Národního parku Šumava, Ministerstva životního prostředí a České inspekce životního prostředí ve věci kácení stromů v lokalitě Na Ztraceném v Národním parku Šumava, vydané Veřejným ochráncem práv dne 1. 3. 2012. Z tohoto dokumentu vyplývá, že Ministerstvo životního prostředí pochybilo, pokud nevydalo na žádost žalované rozhodnutí ve věci žádosti o souhlas podle § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny. Takový souhlas k zásahům proti škůdcům je nutný v případě zásahů podle § 32 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon). Žalovaná byla dále, jakožto subjekt hospodařící v lese, povinna před zahájením kácení stromů požádat příslušný orgán ochrany přírody (Správu Národního parku Šumava) o výjimku podle § 16, respektive § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny. Správa Národního parku Šumava, coby orgán státní správy, pochybila, pokud nevykonávala dozor v souladu s § 85 zákona o ochraně přírody a krajiny a nepřistoupila k uložení náležitých opatření, pokud nebylo o výjimku požádáno nebo nebyla ve správním řízení udělena. Žalovaná byla rovněž před zahájením kácení povinna požádat příslušný orgán ochrany přírody (krajský úřad) o písemné stanovisko, zda její plánované činnosti mohou mít samostatně, nebo ve spojení s jinými činnostmi či záměry, vliv na území Natura 2000. Veřejný ochránce práv shrnul, že žalovaná, jako příspěvková organizace hospodařící v národním parku, v době kácení stromů v lokalitě Na Ztraceném nedisponovala nutnými povoleními podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Získání povolení



před prováděním samotné činnosti však bylo podle právních předpisů nutné. K zásahům proti škůdcům a v případě mimořádných okolností a nepředvídatelných škod musí mít vlastník lesa, respektive hospodařící subjekt, souhlas orgánu ochrany přírody. Veřejný ochránce práv vytknul Správě Národního parku Šumava, jako orgánu státní správy, že neprováděla dozor podle § 85 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a tím umožnila kácení stromů bez potřebných povolení a nevydala potřebná opatření k nápravě. Současné uspořádání Správy Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava neposkytuje podle Veřejného ochránce práv dostatečnou záruku nestrannosti výkonu státní správy ve smyslu rovnosti stran. Není možné, aby docházelo k propojování funkování státní správy s činností soukromoprávního subjektu v jedné instituci, byť by tento subjekt hospodařil se státním majetkem. Jeví se nevhodné, aby žalovaná současně vystupovala jako žadatel o určité povolení s tím, že k žádosti přiloží jako podklad odborné stanovisko, které sama vytvoří, a zároveň jako osoba, která má o takové žádosti vést správní řízení. Péče a ochrana hodnot v Národním parku Šumava je bezpochyby veřejným zájmem, a je proto nutné, aby byla plně umožněna transparentnost a veřejná kontrola takové činnosti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Pokud jde o samotné věcné posouzení způsobu, jakým krajský soud o žalobě uvážil, v novém řízení krajský soud postupoval podle závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu a pojmové znaky nezákonného zásahu podle § 82 s. ř. s. (včetně otázky aktivní žalobní legitimace stěžovatele) posuzoval jakožto otázku důvodnosti žaloby. Svůj zamítavý rozsudek založil na tom, že bylo povinností i právem žalované rozhodnout, jaké stromy budou odstraněny v případě, kdy dochází k bezprostřednímu ohrožení lesů kůrovcem; tuto její činnost (respektive její praktickou realizaci) nelze považovat za nezákonný zásah, nejedná se o žádný úkon, který by

mohl být tomuto pojmu podřazen. Podle krajského soudu se žalovaná svou činností ve formě kácení stromů napadených kůrovcem nezaměřovala vůči žádné osobě, nýbrž ji činila jako zákonnou povinnost v lesích v majetku státu. Na základě toho pak uzavřel, že se nemohlo jednat o nezákonný zásah ve smyslu zákonné definice podle § 82 s. ř. s. Nadto, ve vztahu k stěžovateli uvedl, že v jeho případě není splněna ani podmínka, kterou je zkrácení na jeho právech, kdy vycházel z toho, že stěžovatel ani tvrzená práva (na příznivé životní prostředí) mít nemohl.

Nelze tedy přehlédnout, že krajský soud se dotkl i otázky postavení žalované v tomto typu žalobního řízení; konstatoval-li, že posuzovaným jednáním plnila povinnosti hospodaření v lesích v majetku státu, vyvodil z toho nejen důsledek, že takové jednání nevstupovalo do právní sféry žalobců, ale *implicitě* též závěr, že žalovaná zde nevystupovala v postavení správního orgánu, nýbrž v postavení subjektu hospodařícího se státním majetkem. Nejvyšší správní soud má za to, že v nyní projednávané věci jde o otázku zásadní povahy, neboť sporná otázka aktivní legitimace je imanentně spojena s otázkou legitimace pasivní (viz například usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS).

Podle § 83 s. ř. s. je žalovaným ten „*správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah*“. Ustanovení § 82 a § 83 s. ř. s. nelze vykládat bez souvislosti s § 4 odst. 1 s. ř. s., a to zejména pokud jde o výklad pojmu *správní orgán*, který byl přijat ve formě legislativní zkratky. *Správními orgány* jsou podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Toto vymezení správního orgánu (tedy orgánu, jehož jednání či naopak nečinnost podléháji kognici správních soudů) musí být vykládáno z hlediska celé pravomoci ve správním soudnictví, tj. i pokud jde o ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu [§ 4

odst. 1 písm. c) s. ř. s., § 82 a násl. s. ř. s.]. Jinými slovy řečeno, podle právní úpravy § 82 a § 83 s. ř. s. se nezákonného zásahu z **hlediska pasivní žalobní legitimace** (tedy odpovědnosti za něj) může dopustit toliko *správní orgán* ve smyslu legislativní zkratky podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soudní kontrola, tedy i posouzení zákonnosti zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., se může pohybovat právě a jen v hranicích veřejné správy (obdobně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Aps 2/2004-69, č. 623/2005 Sb. NSS, a ze dne 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007-68, č. 1382/2007 Sb. NSS).

V dané věci je žalovanou *Správa Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava*. Žalobci se žalobou domáhali vydání tohoto rozsudku: *„Správě Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava se zakazuje asanace a kácení stromů (nahodilé těžby) napadených kůrovcem v I. a II. zóně Národního parku Šumava, a to až do doby nabytí právní moci rozhodnutí o udělení výjimky ze zákazů stanovených v § 16 odst. 1 písm. a) a § 50 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a současně do ukončení postupu podle § 45i citovaného zákona.“*

Postavení žalované je vymezeno v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Podle § 78 odst. 1 tohoto zákona platí, že „[n]a území národních parků, chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a ochranných pásem těchto zvláště chráněných území, nejde-li o vojenské újezdy, **vykonávají státní správu v ochraně přírody a krajiny správy národních parků a správy chráněných krajinných oblastí (dále jen ‚správy‘)**, není-li podle tohoto zákona příslušný **obecní úřad nebo Ministerstvo životního prostředí**“. Podle § 78 odst. 7 zákona o ochraně přírody a krajiny „[s]právy plní zároveň úkoly **odborných organizací ochrany přírody ve svých územních obvodech**. Přitom zejména provádějí potřebné inventarizační přírodovědné průzkumy, dokumentaci a šetření v ochraně přírody, spolupracují s výzkumnými a vědeckými pracovišti, zajišťují strážní, informační a kulturně výchovnou činnost.

*Správy dále zajišťují péči o zvláště chráněná území ve své územní působnosti.*“ Podle § 22 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny pak platí, že „[p]říslušnost **hospodařit s majetkem k lesům, lesnímu půdnímu fondu a jinému lesnímu majetku ve státním vlastnictví, který je na území národních parků a jejich ochranných pásem, převedou právnické osoby vykonávající příslušnost hospodařit s majetkem na příslušnou správu národního parku do jednoho roku od nabytí účinnosti tohoto zákona a u národních parků vyhlášených po nabytí účinnosti tohoto zákona do jednoho roku od vyhlášení národního parku. K majetku převedenému podle odstavce 2 vykonává příslušná správa národního parku příslušnost hospodařit s majetkem přímo nebo prostřednictvím právnické osoby, kterou k tomuto účelu zřídí.**“

Z citované právní úpravy plyne, že žalovaná *Správa národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava* vystupuje v trojím postavení:

1) podle § 78 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je na území Národního parku Šumava žalovaná *orgánem státní správy* na úseku ochrany přírody a krajiny;

2) podle § 78 odst. 7 zákona o ochraně přírody a krajiny plní žalovaná úkoly *odborné organizace* ochrany přírody;

3) podle § 22 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny vystupuje žalovaná jako *subjekt hospodařící se státními lesy* na území Národního parku Šumava, tj. zastupuje vlastníka lesa, kterým je stát. Tuto činnost žalovaná vykonává přímo, neboť k tomu nezřídila zvláštní právnickou osobu.

V žalované instituci je tak propojena státní správa na úseku ochrany přírody a krajiny na území Národního parku Šumava a rovněž činnost, která zahrnuje soukromoprávní hospodaření s majetkem ve vlastnictví státu, konkrétně se státními lesy na území tohoto parku.

Pokud jde o hospodaření v lese, nelze opomíjet právní úpravu lesního zákona. Podle jeho § 4 odst. 1 platí, že „[p]okud jde o le-

*sy ve vlastnictví státu (dále jen „státní lesy“), vztahují se práva a povinnosti vlastníka lesa podle tohoto zákona na právnickou osobu, které je svěřeno nakládání s těmito lesy, pokud tento zákon nestanoví jinak“.* Je-li žalovaná podle zákona o ochraně přírody a krajiny povolána k hospodaření se státními lesy na území národního parku, podle lesního zákona na ni dopadají všechna práva a povinnosti vlastníka lesa. Lesní zákon přitom při ukládání povinností vlastníkům lesa nerozlišuje mezi tím, zda je vlastníkem lesa stát, anebo právnická či fyzická osoba. Na všechny vlastníky lesa bez rozdílu dopadají tytéž povinnosti, které jim ukládá veřejnoprávní předpis – lesní zákon – za účelem ochrany a péče o les. Pokud se navíc les nachází na území národního parku, zatěžují vlastníky takového lesa bez rozdílu další povinnosti, tentokrát stanovené jiným veřejnoprávním předpisem – zákonem o ochraně přírody a krajiny – za účelem ochrany přírody a krajiny. Ve vztahu ke státním lesům na území Národního parku Šumava tak vystupuje žalovaná jako subjekt příslušný hospodařit s tímto lesem, tj. jako subjekt, na který se přímo vztahují práva a povinnosti vyplývající z lesního zákona pro vlastníka lesa (§ 4 odst. 1 lesního zákona) a logicky i povinnosti, které vyplývají ze zákona o ochraně přírody a krajiny a které se vztahují na každého, kdo by hodlal provádět takové činnosti jako žalovaná (tj. povinnost požádat o výjimky ze zákazů určitých činností na území národního parku, obstarat si souhlas orgánu ochrany přírody k realizaci zásahů proti škůdcům a povinnost nechat záměr zhodnotit stanoviskem orgánu ochrany přírody). Žalovaná je tudíž při hospodaření se státním lesem povinna vyhovět všem veřejnoprávním povinnostem, které jí stanoví zákon o ochraně přírody a krajiny a lesní zákon, tak jako všichni ostatní vlastníci lesa. Při hospodaření se státním majetkem postupuje žalovaná podle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Při hospodaření se státním lesem na území národního parku je v pozici organizační složky, která hospodaří se státním majetkem; vystupuje tedy jako ČR – Správa Národního parku a Chráněné

*krajinné oblasti Šumava, nikoliv jako správní orgán.*

Žalovaná tudíž ve vztahu k území Národního parku Šumava vystupuje jednak jako *správní orgán*, vykonávající státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny, dbající o to, aby byly plněny veřejnoprávní povinnosti podle zákona o ochraně přírody a krajiny, a jednak vystupuje jako *subjekt, který hospodaří se státním lesem* na území národního parku s tím, že na ni dopadají všechny odpovídající veřejnoprávní povinnosti, které je povinna respektovat pod hrozbou veřejnoprávních sankcí.

Na základě uvedeného výkladu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že sporné jednání, které stěžovatel považuje za nezákonný zásah (tj. asanace a kácení stromů napadených kůrovcem v I. a II. zóně Národního parku Šumava bez příslušných povolení), kterého se podle něj měla dopustit žalovaná jako správní orgán, ve skutečnosti žalovaná realizovala jako organizační složka státu, hospodařící se státním majetkem, tj. jako zákonem pověřený subjekt vykonávající práva a povinnosti vlastníka lesa, kterým je stát. Žalovaná zde, podle názoru Nejvyššího správního soudu, vystupovala ve své soukromoprávní pozici (hospodařila se státním lesem podle lesního zákona), a nešlo tak o výkon státní správy. Její postup vycházel z § 32 odst. 1 a 2 lesního zákona, ukládajícího vlastníku lesa povinnost provádět opatření, jimiž bude předcházeno a zabráněno působení škodlivých činitelů na les, a při vzniku mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lese (větrné a sněhové kalamity, přemnožení škůdců, nebezpečí vzniku požárů v období sucha apod.) činit bezodkladná opatření k jejich odstranění a pro zmírnění jejich následků.

Otázka, zda v tomto postavení žalovaná zanedbala některé povinnosti vlastníka lesa, tedy veřejnoprávní povinnosti, které jí ukládá zákon o ochraně přírody a krajiny, není z pohledu řešené problematiky podstatná. Ostatně samotný fakt, že v souvislosti s posuzovaným jednáním jí byla za porušení veřejnoprávních povinností na úseku ochrany přírody a krajiny uložena Českou inspekcí životního

prostředí pokuta [za porušení § 88 odst. 1 písm. e) a § 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny], jen podporuje shora vyslovený závěr. Podle těchto ustanovení se totiž sankcionují právnické osoby a podnikající fyzické osoby; pokuta byla žalovaná uložena jako subjektu, který při hospodaření se státním lesem na území národního parku porušil zákonné povinnosti podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Nejvyšší správní soud přitom nepolemizuje s tím, zda byl postup žalované nezákonný, a nerozporuje závěry, které v této věci přijal Veřejný ochránce práv. Pokud žalovaná skutečně nerespektovala zákonná ustanovení na ochranu přírody a krajiny, které měla (z pozice subjektu zákonem pověřeného vykonávat práva a povinnosti vlastníka lesa) respektovat (obstarat příslušná povolení a stanoviska podle zákona o ochraně přírody a krajiny předtím, než započala s asanací a kácením napadených stromů), šlo o závadné jednání, kterého se ovšem dopustila nikoliv v postavení orgánu veřejné moci či (z pohledu § 83 s. ř. s.) správního orgánu. Pokud by podobně postupoval jakýkoliv jiný vlastník lesa (například fyzická osoba) a provedl by činnosti, které realizovala žalovaná, bez patřičných povolení a stanovisek správních orgánů, rovněž by se nemohlo jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., a taková osoba by mohla být pouze podrobena odpovědnosti za porušení veřejnoprávních předpisů, ať už odpovědnosti za přestupek či jiný správní delikt, eventuálně i odpovědnosti trestní, s možnými konsekvencemi v oblasti práva soukromého (například povinnost k náhradě škody). Nikdo by však takového vlastníka lesa

nemohl žalovat podle § 82 s. ř. s., neboť zde nevystupuje jako *správní orgán*, který by se měl nezákonného zásahu dopustit. Stejně tak nelze žalovat na ochranu před nezákonným zásahem žalovanou, neboť pouze hospodařila se státním majetkem a vykonávala práva a povinnosti vlastníka lesa; pokud tak činila nezákonně a poškodila při tom životní prostředí, lze ji pouze sankcionovat za porušení zákonných povinností.

Pokud Správa Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava v **pozici správního orgánu** selhala v kontrole sebe sama, jako subjektu hospodařícího se státním lesem, a nevykonávala dozorovou pravomoc podle § 85 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, tato její indolence by teoreticky předmětem žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu být mohla. Jak totiž uvedl rozšířený senát zdejšího soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, *„zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“* Takto ovšem petit žaloby formulován nebyl, neboť stěžovatel za nezákonný zásah výslovně označil právě asanaci a kácení napadených stromů. (...)

## Správní trestání: důkaz nahrávkou telefonního hovoru

k čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod  
k § 3 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákonů č. 340/2004 Sb. a č. 155/2009 Sb.

V řízení o správním deliktu je přípustné využít jako důkaz nahrávku telefonního hovoru mezi obchodním manažerem dodavatele a pracovníkem odběratele ke zjištění, zda byly uzavřeny a plněny zakázané dohody o přímém určení cen pro další prodej, které mohly vést k narušení hospodářské soutěže (ve smyslu § 3 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže). Je však třeba v každém konkrétním případě zohlednit, že dochází ke střetu ústavně chráněných zájmů, a sice zájmu na ochraně soukromí a osobnostních práv účastníků telefonního hovoru a zájmu společnosti na objasnění a potrestání deliktního jednání (k čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Přitom může být významné, zda je takto získaný důkaz základem pro zjištění skutkového stavu, či zda pouze podporuje skutková zjištění vyplývající z jiných důkazů. Rovněž je třeba hodnotit, zda byla nahrávka telefonního hovoru pořízena z iniciativy správního orgánu v rámci trvalějšího monitoringu aktivit soutěžitele a zda nebyla využita k jinému účelu, než ke kterému byla pořízena.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, čj. 8 Afs 40/2012-68)

**Prejudikatura:** č. 2344/2011 Sb. NSS; č. 7/2008 Sb. NS.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným HUSKY CZ proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 5. 2009 uložil žalobkyni pokutu ve výši 2 316 000 Kč za porušení zákazu uvedeného v § 3 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže. Žalobkyně se správního deliktu dopustila tím, že se svými odběrateli provozujícími internetové obchody uzavřela a plnila zakázané dohody o přímém určení cen pro další prodej, které mohly vést k narušení hospodářské soutěže na trhu velkoobchodní distribuce zboží pro outdoorové vybavení.

Předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 28. 1. 2011 zamítl podaný rozklad a potvrdil napadené rozhodnutí.

Proti rozhodnutí předsedy žalovaného podala žalobkyně žalobu, kterou Krajský soud v Brně zamítl rozsudkem ze dne 26. 4. 2012, čj. 62 Af 24/2011-159.

Krajský soud se nejprve zabýval otázkou, zda je záznam telefonického hovoru mezi ma-

nažerem žalobkyně Jiřím K. a Romanem P., synem odběratelky žalobkyně Ivany P., ze dne 27. 4. 2007 zákonně pořízeným důkazem, a to za situace, kdy jej Roman P. pořídil bez vědomí Jiřího K. Soud s četnými odkazy na judikaturu Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu shrnul, že ve správním řízení nelze vyloučit užití audiozáznamu, který tajně pořídil jiný subjekt než sám správní orgán. Je však třeba provést test ohledně legitimacy cíle, jehož mělo být pořízením záznamu dosaženo, a přiměřenosti takového postupu. Východiskem je usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2425/09, č. 4/2010 Sb. ÚS, podle něhož je nutno zkoumat, zda byla zaznamenána soukromá či veřejná událost a komu byl určen získaný materiál.

Roman P. při soudním jednání uvedl, že nahrávku pořídil mobilním telefonem v souvislosti s tím, že jeho matka musela dodržet

ceny nastavené žalobkyní, a zboží tak prodávala moc levně. Před pořízením nahrávky si na postup žalobkyně stěžoval u žalovaného. Pracovník žalovaného mu doporučil, aby předložil doklady, ze kterých by byla zřejmá povinnost dodržovat ceny, a to např. přepisem či nahrávkou hovoru. Přestože bezprostředním motivem k pořízení nahrávky bylo doporučení žalovaného, nelze podle soudu dovozovat, že by se Roman P. stal „*nástrojem žalovaného*“. Žalovaný jej blíže neinstruoval k tomu, co má být předmětem telefonátu. Pro přiměřenost užitého postupu je podle soudu podstatné, že nahrávka byla pohledem jejího pořizovatele prakticky jediným možným prostředkem, kterak se efektivně domáhat ochrany před omezujícím jednáním žalobkyně. Žalobkyně se totiž vyjadřovala ke slevám telefonicky. Pořízení záznamu a jeho předání žalovanému za účelem ochrany férové hospodářské soutěže připouští průlom do základního práva na ochranu soukromí. Jelikož se nahrávka týkala výlučně obchodních otázek, nelze ji považovat za cílené a nepřiměřené narušování soukromí zástupce žalobkyně. Nahrávka je tedy přípustným důkazem.

Krajský soud dále zdůraznil, že nahrávka nebyla ve věci nosným důkazem; pouze potvrdila snahu žalobkyně unifikovat ceny. Vyplynulo z ní, že žalobkyně považuje svůj postoj v otázkách cenotvorby svého odběratele za rozhodující, že dodržování pravidel cenotvorby sledují i ostatní odběratelé, a rovněž že by odchylku od pravidel musela vhodně odůvodnit jiným odběratelům. Účelovou je podle soudu argumentace, že v telefonátu bylo jednáno o výši marže, neboť ji žalobkyně poprvé uplatnila až na jednání soudu.

Rozsudek krajského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností.

Mimo jiné tvrdila, že nebyly splněny podmínky pro užití záznamu telefonního hovoru mezi Jiřím K. a Romanem P. Stěžovatelka odkázala na usnesení ze dne 8. 6. 2000, sp. zn. 2 To 73/2000, č. 55/2001 Sb. NS, v němž Vrchní soud v Praze uvedl, že v trestním řízení jsou procesně použitelné jedině odposlechy provedené podle § 88 trestního řádu. Záznamy telekomunikačních hovorů pořize-

ných před začátkem soudního řízení jsou pro soud procesně nepoužitelné a v předmětné věci mohly sloužit pouze jako legálně získané operativní poznatky. Podle usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 5. 2007, sp. zn. 5 Tdo 459/2007, č. 7/2008 Sb. NS, lze magnetofonové záznamy rozhovorů dle § 89 odst. 2 trestního řádu užit jako důkazu za splnění podmínek uvedených v článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“) a článku 7 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. S ohledem na to, že záznam telekomunikačního provozu mezi Jiřím K. a Romanem P. byl pořízen v závislosti na orgánu státní moci, bylo možné jej použít pouze v mezích § 88 trestního řádu.

Ačkoliv byla předmětná nahrávka pořízena soukromou osobou, k jejímu pořízení byl Roman P. vyzván žalovaným. Je tak otázkou, zda se jedná o nahrávku pořízenou soukromou osobou, nebo orgánem státní správy. Stěžovatelka poukázala na srovnatelnost trestního a správního řízení v otázkách soutěžního práva a konstatovala, že co se týče nahrávky pořízené orgánem státní správy, je třeba trvat na zachování podmínek pro použití této nahrávky, tak jak bylo stanoveno ve shora uvedeném rozhodnutí vrchního soudu sp. zn. 2 To 73/2000. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2007, čj. 7 As 7/2007-63 (pozn. NSS – stěžovatelka patrně omylem uvedla rozsudek Nejvyššího soudu čj. 7 As 7/2007-3), není nahrávka pořízená soukromými osobami nepřipustným důkazem ve správním řízení. V posuzovaném případě se však jednalo o nahrávku pořízenou v závislosti na státní moci.

Stěžovatelka odkázala na náleží Ústavního soudu ze dne 29. 2. 2008, sp. zn. I. ÚS 3038/07, č. 46/2008 Sb. ÚS, podle něhož musí být použití informací získaných omezením práva na soukromí přísně limitováno. Soudní příkaz k odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu může být vydán jen v řádně zahájeném trestním řízení pro kvalifikovanou trestnou činnost. Příkaz musí být individualizován ve vztahu k uživateli telefonní stanice a alespoň v minimální míře musí uvést,

jaké rozhodné skutečnosti mají být zjištěny. Nelze proto připustit, aby byl v rámci správního řízení použit jako důkaz záznam telefonního hovoru, který byl pořízen synem odběratelky stěžovatelky na základě doporučení orgánu státní správy. Stěžovatelka následně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2009, čj. 1 Afs 60/2009-119, č. 2344/2011 Sb. NSS, podle kterého nelze užít takového důkazu pořízeného přímo nebo v závislosti na správním orgánu.

Krajský soud se podle stěžovatelky dostatečně nevypořádal s otázkou, zda se skutečně jednalo o hovor uskutečněný mezi dvěma podnikatelskými subjekty. Roman P. totiž nemá právo vystupovat jménem společnosti paní P. pouze z titulu příbuzenského vztahu či dočasné výpomoci u odběratelky. Pokud byl u jmenované jen na dočasné brigádě, nemůže se jednat o telefonní hovor mezi dvěma subjekty v rámci jejich podnikatelské činnosti. S ohledem na to, že nelze prokázat podnikatelskou činnost Romana P., jedná se podle stěžovatelky o záznam telefonního hovoru mezi dvěma soukromými subjekty.

Podle soudu je nejdůležitějším důkazem právě telefonický záznam. Z věty „*13, 14 procent to asi ne, to už je asi poměrně dost*“ soud dovozuje, s jakou cenou stěžovatelka souhlasí a s jakou nikoliv. Stěžovatelka ovšem jasně konstatovala, že měla celou dobu za to, že se uvedený rozhovor týkal obchodní marže. Tento závěr lze ze záznamu telefonního rozhovoru učinit minimálně ve stejné míře jistoty jako výklad soudu. Z rozhovoru nelze dovodit, že stěžovatelka uzavírala dohodu o stanovení cen internetových obchodů, a to vzhledem ke skutečnosti, že se výše procent měnila s množstvím odebraného zboží. To svědčí o správnosti stěžovatelčiny interpretace.

Z e-mailu, ve kterém stěžovatelka informovala své odběratele, že „*Vaše min. prodejní cena = naše doporučená MO cena vč. DPH – 8 %*“, nelze vyvozovat kategorické vymezení ceny, neboť může být interpretován různými způsoby. To zvláště za situace, kdy obsahuje řadu matematických znaků a kdy není jasně dán jejich výklad. Z dané informace nelze dovodit obsah smlouvy o stanovení cen ani způsob kontroly a sankcionování.

Žalovaný považoval rozsudek krajského soudu za zákonný, věcně správný a přezkoumatelný. Řízení o správním deliktu nemusí zcela kopírovat úpravu obsaženou v trestním řádu. I když byl Roman P. u paní P. jen na dočasné brigádě, neznamená to, že se telefonní hovor neuskutečnil mezi dvěma subjekty v rámci jejich podnikatelské činnosti. Jiří K. nezpochybňoval, že Roman P. byl osobou oprávněnou jednat za odběratelku. Předmětná nahrávka nebyla pořízena v závislosti na státním orgánu. I kdyby se však jednalo o nezákonný důkaz, byl by skutkový základ věci dostatečně podložen i jinak.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

### V.

(...) [39] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval zákonností provedeného důkazu, záznamu telefonního hovoru mezi obchodním manažerem stěžovatelky Jiřím K. a spolupracovníkem odběratelky Ivany P., a jeho přípustností ve správním řízení s ohledem na to, že byl pořízen bez vědomí Jiřího K. K tomu předesílá, že jeho cílem není vytvořit obecně použitelný algoritmus přípustnosti tohoto typu důkazu.

[40] Pro zodpovězení otázky, zda byla nahrávka telefonního hovoru zákonně pořízeným a použitelným důkazem v řízení před žalovaným, lze přiměřeně vyjít z trestněprávní doktríny. Ve správním právu trestním se totiž přiměřeně uplatní základní principy trestního práva. Současně to však neznamená, že by v oblasti kartelového práva bylo možno postupovat explicitně podle trestního řádu. To by z podstaty věci ani nebylo možné, neboť trestní soudnictví a soudní trestání nelze ztožňovat se správním řízením a správním trestáním. Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 16. 4. 2008, čj. 1 As 27/2008-67, konstatoval, že použití analogie ve správním trestání je přípustné pouze tam, kdy *to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně*

*hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.*

[41] Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. 30 Cdo 64/2004, dospěl k závěru, že „*hovory fyzických osob, ke kterým dochází při výkonu povolání, při obchodní či veřejné činnosti, zpravidla nemají charakter projevů osobní povahy; důkaz zvukovým záznamem takového hovoru proto není v občanském soudním řízení nepřijatelný*“. Uvedený případ se týkal použití zvukového záznamu hovoru mezi společníky obchodní společnosti o záležitostech této společnosti. Nejvyšší správní soud nepochybuje, že se předmětný telefonát v nynějším případě uskutečnil mezi dvěma osobami v rámci dodavatelsko-odběratelského styku. Roman P. uvedl, že měl na starosti zboží v internetovém obchodě u své matky. Nelze opomenout, že zástupce stěžovatelky zcela zjevně jednal s Romanem P. jako se zástupcem jednoho ze svých odběratelů a jeho pozici nezpochybňoval. Obsah hovoru nejevil žádné známky osobní povahy a byl ryze obchodního charakteru, neboť byl zaměřen výhradně na otázky prodeje a odběru zboží. Za dané situace proto nebylo třeba blíže zjišťovat, z jakého konkrétního právního titulu byl oprávněn vystupovat jménem odběratelky.

[42] Stěžovatelka i krajský soud příhodně poukázali na výše citovaný rozsudek čj. 1 Afs 60/2009-119, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že se zřetelem k článku 8 Úmluvy je třeba rozlišovat mezi pořizováním záznamů ze strany soukromých osob a orgánů veřejné moci. Důkaz audiovizuální nahrávkou pořizenou v utajení orgánem veřejné moci nebo v souvislosti s jeho činností je v řízení o správním trestání zásadně nepoužitelný. Nejvyšší správní soud již citovaným rozsudkem čj. 7 As 7/2007-63 naopak pro účely správního řízení nevyločil důkaz videozáznamem, který pořídily soukromé osoby (novináři) k podpoře věrohodnosti uveřejněných tiskových sdělení.

[43] Posuzovaný zvukový záznam byl pořízen soukromou – fyzickou osobou. Ve správním spise nelze nalézt oporu pro stěžovatelčino tvrzení, že se jednalo o důkaz poří-

zený v závislosti na státní moci. Zjištění skutkového stavu, na jehož základě se konstatuje protisoutěžní delikt, je v zásadě povinností správního orgánu. To však nevylučuje, aby důkazy předkládali i účastníci řízení. Krajský soud správně poukázal, že to byl Roman P., kdo žalovaného vyhledal z vlastní iniciativy. Žalovaný jej nepověřil k pořízení záznamu. Sám tak z vlastní činnosti neinicioval uskutečnění nahrávky, nikterak nezasáhl do probíhajícího skutkového děje a ani Romana P. nepobízel, aby stěžovatelku nabádal k delikt- nímu jednání.

[44] V dané věci nelze aplikovat závěry plynoucí z usnesení Vrchního soudu v Praze sp. zn. 2 To 73/2000, z nějž stěžovatelka vyvodila, že není možné užít záznamy telekomunikačních hovorů pořízených před začátkem soudního řízení. V nyní projednávané věci totiž nebyl záznam hovoru opatřen žalovaným v rámci operativní činnosti při prvotním zjišťování možného porušení zákona. To, že záznam hovoru časově předchází zahájení správního řízení, neznamená, že by byl takový důkaz jen z toho důvodu procesně nepoužitelný. Stále je třeba vycházet z toho, že nebyl pořízen orgánem veřejné moci mimo zákonem stanovenou pravomoc.

[45] V trestním právu je přípustnost audiovizuálních záznamů provedených soukromými osobami pro potřeby dokazování akceptována. Krajský soud i stěžovatelka odkazovali na usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 459/2007, podle kterého jsou orgány činné v trestním řízení při pořizování záznamů povinny postupovat podle § 88 trestního řádu. Jestliže však zvukový záznam nepořídil orgán činný v trestním řízení, ale naopak soukromá osoba, nelze po jeho pořizovateli požadovat splnění trestním řádem přesně vymezeného postupu a podmínek, za nichž může dojít k opatření takového důkazu. Na oblast správního trestání lze vztáhnout i závěry vyslovené Nejvyšším soudem v posledně citovaném usnesení, že zásadně nelze vyloučit možnost použít jako důkaz též zvukový záznam, který byl pořízen soukromou osobou i bez souhlasu ostatních účastníků ur- čitého jednání; tuto skutečnost je nutné vždy



posuzovat v rámci respektování práva na soukromí zakotveného v článku 8 Úmluvy, práva na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí ve smyslu čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[46] Stěžovatelka zcela vyloučila možnost provedení předmětného důkazu. Její kasační námitky proto nesměřovaly proti provedení testu legitimacy a přiměřenosti, v němž krajský soud zkoumal okolnosti a důvody vzniku nahrávky. Nejvyšší správní soud nicméně konstatuje, že v úvahách o možnosti užít utajený záznam hovoru pořízený soukromou osobou je třeba v každém konkrétním případě zohlednit, že zde dochází ke střetu ústavně chráněných zájmů. Za situace, kdy je užití posuzovaného důkazu v zásadě přípustné, bylo zcela namístě uvážit, zda může ochrana soukromí a osobnostních práv stěžovatelky, resp. jejího zástupce, převážit nad zájmem společnosti na objasnění a potrestání deliktního jednání. Nejvyšší správní soud se závěry provedeného testu souhlasí.

[47] Nahrávka telefonického rozhovoru byla podpurným důkazem. Základem zjištěného skutkového stavu byla elektronická komunikace uvnitř stěžovatelky a mezi stěžovatelkou a odběrateli. Informace, které vyplynuly

z nahrávky, byly v souladu s tím, co vyplynulo z elektronické komunikace. Nenastala zde tak situace, kdy by správní orgán musel hodnotit dvě skupiny protichůdných důkazů, kdy by jedna skupina byla reprezentována pouze utajeně pořízenou nahrávkou. Ve věci je dále podstatné, že nahrávka nebyla pořízena z iniciativy správního orgánu. Roman P. pořízením nahrávky a ani v nahrávce samotné neinicioval páčání zakázaného jednání (viz výše). Nahrávka nevznikla v rámci trvalějšího monitoringu aktivit stěžovatelky, nebyla použita k jinému účelu, nebyla zveřejněna a vůči stěžovateli nemohla vyvolat difamující účinek. Nelze vysledovat, že by cílem pořízení nahrávky bylo narušení soukromí zástupce stěžovatelky. Důvodem bylo naopak upozornění na závadné jednání stěžovatelky, které omezovalo svobodnou vůli odběratelky stanovit si při prodeji stěžovatelčina zboží konečnou cenu dle vlastního uvážení.

[48] Nejvyšší správní soud v souladu s rozsudkem krajského soudu uzavírá, že pořízený záznam a jeho předání žalovanému za účelem ochrany a zachování podmínek spravedlivého soutěžního prostředí nepřekročilo nepřijatelnou míru zásahu do základního práva na ochranu soukromí. Proto bylo možné předmětný záznam použít jako důkaz. (...)

## 3000

### Daňové řízení: prominutí daně

#### Daň: odvod z elektřiny ze slunečního záření

k § 237, § 259 a § 260 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád

**I. Konkrétní dopady solárního odvodu na výrobce elektrické energie nelze zohlednit ani v řízení o stížnosti na postup plátce daně (§ 237 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu), ani v soudním řízení, které na ně navazuje.**

**II. Pokyn Ústavního soudu zohledňovat likvidační účinky solárního odvodu v individuálních případech je za stávající právní úpravy proveditelný jen prostřednictvím institutu prominutí daně dle § 260 v návaznosti na § 259 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, čj. 1 Afs 76/2013-57)*

**Prejudikatura:** nálezy Ústavního soudu č. 252/2006 Sb., č. 119/2011 Sb. a č. 220/2012 Sb.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným MGP 2 proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o odvod z elektřiny ze slunečního záření, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně vlastní a provozuje fotovoltaickou elektrárnu v obci Hulín. Vyrobenu elektrickou energii dodává do distribuční sítě společnosti E.ON Distribuce, a. s. (dále jen „společnost E.ON“). Předmětem sporu se staly platby za elektřinu dodanou do distribuční sítě v měsících leden až červen 2012. Společnost E.ON uhradila žalobkyni jen část z fakturovaných částek za uvedené období. K její žádosti o vysvětlení podle § 237 odst. 1 daňového řádu svůj postup odůvodnila tím, že jako plátce daně byla povinna z platby srazit a odvést správci daně odvod z elektřiny ze slunečního záření (dále jen „solární odvod“) dle § 7a zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, ve znění účinném za posuzovaná období (dále jen „zákon o podpoře“).

Žalobkyně následně podala proti postupu společnosti E.ON stížnosti dle § 237 odst. 3 daňového řádu. Finanční úřad v Českých Budějovicích stížnosti zamítl. Poukázal na text § 7a a násl. zákona o podpoře, z něhož plyne, že provozovatel přenosové soustavy je povinen z platby za výkup elektřiny vyrobené ze slunečního záření srazit, vybrat a odvést solární odvod, neboť byly splněny všechny zákonné podmínky. Ve svých rozhodnutích poukázal rovněž na nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, č. 220/2012 Sb. Odvolání proti těmto rozhodnutím Finanční ředitelství v Českých Budějovicích zamítlo a potvrdilo všechna rozhodnutí finančního úřadu.

Žalobkyně napadla rozhodnutí finančního ředitelství žalobou, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl rozhodnutím ze dne 10. 7. 2013, čj. 10 Af 617/2021-65.

Následně podala žalobkyně (stěžovatelka) i kasační stížnost, v níž zejména namítala, že solární odvod má v jejím případě likvidační dopad a vede k destrukci její majetkové podstaty, je proto v intencích shora uvedeného nálezu Ústavního soudu protiústavní a neměl být aplikován.

Tuto skutečnost stěžovatelka uváděla již ve správním řízení a dokládala v řízení před krajským soudem. V žalobě a v doplňujícím

vyjádření řádně popsala a doložila svou hospodářskou situaci, uvedla, jaké náklady vynaložila na pořízení fotovoltaické elektrárny, kolik stojí provoz a další skutečnosti. S odkazem na tato data záporné saldo stěžovatelky za rok 2011 (po zohlednění ztráty a splátky jistoty bance) činí bezmála 6,2 milionů Kč, přičemž na solárním odvodu byla stěžovatelka za uvedený rok nucena odvést 8,1 milionů Kč. Stěžovatelka vykazuje záporný hospodářský výsledek rovněž v účetním období roku 2012, a to ve výši 1,6 milionů Kč. S navýšením odpovídajícím splátkám jistiny bance činí záporné saldo stěžovatelky za rok 2012 celkem 8 milionů Kč, přičemž na solárním odvodu uhradila bezmála 8,3 milionů Kč. V případě, že by stěžovatelku solární odvod nezatížil, dosahovala by zisku, kterým by byla schopna pokrýt splátky jistiny úvěru vůči bance a další své závazky. Primární příčinou špatné finanční kondice stěžovatelky je tak – dle jejího tvrzení – právě zavedení solárního odvodu, který postupně vede k likvidaci jinak prosperující společnosti.

Odvolací finanční ředitelství ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázalo na to, že finanční orgány postupovaly v souladu se zákonnou úpravou. Správci daně nemají pravomoc k rozhodování o souladu či rozporu jakéhokoliv zákona s ústavním pořádkem. Výše citovaný nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 nelze vykládat tak, že platná a účinná právní úprava nemá být u některých poplatníků aplikována. Ústavní soud sice připustil, že v některých případech může mít solární odvod likvidační účinky (tzv. „*rdousící efekt*“), což by mohlo dosahovat mezí protiústavnosti. Tento závěr však vztáhl pouze na případy likvidačního účinku odvodu zasahujícího samotnou podstatu výrobce elektrické energie. I zde však modeloval možnosti vedoucí k odkladu platby odvodu.

Posuzovaný případ je dalším z řady věcí, v nichž poplatníci solárního odvodu napadají v řízení o stížnosti na postup plátce daně (vedeném dle § 237 daňového řádu) a v následném soudním řízení úpravu daného odvodu pro protiústavnost, případně se domáhají vyslovení protiústavnosti aplikace této úpravy v jejich konkrétních případech.

Nejvyšší správní soud již v mnoha svých rozhodnutích konstatoval, že úprava solárního odvodu je v obecné rovině v souladu s ústavním pořádkem. Vycházel přitom z odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, jímž Ústavní soud zamítl návrh skupiny senátorů na zrušení části zákona o podpoře obsahující úpravu solárního odvodu. Zároveň však zdejší soud opakovaně uvedl (srov. zejména rozsudky ze dne 4. 4. 2013, čj. 1 Afs 5/2013-35, ze dne 28. 3. 2013, čj. 1 Afs 7/2013-33, ze dne 15. 8. 2013, čj. 2 Afs 13/2013-28, ze dne 30. 7. 2013, čj. 2 Afs 53/2013-27, ze dne 23. 4. 2013, čj. 7 Afs 104/2012-31 a čj. 7 Afs 13/2013-25), že v některých případech může mít uvalení solárního odvodu na konkrétního výrobce elektrické energie rdousící efekt. A byť explicitně nevysovil požadavek na vedení dokazování o možném rdousícím efektu v řízení o stížnosti na postup plátce daně, případně v následném soudním řízení, z jeho argumentace obsažené v uvedených rozhodnutích je patrný předpoklad, že by při řádném uplatnění námítky likvidačního působení solárního odvodu na konkrétní subjekt takové dokazování být vedeno mělo.

Předkládající senát je však nyní přesvědčen o tom, že v řízení o stížnosti na postup plátce daně ani v následném soudním řízení není žádný prostor pro posouzení otázky, zda může mít v konkrétním případě uvalení solárního odvodu na výrobce elektrické energie likvidační účinky.

Správce daně totiž může v uvedeném řízení hodnotit pouze to, zda byl postup plátce daně v souladu se zákonem. Ten přitom stanoví povinnost srazit nebo vybrat odvod kategoricky, nepřipouští v tomto ohledu žádné výjimky. Dovozyvat, že v případě, kdy má tento odvod na poplatníka likvidační účinek, nemusí být sražen či vybrán, tak nelze ani za užití ústavně konformního výkladu. Navíc by správce daně naznačeným postupem zřejmě mohl přistoupit pouze k jakési modifikaci výše odvodu dotčeného poplatníka, a to v míře, která by na jednu stranu eliminovala rdousící efekt odvodu vůči tomuto subjektu, ale zároveň by jej nepřipustně nezvýhodnila vůči jeho konkurentům na trhu se solární energií.

Není přitom vůbec zřejmé, z jakých kritérií by měl správce daně při úvaze o takové modifikaci odvodu vycházet (vzhledem k naprosté absenci zákonného podkladu pro tuto úvahu). Kdyby byl správci daně umožněn uvedený postup, znamenalo by to, že by se mu v dané oblasti otevřel velmi těžko kontrolovatelný prostor pro libovůli.

Pokyn Ústavního soudu k tomu, aby byly případně likvidační účinky solárního odvodu v konkrétních případech zohledňovány, je dle předkládajícího senátu možno splnit využitím jiných institutů, které stávající právní řád poskytuje.

Na rozdíl od stížnosti na postup plátce je posouzení individuální situace jednotlivých poplatníků solárního odvodu za pomoci institutu posečkání daně právně možné, byť je v praxi obtížně uplatnitelné. To je patrné již z citovaného nálezu Ústavního soudu, resp. z citace vyžádaného stanoviska Ministerstva financí obsažené v bodu 89 nálezu.

Hlavní komplikaci představuje skutečnost, že správce daně může povolit posečkání úhrady daně (popřípadě rozložení její úhrady na splátky) na žádost daňového subjektu, tj. v daném případě poplatníka solárního odvodu (pokud k němu správce daně nepřistoupí z úřední povinnosti), avšak plátcem odvodu je odlišný subjekt od poplatníka. K tomu, aby bylo možno institut posečkání daně vůbec užít, by tak poplatník musel docílit toho, aby plátce odvodu v jeho případě namísto srážky uplatnil možnost odvod od poplatníka vybrat. Tato konstrukce by umožnila plátcí odvodu poplatníkovi vyplatit výkupní cenu nebo zelený bonus bez toho, aby z nich srazil odvod, a pokud by plátce odvodu docílit posečkání úhrady, mohl by posečkat s výběrem odvodu od poplatníka.

Praktická uplatnitelnost tohoto postupu je tak závislá na ochotě plátce daně ke kooperaci. Ta přitom může být omezena například obavou plátce daně z toho, zda v budoucnu nebude muset nést náklady spojené s vymáháním výběru odvodu od poplatníka (poté, co pomínou důvody k posečkání s jeho úhradou). K eliminaci uvedeného rizika by tak ju-

diktatura zřejmě musela dovést, že pokud plátce daně bude postupovat naznačeným způsobem, zproští se povinnosti v budoucnu odvést solární odvod a vymáhat příslušnou částku zpět na poplatníkovi s tím, že odvod od výrobce elektrické energie bude vybírat (a případně po něm vymáhat) přímo správce daně.

Protože promítnutí a zohlednění likvidačních účinků solárního odvodu není možné v nalézací rovině při správě daní, a ač možné, je zároveň velmi nepraktické v rovině platební prostřednictvím užití § 156 a § 157 daňového řádu, předestírá předkládající senát další představitelné řešení, které dosud Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích nezvažoval.

Tímto řešením je institut prominutí daně, pomocí něhož může ve zvláštních a výjimečných případech exekutiva od vybrání daně upustit. Jeho úprava je obsažena v § 259 a § 260 daňového řádu.

Podle § 260 daňového řádu může ministr financí „z moci úřední, pokud jde o daně, které spravují jím řízené správní orgány, zcela nebo částečně prominout daň nebo příslušenství daně“ mj. při mimořádných událostech. Takovou mimořádnou událostí může být zcela jistě i naplnění předpokladu rdousícího efektu u poplatníků solárního odvodu, vyjádřeného Ústavním soudem. Předkládající senát je zároveň názoru, že apel Ústavního soudu na exekutivu, aby vytvořila „koordinované praktické postupy“ směřující v odůvodněných případech ke zmírnění likvidačních důsledků solárního odvodu, byt byl vysloven ve vztahu k institutu posečkáni daně, lze vztáhnout i na institut prominutí daně.

Právní úprava umožňuje ministru financí vydat opatření zveřejněné ve Finančním zpravodaji, v němž by popsal množinu daňových subjektů a důvody pro prominutí (i částečné) jejich daňových povinností za předpokladu, že prokážou, že solární odvod má rdousící efekt právě v jejich případě. Situace by byla obdobná, jako kdyby ministr financí touto

metodou prominul daň či její díl daňovým subjektům stíženým povodněmi. V praxi by situace vypadala tak, že daňová povinnost či její část by byla prominuta tomu, kdo by prokázal likvidační důsledky plynoucí z uplatnění předmětných ustanovení zákona. Ministr by poté daň (či její část) buď prominul, anebo neprominul a v takovém případě by byl nucen zastavit řízení [dle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu]. Rozhodnutí o zastavení řízení by následně podléhalo soudnímu přezkumu.

Rozšířený senát rozhodl, že konkrétní dopady solárního odvodu na výrobce elektrické energie nelze zohlednit ani v řízení o stížnosti na postup plátce daně, ani v soudním řízení, které na ně navazuje. Pokyn Ústavního soudu zohledňovat likvidační účinky solárního odvodu v individuálních případech je za stávající právní úpravy proveditelný jen prostřednictvím institutu prominutí daně dle § 260 daňového řádu v návaznosti na § 259 daňového řádu. Rozšířený senát věc vrátil k projednání a k rozhodnutí prvnímu senátu.

## Z odůvodnění:

### III.

#### Posouzení věci rozšířeným senátem

(...)

#### III.2 Úprava solárního odvodu

[21] Prvním zákonem České republiky, který samostatně upravoval problematiku výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, byl zákon o podpoře účinný od 1. 8. 2005. Ten implementoval směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/77/ES o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou<sup>\*)</sup>, která pro ČR stanovila indikativní cíl výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů ve výši 8 % hrubé domácí spotřeby elektřiny do roku 2010.

[22] Tento zákon dal rovněž Energetickému regulačnímu úřadu (dále jen „ERÚ“) pravomoc stanovit výši podpory obnovitelných zdrojů. Výrobce energie si přitom mohl vy-

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 1. 2012 zrušena směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES.

brat ze dvou druhů podpory: povinného výkupu za výkupní ceny stanovené ERÚ a zelených bonusů. Výkupní ceny a zelené bonusy byly pro různé kategorie obnovitelných zdrojů diferencované, a to s ohledem na rozdílné investiční a provozní náklady jednotlivých typů obnovitelných zdrojů.

[23] V reakci na prudký nárůst počtu fotovoltaických elektráren byl přijat zákon č. 402/2010 Sb., kterým byl novelizován zákon o podpoře. Tato novela zavedla s účinností od 1. 1. 2011 úpravu solárního odvodu (§ 7a až § 7i). Předmětem solárního odvodu, který je ve smyslu § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu daní, je elektřina vyrobená ze slunečního záření v období od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2013 v zařízení uvedeném do provozu v období od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010.

[24] Poplatníkem odvodu je výrobce, pokud vyrábí elektřinu ze slunečního záření, plátcem odvodu je provozovatel přenosové soustavy nebo provozovatel regionální distribuční soustavy. Výše odvodu činila v případě výkupní ceny 26 % a u zeleného bonusu 28 % ze základu odvodu, tj. částky bez daně z přidané hodnoty hrazené plátcem odvodu formou výkupní ceny nebo zeleného bonusu poplatníkovi odvodu z elektřiny ze slunečního záření vyrobené v odvodovém období.

[25] Odvodovým obdobím je kalendářní měsíc. Odvod ze základu odvodu je povinen srazit nebo vybrat plátcem odvodu, a to do 25 dnů po skončení odvodového období; ve stejné lhůtě je povinen podat vyúčtování odvodu. Správu odvodu vykonávají územní finanční orgány, které postupují podle daňového řádu.

[26] Zákon o podpoře obnovitelných zdrojů byl s účinností k 1. 1. 2013 zrušen a nahrazen zákonem č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů.

### **III.3 Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11**

[27] Dosavadní judikatura, jakož i správní orgány, krajský soud i předkládající senát v projednávané věci, vycházely z nálezů

Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, který neshledal zavedení solárního odvodu (§ 7a až § 7i a část § 8 zákona o podpoře) v obecné rovině protiústavním. Zdůraznil však, že ekonomická situace státu, respektive důvody, které zcela nepopíratelně spočívají ve snaze státu odvrátit nepříznivé ekonomické důsledky rozhodnutí, jež zákonodárce učinil za předpokladu, který již neodpovídá ekonomické realitě, nemohou samy o sobě z ústavního pohledu obhájit přijetí takové právní úpravy, jež by způsobila retroaktivně zásah do práva vlastnit majetek určité skupiny subjektů. Za přistoupení dalších níže definovaných podmínek však takový postup zákonodárce za ústavně souladný považovat lze.

[28] Za zásadní při posuzování ústavnosti solárního odvodu považoval zejména to, že zavedení solárního odvodu má fakticky za následek snížení míry státní podpory. K snížení míry státní podpory a legitimního očekávání, se již Ústavní soud vyjádřil v bodu 159 nálezu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, č. 119/2011 Sb., tak, že *„stanovení příspěvku ze státního rozpočtu za určitým účelem a pro určitou skupinu osob závisí vždy na tom, do jaké míry je ze strany zákonodárce shledána jeho účelnost, resp. veřejný zájem na jeho poskytování. To platí obzvlášť v případě, kdy se jedná o příspěvek, jehož poskytování je pouze beneficium ze strany zákonodárce, aniž by s ním současně bylo spojeno naplňování určitého základního práva nebo svobody. Dotčené subjekty přitom nemohly spoléhat na to, že postupem času zákonodárce tuto výši nepřehodnotí. Nelze přitom opomenout ani související odpovědnost vlády a Parlamentu za stav veřejných financí, s čímž souvisí i oprávnění zákonodárce přizpůsobit výdaje státního rozpočtu jeho reálným možnostem a aktuálními potřebám formou změn právní úpravy mandatorních výdajů.“*

[29] Další důležitou skutečností pro posouzení ústavnosti solárního odvodu bylo to, že podle orientačních výpočtů předložených v řízení před Ústavním soudem zůstává i po jeho zavedení zachována podpora využití obnovitelných zdrojů energie, a to v míře, která

zajistí výrobci elektřiny zákonem zakotvenou garancí výše výnosů za jednotku elektřiny při podpoře výkupními cenami po dobu 15 let, a současně je garantována prostá doba návratnosti investice 15 let od uvedení zařízení do provozu.

[30] Dle uvedených závěrů se tak změna ve vztahu k době návratnosti promítá pouze do toho, že její dosažení bude uskutečněno v delším (avšak zákonem zachovaném) časovém horizontu, než výrobci elektřiny z obnovitelných zdrojů očekávali. Za těchto podmínek je volba zákonných opatření směřujících k omezení státní podpory výroby energie ze slunečního záření v rukou zákonodárce. Princip právní jistoty nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy, ta podléhá mimo jiné sociálně-ekonomickým změnám a nárokům kladeným na stabilitu státního rozpočtu.

[31] Ústavní soud však neodhlédl od skutečnosti, že to byl stát, který zákonem zaručil garance patnáctileté doby návratnosti investic a výše výnosů za jednotku elektřiny z obnovitelných zdrojů, a tím motivoval dotčené subjekty k podnikatelské činnosti v oblasti výroby energie z obnovitelných zdrojů. V tomto směru zdůraznil, že vzhledem k faktickým účinkům, které na regulovaném trhu se sluneční elektřinou solární odvod vyvolává, a to zejména s ohledem na nárazový charakter odvodu, který teoreticky může mít likvidační účinky projevující se neschopností výrobců dostát svým jinak průběžně plněným závazkům, které byly nastaveny ještě před účinností zákona, lze zároveň vyžadovat po zákonodárci zajištění mechanismu, jenž umožní individuální přístup k výrobcům, kteří, i kdyby při zvážení podnikatelského rizika předvídali přijetí určitých restrikcí v budoucnu, nemohli předvídat jejich konkrétní podobu a okamžité účinky.

[32] Jestliže zákon o podpoře sám takový zvláštní mechanismus neobsahuje, považuje Ústavní soud za nezbytné vykládat právní řád takovým způsobem, který by eventuálním likvidačním účinkům odvodu podle § 7a a násl. zákona o podpoře mohl předejít.

[33] Dle stanoviska Ministerstva financí, vyžádaného Ústavním soudem k aktuálnímu výkladu a aplikaci § 156 a § 157 daňového řádu na solární odvod, skýtá možnost takové interpretace například institut posečkáni podle § 156 a násl. daňového řádu, i když pouze na případy, kdy plátce odvodu namísto srážky uplatní možnost odvodu od poplatníka vybrat. Tato konstrukce umožňuje plátcům odvodu, aby poplatníkovi vyplatil výkupní cenu nebo zelený bonus bez toho, aby z něj srazil odvod.

[34] Ústavní soud s ohledem na shora uvedené stanovisko konstatoval, že je povinností správce daně vytvořit koordinované praktické postupy směřující v odůvodněných případech k odvodu výběrem, nikoliv srážkou, ze strany plátce odvodu, a to s cílem umožnit daňovému poplatníkovi přístup k institutům posečkáni, rozložení úhrady daně na splátky či prodloužení lhůty k podání vyúčtování.

#### ***III.4 Posouzení dopadů solárního odvodu v řízení o stížnosti na postup plátce***

[35] Poplatníkem solárního odvodu, tedy osobou, jejíž příjmy jsou podrobeny solárnímu odvodu, je podle zákona o podpoře výrobce elektřiny ze slunečního záření. Plátcem tohoto odvodu, tj. osobou, která pod svoji majetkovou odpovědností solární odvod od poplatníků vybírá a odvádí do státního rozpočtu, je provozovatel přenosové soustavy nebo provozovatel regionální distribuční soustavy.

[36] Způsob stanovení a výběru solárního odvodu je ze zákona postaven na principu srážkové daně, tj. na majetkové odpovědnosti plátce, nikoli poplatníka. Srážková daň je daň vybíraná srážkou přímo u zdroje příjmů (tj. u plátce), a to z důvodu efektivní správy daní. Za splnění podmínek stanovených zákonem o podpoře je plátce povinen z částky (bez DPH) hrazené poplatníkovi za dodanou energii v odvodovém období solární odvod od poplatníka srazit nebo vybrat a ve lhůtě do 25 dnů po skončení odvodového období odvést na účet správce daně. Ve stejné lhůtě je plátce odvodu taktéž povinen podat vyúčtování odvodu.

[37] Pokud plátce solární odvod nesrazí či nevybere ve správné výši, případně neodvede do státního rozpočtu včas, je to plátce, komu bude solární odvod stanoven (vyměřen) k přímé úhradě a uložena sankce (úrok, penále), nikoli poplatník, jehož příjem je předmětem solárního odvodu.

[38] Stížnost dle § 237 daňového řádu představuje specifický prostředek obrany poplatníka vůči plátcovi daně při uplatňování srážkové dani. Jedná se o ochranu před nezákonným postupem plátce, o nástroj určený pro „řešení sporu mezi plátcem a poplatníkem“, který slouží zejména k tomu, aby byl postup plátce podroben kontrole státní moci a poplatník byl před případným nezákonným postupem plátce prostřednictvím konečného rozhodnutí správce daně ochráněn. Bylo by absurdní klást na plátce povinnost, *nota bene* bez jakékoliv psané právní úpravy, aby sám posuzoval likvidační účinky solárního odvodu na poplatníka.

[39] I kdyby se tento institut aplikoval na solární odvod pouze přiměřeně a žádost o vysvětlení adresovaná plátcovi byla jen jakýmsi formálním krokem pro následné uplatnění stížnosti u správce daně, umožňuje § 237 odst. 3 daňového řádu správci daně přezkoumat pouze postup plátce, tj. zda plátce při srážce solárního odvodu postupoval v souladu se zákonem o podpoře. Ten kromě osvobození malých výrobců nepřipouští žádné výjimky, na základě kterých by byl plátce odvodu své zákonné povinnosti zproštěn, jinými slovy neobsahuje žádný zvláštní mechanismus, jenž umožní individuální přístup k výrobcům, což ostatně konstatoval v bodu 89 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 sám Ústavní soud. Bylo by z ústavního hlediska a s ohledem na požadavky dělby moci přinejmenším problematické, aby neexistenci psané právní úpravy nahradila bez dalšího moc soudní.

[40] Nejvyšší správní soud rozhodoval již bezmála stovku případů, ve kterých se žalobci pokoušeli dovodit likvidační účinky solárního odvodu. Všechny případy byly posuzovány žalovaným správcem daně paušálně, s odkazem na aplikovatelnou právní úpravu a neexistenci žádné výjimky pro nesražení či

nevybrání odvodu. Krajské soudy pak jejich žaloby typicky zamítaly pro nepředložení dostatečně konkrétních tvrzení a důkazů prokazujících likvidační účinky odvodu. S ohledem na absenci psané právní úpravy řešící výjimečné situace, v nichž vede solární odvod k ekonomické likvidaci poplatníka, je patrné, že použití institutu stížnosti na postup plátce daně dle § 237 daňového řádu nemůže bez dalšího představovat efektivní ochranu práv těch poplatníků, do jejichž práv bylo vskutku s ohledem na konkrétní okolnosti jejich případu protiústavně zasazeno.

[41] Institut stížnosti tedy není za stávající právní úpravy nástrojem, který by umožnil správci daně posuzovat věc s přihlédnutím ke konkrétním skutkovým okolnostem a v odůvodněných případech poskytl poplatníkovi efektivní ochranu.

### **III.5 Posouzení dopadů solárního odvodu prostřednictvím jiných institutů**

[42] Dle stanoviska Ministerstva financí, vyžádaného Ústavním soudem ve věci sp. zn. Pl. ÚS 17/11, umožňuje individuální posouzení dopadů solárního odvodu například institut posečkáni podle § 156 a násl. daňového řádu, i když pouze na případy, kdy plátce odvodu namísto srážky uplatní možnost odvodu od poplatníka vybrat.

[43] V souladu s § 156 daňového řádu může za splnění zákonem stanovených podmínek správce daně na žádost daňového subjektu nebo z moci úřední povolit posečkáni úhrady daně, popřípadě rozložení její úhrady na splátky. Způsob zdanění, dle kterého je daňová povinnost sražena poplatníkovi již při výplatě peněz, posečkáni úhrady daně či její rozložení do splátek z povahy věci neumožňuje.

[44] Argumentace Ministerstva financí týkající se uplatnění metody výběru a na tuto argumentaci navazující povinnost správce daně vytvořit koordinované praktické postupy směřující v odůvodněných případech k odvodu výběrem, nikoliv srážkou, je beze změny zákona nerealizovatelná. Dává-li zákon o podpoře plátcovi na výběr, zda solární odvod srazí, či vybere, pak je nemyšlitelné, aby byl plátce, pod jehož majetkovou odpovědností je solár-

ní odvod do státního rozpočtu odváděn, nad rámec zákona nucen místo metody srážky zvolit metodu výběru. Metoda vybrání se od srážky odlišuje tím, že k vybrání dochází nezávisle na výplatě výkupní ceny nebo zeleného bonusu, tedy *ex post*. Pokud by plátcí vyplatili výrobcům elektřiny ze slunečního záření celou výkupní cenu, byli by beze změny zákona stále odpovědní za řádný a včasný odvod solárního odvodu do státního rozpočtu a *de facto* závislí na platební disciplíně jednotlivých výrobců.

[45] Posečkání úhrady solárního odvodu či jeho rozložení na splátky tak není bez souhlasu plátce za stávající zákonné úpravy možné.

[46] V této souvislosti je vhodné připomenout, že zavedení solárního odvodu nebylo samo o sobě shledáno protiústavním, avšak s výhradou, že rdousící efekt solárního odvodu na konkrétního výrobce je nutno ve výjimečných a odůvodněných případech připustit.

[47] Jakkoliv mohou být, slovy Ústavního soudu, mnohé případy a jejich specifické okolnosti značně komplikované a netypické, nevyvazuje tento fakt obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení, a konkrétního výrobce před uplatněním příslušných zákonných ustanovení ochránit, i když se to může jevit složitě.

[48] Nejprůlehlavějším prostředkem k zohlednění individuálních účinků odvodu vymezeného podle zákona, leč dopadajícího rdousícím způsobem na jednotlivce je za stávající právní úpravy institut prominutí daně. Ustanovení § 259 daňového řádu předpokládá, že nárok na prominutí daně či jejího příslušenství, jakož i pravomoc k tomuto prominutí založí některému z orgánů veřejné moci buďto jednotlivé zákony nebo přímo daňový řád (srov. důvodovou zprávu k vládnímu návrhu daňového řádu ze dne 19. 11. 2008).

[49] Zákon o podpoře neupravuje ani institut prominutí solárního odvodu, včetně případných hmotněprávních podmínek, ani pravomoc správců daně k jeho promíjení. Předpokladem takového řešení by tedy muse-

lo být naplnění pokynu Ústavního soudu zákonodárci, aby vytvořil vhodný mechanismus, který by umožnil individuální přístup k výrobcům, na něž dopadly likvidačním způsobem účinky právní úpravy. Bylo by tedy na zákonodárci, aby v zákoně o podpoře stanovil orgánu veřejné moci (ať již kterémukoliv stupni správce daně) pravomoc zcela nebo částečně prominout předmětnou daň.

[50] Již výše bylo uvedeno, že solární odvod je vlastně daní, jeho správu vykonávají územní finanční orgány a postupují přitom podle daňového řádu. Ten upravuje institut prominutí daně přímo ve svém § 260. Citované ustanovení zakládá pravomoc promíjet daň či její příslušenství ministru financí, pokud jde o daně, které spravují ministrem řízené správní orgány, a to buď z důvodu nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů, nebo při mimořádných, zejména živelných událostech.

[51] Prominutí daně podle daňového řádu se nyní děje (na rozdíl od shodně nazvaného institutu v předchozí právní úpravě – srov. § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků\*) nikoliv individuálním správním rozhodnutím vydaným na základě individuálních žádostí daňových subjektů, nýbrž je z úřední povinnosti učiněným aktem majícím sice konkrétní předmět (daň nebo příslušenství daně – konkrétní typ daně a konkrétní zdaňovací období), není však adresovaný předem určenému daňovému subjektu, nýbrž blíže neohraničené skupině daňových subjektů určitelných ovšem skupinově či druhově (zde výrobci elektřiny z obnovitelných zdrojů). Tímto aktem smíšené povahy (byť formálně nazvaným dle § 260 daňového řádu jako rozhodnutí) může ministr financí vymežit obecně okruh adresátů, stanovit, co konkrétně promíjí (zejména druh daně, její příslušenství, zdaňovací období atd.), v jakém rozsahu a vymežit skutkové, hmotněprávní a procesní podmínky, jejichž splnění je předpokladem částečného nebo úplného prominutí daně.

\* S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen daňovým řádem.



[52] Zavedení solárního odvodu jistě nelze považovat za mimořádnou událost rovnající se např. živelné pohromě ve smyslu § 260 odst. 1 písm. b) daňového řádu, jeho paušální uplatnění však může při konkrétních skutkových okolnostech způsobovat značné nesrovnalosti, které má na mysli odst. 1 písm. a) citovaného ustanovení, které mohou dosahovat v konkrétních případech dokonce likvidačních účinků a vést k protiústavnosti samotného odvodu. V bodu 88 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 si právě proto Ústavní soud vyhradil možnost své posouzení individuálních případů upřesnit v budoucnu.

[53] Uvedeným rozhodnutím vydaným ministrem financí se dle § 260 odst. 1 písm. b) daňového řádu promíjí daň nebo příslušenství daně všem daňovým subjektům, jichž se důvod prominutí týká. Z povahy věci a výše uvedené charakteristiky tohoto aktu vyplývá, že vydání rozhodnutí nemusí předcházet žádné formální zahájení řízení, neboť okruh daňových subjektů, na které prominutí dopadne a které jsou adresáty takového prominutí, nebude zpravidla předem znám. Právě z tohoto důvodu se podle § 260 odst. 3 daňového řádu oznamuje rozhodnutí o prominutí zveřejněním ve Finančním zpravodaji.

[54] S ohledem na jen obecně vymezené podmínky rdousícího efektu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 musí rozhodnutí o prominutí solárního odvodu tyto podmínky konkretizovat, a to způsobem umožňujícím skutečné posouzení individuálních dopadů tohoto odvodu na konkrétní výrobce elektrické energie.

[55] Poplatníci, kteří by měli za to, že se na jejich individuální situaci rozhodnutí ministra financí vztahuje, by u příslušného správce daně návazně uplatnili žádost o vrácení přeplatku dle § 155 daňového řádu. Správce daně by při každém individuálním posouzení žádosti o přeplatek musel zohlednit, zda byly naplněny podmínky stanovené v rozhodnutí o prominutí a v jakém rozsahu. V kladném případě by za splnění podmínek vratitelného přeplatku solární odvod poplatníkovi ze státního rozpočtu zcela nebo zčásti vrátil. Pravomocné rozhodnutí o přeplatku je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Na

povinnosti plátce solárního odvodu by uveřejnění řešení nemělo žádné dopady.

[56] Rozhodnutí o prominutí solárního odvodu je za stávající zákonné úpravy jediným institutem, jehož prostřednictvím výkonná moc dostojí výslovnému pokynu Ústavního soudu, a splní tak povinnost uplatnit individuální přístup k jednotlivým výrobcům, kteří se nacházejí ve výjimečné situaci předvídané nálezem sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Úvaha ministra financí, zda takové rozhodnutí vydat či nevydat, se proto nemůže odehrávat ve sféře „absolutního“ správního uvážení.

[57] Eventuální nečinnost moci výkonné by dokonce mohla nabýt podobu nečinnosti protiústavní a nemohla by zůstat bez soudní sankce. Jak již upozornil Ústavní soud v nálezu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05, N 47/40 SbNU 389, č. 252/2006 Sb., „*dělba moci není sama sobě účelem, ale sleduje účel vyšší. Od samého počátku svého vzniku byla ústavním zákonodárcem podřízena ideji, jejímž základem je především služba občanovi a společnosti. Každá moc má sklon k sebestřednosti, bytíni a korupci; absolutní moc ke korupci nekontrolovatelné. Jestliže některá ze složek moci přestoupí ústavní rámec svého vymezení, svoji pravomoc, nebo naopak neplní své úkoly a tím brání v řádném fungování druhé (v posuzovaném případě soudní moci), musí nastoupit kontrolní mechanismus brzd a vyvažování, který je do systému dělby zabudován.*“ V citovaném případě Ústavní soud v reakci na dlouhodobou nečinnost zákonodárce zavázal soudní moc vyplnit protiústavní mezeru v právu namísto zákonodárce.

#### IV.

#### Závěrečné shrnutí

[58] Konkrétní dopady solárního odvodu na výrobce elektrické energie nelze zohlednit ani v řízení o stížnosti na postup plátce daně, ani v soudním řízení, které na ně navazuje.

[59] Pokyn Ústavního soudu zohledňovat likvidační účinky solárního odvodu v individuálních případech je za stávající právní úpravy proveditelný jen prostřednictvím institutu prominutí daně dle § 260 daňového řádu v návaznosti na § 259 daňového řádu.

**Daně: odvod z elektřiny ze slunečního záření**

k § 17 zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů

**Elektřina vyrobená v období od 30. 5. 2012 do 31. 12. 2012 ve výrobně s instalovaným výkonem do 30 kW je dle § 17 zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie, osvobozena od odvodu z elektřiny ze slunečního záření.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Afs 25/2013-32)*

**Prejudikatura:** nález Ústavního soudu č. 63/1997 Sb.

**Věc:** Mgr. Vladimír C. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o odvod z elektřiny ze slunečního záření, o kasační stížnosti žalobce.

Předmětem sporu v projednávané věci je aplikace § 17 zákona o podporovaných zdrojích energie, který s účinností od 30. 5. 2012 rozšířil právní úpravu osvobození od odvodu z elektřiny vyrobenou ze slunečního záření, a to za splnění dalších zákonných podmínek na všechny výroby s instalovaným výkonem do 30 kW, bez ohledu na jejich umístění. Žalobce je provozovatelem fotovoltaické elektrárny o výkonu 20 kW umístěné na zemi, kterou uvedl do provozu v roce 2010. Byl přesvědčen, že počínaje měsícem červnem 2012 byl osvobozen od odvodu z elektřiny vyrobené ze slunečního záření právě v návaznosti na osvobození zavedené § 17 citovaného zákona. Nesouhlasil s postupem plátce daně, který za měsíc červen 2012 předmětný odvod strhl, a neuhradil tak výkupní cenu v plné výši.

Rozhodnutím ze dne 5. 9. 2012 Finanční úřad v Českých Budějovicích zamítl stížnost žalobce na postup plátce daně. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, kterému žalovaný vyhověl jen částečně, a to tak, že napravil nesprávně vymezené období v rozhodnutí I. stupně z měsíce května 2012 na měsíc červen 2012.

Správce daně měl za to, že přijatý zákon o podporovaných zdrojích energie, který s účinností od 1. 1. 2013 nahradil zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), stanoví sice osvobození od odvodu s účinností od 30. 5. 2012 (§ 17 uvedeného zákona), nicméně nelze po-

minout § 14 téhož zákona. Z § 14 zákona o podporovaných zdrojích energie plyne, že pro účely aplikace § 17 téhož zákona se musí jednat o elektřinu vyrobenou ze slunečního záření v období od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013. Z výše uvedeného tak správce daně dovodil, že na elektřinu vyrobenou v období od 30. 5. 2012 do 31. 12. 2012 ve výrobně elektřiny s instalovaným výkonem do 30 kW se osvobození dle § 17 zákona o podporovaných zdrojích energie nevztahuje. Vycházel přitom i z Informace Generálního finančního ředitelství k osvobození od odvodu z elektřiny ze slunečního záření ze dne 26. 6. 2012 veřejně dostupné na webových stránkách České daňové zprávy, dle které do dne 31. 12. 2012 zůstává zachován stávající režim osvobození vyplývající z § 7d zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, tj. že od odvodu je osvobozena elektřina vyrobená ze slunečního záření ve výrobně elektřiny s instalovaným výkonem výroby do 30 kW, která je umístěna na střešní konstrukci nebo obvodové zdi jedné budovy spojené se zemí pevným základem evidované v katastru nemovitostí.

Žalobce následně podal žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích, kterou soud zamítl rozsudkem ze dne 12. 2. 2013, čj. 10 Af 594/2012-32.

Krajský soud se mimo jiné zabýval ústavností zavedení odvodu z elektřiny ze slunečního záření v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, č. 220/2012 Sb. Dospěl k názoru, že pokud finanční orgány postupovaly v souladu se zá-

konem, rozhodnutí je věcně správné. V rámci sporné právní otázky se soud ztotožnil s výkladem žalovaného, že na elektřinu vyrobenou v období od 30. 5. 2012 do 31. 12. 2012 ve výrobně elektřiny s výkonem do 30 kW se osvobození dle § 17 zákona o podporovaných zdrojích energie nevztahuje. Soud tak uzavřel, že plátce daně postupoval zákonným způsobem, když vybral a odvedl předmětný odvod.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které namítal nesprávné právní posouzení.

Jeho námitka nezpochybňovala zákonost odvodu, ale týkala se výhradně počátku účinnosti zákona o podporovaných zdrojích energie, tedy kdy a s jakým účinkem vstupují jeho jednotlivá ustanovení v účinnost. Zejména se jedná o § 14 a § 17 citovaného zákona. Krajský soud své rozhodnutí nesprávně opřel o § 14 zákona o podporovaných zdrojích energie, který byl však podle § 62 téhož zákona účinný až od 1. 1. 2013. V rozhodné době (červen 2012) účinný nebyl a místo něj bylo třeba aplikovat platný a účinný § 7a zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů.

Kdyby § 17 zákona o podporovaných zdrojích energie (osvobozující od odvodu malé výroby) neplatil hned ode dne vyhlášení (30. 5. 2012), tak by se ztratil zjevný úmysl zákonodárce osvobodit malé výroby od odvodu co nejdříve. Dřívější platnost § 17 by pak neměla žádný smysl ani účel.

Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný bezvýhradně souhlasil s právním posouzením věci, které učinil krajský soud. Trval na tom, že osvobození dle § 17 zákona o podporovaných zdrojích energie lze vykládat pouze ve spojení s § 14 téhož zákona, který upravuje předmět odvodu. Ustanovení § 17 sice vstoupilo v účinnost 30. 5. 2012, ale výhradně ve vztahu k účinnosti zákona o podporovaných zdrojích energie. Proto žalovaný nemohl souhlasit s právním názorem stěžovatele, který osvobození od odvodu vztáhl k předmětu odvodu, který je upraven

zákonem o podpoře využívání obnovitelných zdrojů.

Žalovaný z výše uvedených důvodů Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích a rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

Úvodem považuje zdejší soud za vhodné shrnout dosavadní vývoj právní úpravy v oblasti odvodu z elektřiny vyrobené ze slunečního záření a s tím i související osvobození od tohoto odvodu. Zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, jehož účelem bylo podpořit výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů, upravil z důvodu nárůstu nových fotovoltaických elektráren finančněprávní regulaci provozování těchto elektráren. V této souvislosti byl novelou zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů (č. 402/2010 Sb.) zaveden tzv. odvod z elektřiny ze slunečního záření (dále jen „odvod“). Předmětem tohoto odvodu je dle § 7a zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů „*elektrina vyrobená ze slunečního záření v období od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2013 v zařízení uvedeném do provozu v období od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010*“. Výše uvedená novela současně zavedla v § 7d osvobození od předmětného odvodu, a to tak, že od odvodu osvobodila elektřinu vyrobenou „*ze slunečního záření ve výrobně elektřiny s instalovaným výkonem výroby do 30 kW, která je umístěna na střešní konstrukci nebo obvodové zdi jedné budovy spojené se zemí pevným základem evidované v katastru nemovitostí*“.

Dne 30. 5. 2012 byl vyhlášen zákon o podporovaných zdrojích energie, který s účinností od 1. 1. 2013 koncepčně nahradil a zrušil zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, přičemž ustanovení taxativně vymezená v § 62 zákona o podporovaných zdrojích energie nabyla účinnosti dnem vyhlášení (30. 5. 2012). V tomto taxativním výčtu je obsažen i § 17, který rozšířil úpravu osvobození

od odvodu tak, že od odvodu je bez rozdílu osvobozena elektřina vyrobená ze slunečního záření ve všech výrobních elektřiny s instalovaným výkonem do 30 kW. Dne 30. 5. 2012 nabyt účinnosti i § 60 bod 1 zákona o podporovaných zdrojích energie, který výslovně ruší § 7d zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, kde bylo upraveno původní osvobození.

Krajský soud a žalovaný zastávají shodný právní názor, že osvobození dle § 17 zákona o podporovaných zdrojích energie lze vykládat pouze ve spojení s § 14 téhož zákona, který upravuje předmět odvodu. Z § 14 zákona o podporovaných zdrojích energie dle žalovaného i soudu plyne, že pro účely aplikace § 17 téhož zákona se musí jednat o elektřinu vyrobenou ze slunečního záření v období od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013. Z výše uvedeného tak dovodili, že na elektřinu vyrobenou v období od 30. 5. 2012 do 31. 12. 2012 ve výrobně elektřiny s instalovaným výkonem do 30 kW se osvobození dle § 17 zákona o podporovaných zdrojích energie nevztahuje.

Takový výklad nelze aprobovat. Vztah nové právní úpravy k dřívější (dosavadní) právní úpravě a k právním vztahům podle ní vzniklým je v zájmu právní jistoty a ochrany práv v dobré víře nabytých na základě předchozí právní úpravy zpravidla upraven v přechodných ustanoveních právních předpisů (k tomu srov. náleží Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb.).

V právě projednávané věci však zákonodárce v přechodných ustanoveních (§ 54 zákona o podporovaných zdrojích energie) způsob řešení časového střetu „starého osvobození“ a „nového osvobození“ od odvodu nevymezil. Jinými slovy nenalezeme zde pravidlo, které by stanovilo, že na elektřinu vyrobenou od 30. 5. 2012 do 31. 12. 2012 se za splnění dalších podmínek uplatní osvobození dle dosavadních právních předpisů.

V posuzovaném případě je tak nutné zhodnotit časovou působnost právní normy obsažené v § 17 zákona o podporovaných zdrojích energie, která rozšířila rozsah osvobození od odvodu na všechny výrobní elektřiny s instalovaným výkonem do 30 kW.

Účinnost právní normy znamená, že z ní jejím adresátům vznikají práva a povinnosti. Předpokladem účinnosti právní normy je její platnost. Právní norma může nabyt účinnosti nejdříve v den, kdy se stala platnou, tj. v den vyhlášení, nikoliv dřív. Právní norma může být aplikována od doby, kdy se stala účinnou, a po dobu, kdy je účinnou. Časové rozmezí její aplikovatelnosti je tedy dáno její dobou účinnosti (k tomu srov. Knapp, V. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 164–165). Při formulování časového momentu nabytí účinnosti právního předpisu je nezbytné, aby den nabytí účinnosti právního předpisu jako celku, resp. jde-li o tzv. dělenou účinnost vztahující se k určitému přesně vymezenému ustanovení nebo skupině ustanovení právního předpisu, byl vyjádřen jednoznačně, srozumitelně a logicky správně.

Ustanovení § 17 zákona o podporovaných zdrojích energie nabylo účinnosti nesporně dle § 62 téhož zákona dne 30. 5. 2012, přičemž téhož dne nabyt účinnosti i § 60 bod 1, který výslovně zrušil předcházející úpravu osvobození od odvodu upravenou v § 7d zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů. Zákon neobsahuje žádné ustanovení, které by umožňovalo na elektřinu vyrobenou od 30. 5. 2012 aplikovat dosavadní rozsah osvobození. Je tak zcela nepochybné, že akceptací právního názoru krajského soudu i žalovaného, dle kterého lze osvobození dle § 17 zákona o podporovaných zdrojích energie aplikovat až na elektřinu vyrobenou od 1. 1. 2013, by došlo ke stavu, kdy v rozmezí od 30. 5. 2012 do 31. 12. 2012 by nebyla u malých výroben účinná žádná úprava osvobození od odvodu.

To však nebylo úmyslem zákonodárce, který jednoznačně a srozumitelně vyjádřil, že nová úprava osvobození je účinná od 30. 5. 2012 a starou právní úpravu osvobození od odvodu zrušil. Úmyslem zákonodárce bylo rozšířit úpravu osvobození od odvodu, nikoliv vytvořit určité období „vzduchoprázdna“, po které by žádné osvobození neexistovalo, a odvod by museli bez rozdílu platit všichni výrobci elektřiny z obnovitelných zdrojů.

Stěžejní argument žalovaného spočívající v tom, že osvobození dle § 17 zákona o podporovaných zdrojích energie lze vykládat pouze ve spojení s § 14 téhož zákona, a lze jej proto uplatnit až u elektřiny vyrobené nejdříve od 1. 1. 2013, nemá oporu v právu. Účinnost právní normy nelze uměle posunovat pouhým výkladem. Časovou působnost normy stanovuje zákonodárce v rámci legislativního procesu vytváření dané normy. Výklad žalovaného navíc postrádá i jakoukoliv logiku, neboť zákonem výslovně stanovená účinnost osvobození k datu 30. 5. 2012 by postrádala jakýkoliv smysl.

Zdejší soud tak uzavírá, že právní norma osvobozující od odvodu výroby elektřiny

s instalovaným výkonem do 30 kW byla v právním řádu účinná a aplikovatelná od 30. 5. 2012. Mechanismus odvodu funguje tak, že plátce odvodu je povinen odvést odvod ze základu odvodu do 25 dnů po skončení odvodového období. Tímto odvodovým obdobím je v posuzované věci měsíc červen 2012. Je tak zcela nepochybné, že hmotněprávní nárok na osvobození od odvodu vznikl stěžovateli až po nabytí účinnosti § 17 zákona o podporovaných zdrojích energie (30. 5. 2012), a proto je nutné vyloučit, že by se v projednávané věci mohlo jednat o jakýkoli druh retroaktivity. (...)

## 3002

### Daň z příjmů: projekt výzkumu a vývoje jako písemný dokument

k § 34 odst. 4 a 5 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2006<sup>\*)</sup>

**I. Požadavek zákona, aby projekt výzkumu a vývoje byl zpracován jako písemný dokument (§ 34 odst. 5 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů), splňuje nejen projekt v listinné (analogové) podobě, ale i elektronický soubor, lze-li jej kdykoli jednoduše převést do listinné podoby.**

**II. Zákon o daních z příjmů výslovně nevyžaduje, aby byl projekt výzkumu a vývoje představován jediným, uceleným dokumentem; z povahy věci lze nicméně takový požadavek dovodit (§ 34 odst. 5 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů). Nesplňuje-li projekt beze zbytku tento požadavek, jde o nedostatek formální, který správce daně *a priori* nezbavuje povinnosti zabývat se jeho věcným obsahem.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2013, čj. 2 Afs 24/2012-34)

**Věc:** Společnost s ručením omezeným TZB Orlová proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Orlové (správce daně) provedl u žalobce dne 27. 3. 2008 místní šetření, zaměřené na žalobcem uplatněnou výdajovou položku podle § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů, která se týkala výzkumu a vývoje. V dohodnutém termínu pak žalobce předložil správci daně podnikatelský záměr Vývoj automatizace uhelných kotelen.

Správce daně předložené doklady shledal nedostatečnými, a zahájil proto daňovou kontrolu.

Žalobcovu odvolání bylo zamítnuto s tím, že § 34 odst. 5 zákona o daních z příjmů ukládá poplatníkovi v případě uplatnění předmětné odečitatelné položky na výzkum a vývoj vytvořit písemný dokument, tj. jediný

<sup>\*) S účinností od 1. 1. 2008 byl § 34 odst. 4 a odst. 5 změněn zákonem č. 261/2007 Sb., s účinností od 1. 1. 2014 zákonem č. 458/2011 Sb. a zákonem č. 344/2013 Sb.</sup>

souhrnný dokument, obsahující veškeré náležitosti tam uvedené. Žalobce takový dokument zpracován neměl a náležitosti projektu byly obsaženy v několika dokumentech.

Následně správce daně rozhodnutím ze dne 1. 6. 2009 žalobci dodatečně vyměřil daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2006 ve výši 639 600 Kč.

Žalobce podal odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 12. 2009 zamítl. V důsledku změny právní úpravy zákonem č. 459/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, došlo ke dni 31. 12. 2012 k zániku původního žalovaného, Finančního ředitelství v Ostravě, a na jeho místo nastoupil nově zřízený orgán, Odvolací finanční ředitelství, se kterým bylo dále v řízení jednáno.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce u Krajského soudu v Ostravě žalobu. Dle jeho názoru projekt výzkumu a vývoje obsahoval veškeré náležitosti podle § 34 odst. 5 zákona o daních z příjmů. Za rozpor se zněním zákona ohledně povinné písemné formy dokumentu žalobce nepovažoval, měl-li projekt uložen v elektronické podobě.

Krajský soud rozsudkem ze dne 27. 2. 2012, čj. 22 Af 14/2010-36, žalobu zamítl. Nejprve nastínil právní úpravu § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů, tedy podmínek pro využití možnosti odečtení 100 % výdajů (nákladů) vynaložených při realizaci projektů výzkumu a vývoje. Poukázal též na odstavec 5 uvedeného ustanovení, jenž upravuje projekt výzkumu a vývoje, jímž se rozumí písemný dokument s předepsanými náležitostmi. Následně se krajský soud zabýval formou právních úkonů v jednotlivých procesních předpisech účinných v roce 2006. Poukázal na § 21 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků<sup>\*)</sup>, § 37 odst. 4 správního řádu, § 42 odst. 1 o. s. ř. a na § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Na základě uvedených ustanovení právních předpisů soud dovodil, že právní řád striktně rozlišoval mezi písemnou (listinnou) podobou dokumentu a jeho

podobou elektronickou; pokud by bylo záměrem zákonodárce přiznat dokumentu v elektronické podobě účinky úkonu písemného, výslovně by tak stanovil. Soud tak nepřisvědčil žalobci, že dokument v elektronické podobě je dokumentem písemným. Podle soudu je písemným dokumentem vyžadovaným v § 34 odst. 5 zákona o daních z příjmů pouze dokument zachycený na analogovém nosiči dat (zpravidla papíru). Neměl-li žalobce před zahájením vývoje zpracován projekt v této analogové podobě, nesplnil požadavek § 34 odst. 5 zákona o daních z příjmů.

Podle krajského soudu představuje písemný projekt ve smyslu shora uvedeného ustanovení jediný ucelený celek; je tedy souhrnným dokumentem, odděleným od jiných dokumentů a musí obsahovat v tomto ustanovení určené náležitosti, mj. údaj o předpokládaných nákladech (výdajích), o kvalifikaci a pracovněprávním vztahu osob podílejících se na řešení výzkumu a vývoje, a to již před zahájením realizace projektu. Projekt předložený žalobcem tyto požadavky nesplňoval. Byly-li tyto údaje v jiném dokumentu, vypracovaném k jiným účelům, nelze takový dokument považovat za součást projektu výzkumu a vývoje.

Krajský soud tak uzavřel, že § 34 odst. 4 a 5 zákona o daních z příjmů značně formalizuje uplatnění odčitatelné položky, spočívající v nákladech na výzkum a vývoj, oproti uplatnění jiných skutečností, nicméně je na daňovém subjektu, aby splnil veškeré požadavky zákona, hodlá-li je uplatnit. Poněvadž žalobce tyto formální požadavky nesplnil, nemohla být uznána odčitatelná položka nákladů na výzkum a vývoj.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Dle jeho názoru neměl zákonodárce v úmyslu přílišným formalismem ztížit či znemožnit podporu výzkumu a vývoje, proto jistě neměl jako projekt výzkumu a vývoje na mysli jediný souhrnný dokument (bez dodatků, příloh). Takový výklad nemá oporu v zákoně. Stěžova-

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

telem předložené dokumenty na sebe navazují a doplňují se, a tvoří tak souhrnný písemný dokument, který obsahuje všechny náležitosti podle § 34 odst. 5 zákona o daních z příjmů.

Dle názoru stěžovatele je projekt výzkumu a vývoje účetním záznamem; poukázal proto na § 33 odst. 2 písm. a) zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, jenž stanoví, že účetní záznam může mít listinnou, technickou nebo smíšenou formu. Poněvadž zákon o účetnictví neobsahuje pojem písemný dokument (a zákon o daních z příjmů pouze v § 34 odst. 5), lze dovodit, že za listinné dokumenty jsou považovány formy uvedené v § 33 odst. 2 písm. a) až c) zákona o účetnictví, tzn. je vyžadováno, aby bylo možné elektronický dokument do listinné podoby kdykoli převést. V účetnictví je běžné, že je účetní evidence vedena elektronicky a do listinné podoby je převáděna pouze v případě potřeby; v této věci byly dokumenty předány správci daně vždy v listinné podobě.

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

### Z odůvodnění:

(...) Závěry krajského soudu, týkající se otázky **písemné formy** dokumentu (projektu), považuje Nejvyšší správní soud za příliš restriktivní. Z dikce zákona skutečně explicitně plyne, že *projekt výzkumu a vývoje* je *písemný* dokument. Pokud jde o pojem *písemnosti*, má zdejší soud za to, že je jím třeba rozumět zachycení textu na relativně trvalém nosiči, přičemž podoba tohoto nosiče (analogový - listina, digitální - elektronický soubor) není z právního hlediska rozhodující. Kritériem pro rozlišení mezi právními úkony ve formě *listinné* a právními úkony v *elektronické* podobě je právě povaha nosiče, nicméně obě formy mohou být formami *písemnými*. Krajský soud se velmi pečlivě zabýval úpravou forem podání v jednotlivých procesních předpisech, nicméně jeho závěry nelze považovat za zcela konsekventní. Pokud například zmiňuje možnost učinit podání (v režimu o. s. ř.) v podobě *písemné* a (mimo jiné) *telegrafické*,

zcela odhlíží od faktu, že telegrafické podání se do sféry adresáta dostalo vždy jen v podobě *listinné* (tzv. „blanket“). Písemné i telegrafické podání mělo tedy (z pohledu jeho příjemce) vždy stejnou podobu, a to podobu *listinnou*. Tento závěr ostatně podporuje i recentní podoba § 42 odst. 1 věty první a druhé o. s. ř., dle kterého je podání „*možno učinit písemně nebo ústně. Písemné podání se činí v listinné nebo elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě, telegraficky nebo telefaxem.*“ Zdejší soud tedy dospěl k závěru, že zákon o daních z příjmů požadavkem na písemnou podobu projektu nepředepisuje výlučně listinnou (analogovou) podobu, jak se domníval krajský soud, ale připouští rovněž jeho uchování v podobě elektronické („*digitální*“), která je kdykoli jednoduše převoditelná do podoby listinné. Lze tak souhlasit se stěžovatelem, že není relevantní, v jaké podobě měl projekt vypracovaný, ale to, že jej měl k dispozici, a správci daně jej předal v jím požadované listinné podobě. Tato stěžovatelova námitka je tedy důvodná.

Stěžovatel dále brojil proti závěru, že z dikce § 34 odst. 5 zákona o daních z příjmů vyplývá, že projekt musí mít podobu **jediného, uceleného dokumentu**. K tomu je třeba uvést, že takový požadavek z dikce § 34 odst. 5 zákona o daních z příjmů explicitně neplyne; lze jej pouze dovodit za použití gramatického výkladu, s ohledem na fakt, že zákonodárce použil singulár („*dokument*“). Jedná se ale o výklad doslovný, který může být v určitých případech považován za značně restriktivní a je třeba jej konfrontovat i s jinými výkladovými metodami. Bez významu přitom není ani fakt, že v rozhodném období definici projektu neobsahoval ani zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací); tato definice byla zavedena až s účinností od 1. 7. 2009, přičemž ani poté zde požadavek na projekt, co by jednotný dokument, explicitně vysloven není [srov. současné znění § 2 odst. 1 písm. i)].

Výslovně byl předmětný požadavek vysloven pouze v Metodickém pokynu Ministerstva financí D-288 ze dne 3. 10. 2005. Metodický pokyn ovšem není obecně právně závazný vůči fyzickým a právnickým osobám; je pouze určitým návodem pro postup správních orgánů; zde vysvětluje některé pojmy a vymezuje činnosti, které lze či nelze zahrnout mezi činnosti výzkumu a vývoje pro odpočet od základu daně z příjmů. Přestože pokyny ministerstev nejsou obecně závazné, správní orgány mají povinnost se jimi ve své praxi řídit, což ovšem neplatí v případě, že by se taková praxe neslučovala s obecně závaznými právními předpisy; na straně druhé, postupují-li správní (daňové) orgány dle těchto pokynů, je tím zakládána ustálená správní praxe, a lze tak legitimně očekávat stejný postup ve srovnatelných případech (blíže viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 16. 8. 2010, čj. 2 Afs 53/2010-63).

Nyní posuzovaná věc je značně specifická a při jejím posouzení je nutno zohlednit všechny objektivní i subjektivní skutečnosti. Především nelze pominout fakt, že právní úprava umožňovala odečtení nákladů souvisejících s realizací projektu výzkumu a vývoje již v roce 2005, tedy v době, kdy stěžovatel tento projekt začínal připravovat. Povinnost vypracovat projekt odpovídající požadavkům § 34 odst. 5 zákona o daních z příjmů byla zavedena až s účinností od 1. 1. 2006, tedy v době, kdy stěžovatel začínal s realizací jeho první etapy. Je tak zřejmé, že v době, kdy se stěžovatel připravoval na realizaci projektu, nebyla pro uplatnění této odpočitatelné položky stanovena povinnost vypracovat projekt v požadovaných parametrech ani v daňovém, ani v žádném dalším právním předpisu. Současně není pochyb o tom, že dokumenty předložené stěžovatelem skutečně nejsou uceleným dokumentem, průběžně docházelo k jeho doplňování a neobsahuje všechny nově vyžadované obsahové náležitosti. Podstatná část zákonem požadovaných náležitostí se nicméně nachází v dokumentu nazvaném

*Podnikatelský záměr – vývoj automatizace uhelných kotelen*; údaje o předpokládaných celkových výdajích (nákladech) na řešení projektu a předpokládaných výdajích (nákladech) v jednotlivých letech řešení projektu i jména a příjmení osob, které budou odborně zajišťovat řešení projektu, s uvedením jejich kvalifikace a formy pracovněprávního vztahu k poplatníkovi, jsou obsaženy v *zápisu z přezkoumání SJ vedením firmy za rok 2005* ze dne 8. 1. 2006. Stěžovatel si byl deficitů tohoto projektu (ve světle nové právní úpravy) vědom a prokazatelně se snažil o jejich odstranění v co nejkratší době (leden 2006) cestou zařazení dalších vyžadovaných dokladů.

Popsaný stav lze shrnout tak, že požadavek na formalizovaný projekt výzkumu a vývoje byl do právní úpravy zařazen nově, do té doby neexistovala žádná legální definice tohoto typu projektu a logicky též zcela absentovala jakákoli ustálená správní praxe či soudní judikatura v tomto směru. Poněvadž díky zákona o daních z příjmů explicitně nestanoví povinnost vypracování souhrnného dokumentu, který nemůže být jakkoli doplňován, mohl se stěžovatel domnívat, že lze chybějící skutečnosti obsáhnout též v dokumentu jiném, který se pak následně stane obsahovou součástí projektu. Nedostatky projektu, o nichž je nyní řeč, proto měly být posuzovány jako nedostatky formální a daňové orgány tak měly upřít svou pozornost na posouzení, zda cíli posuzovaného projektu odpovídají reálné výstupy. Odmítnutí odečtení nákladů pouze s odkazem na formální nedostatky projektu (jejichž relevance se nadto ukázala jako nesprávná či sporná) je výrazem přepjatého formalismu, který zcela odhlíží od smyslu předmětné odpočitatelné položky, kterou je daňová podpora výzkumu a vývoje. Lze tedy k této dílčí otázce uzavřít, že předložil-li stěžovatel správci daně nikoli ucelený a zcela formálně bezvadný soubor dokumentů, měl být v posuzovaném případě, z hlediska formálních požadavků, akceptován jako projekt. (...)



**Daň z nemovitostí: základní sazba daně**

k § 11 odst. 1 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění účinném pro zdaňovací období roků 2007 a 2008\*)

**I. Pro správné stanovení základní sazby daně podle § 11 odst. 1 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, je v případě stavby nacházející se ve vlastnictví podnikatelského subjektu nezbytné zjištění, zda se jedná o stavbu, kterou její vlastník, popř. jiný subjekt (např. nájemce), skutečně užívá pro svou podnikatelskou činnost, či nikoliv, a pokud ano, k jakému konkrétnímu druhu podnikatelské činnosti daná stavba slouží.**

**II. Základní sazby daně uvedené v § 11 odst. 1 písm. d) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, pod body 1, 2 a 3 se mohou týkat pouze těch staveb, které jsou fakticky užívány pro podnikatelskou činnost. V případě stavby, která sice má svým stavebním určením sloužit k výkonu podnikatelské činnosti, avšak není jejím vlastníkem či jiným subjektem, ať již z jakýchkoliv důvodů, v rozhodné době k výkonu podnikatelské činnosti vůbec užívána, je třeba základní sazbu daně stanovit podle § 11 odst. 1 písm. e) zákona o dani z nemovitostí, neboť se jedná o „ostatní stavbu“, tj. o jinou stavbu, než jsou stavby uvedené pod písmeny a) až d) téhož ustanovení.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2013, čj. 9 Ca 296/2009-30\*\*)*

**Věc:** Společnost s ručením omezeným Starbright proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z nemovitostí.

V roce 2008 Finanční úřad v Čáslavi (správce daně) provedl kontrolu daně z nemovitostí v katastrálním území Čáslav u staveb ve vlastnictví žalobkyně, a to za zdaňovací období roku 2007 a 2008. Na základě výsledků daňové kontroly vydal správce daně dne 18. 12. 2008 dva dodatečně platební výměry, kterými byla žalobkyni dodatečně vyměřena daň z nemovitostí na zdaňovací období roku 2007 ve výši 140 844 Kč a na zdaňovací období roku 2008 taktéž ve výši 140 844 Kč.

Proti těmto výměrům podala žalobkyně odvolání. Kromě jiného žalobkyně namítala nepřezkoumatelnost, neboť podle jejího názoru neprovedl správce daně žádné skutečné důkazní řízení, a porušil tak mimo jiné § 31 odst. 2 větu první zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád z roku 1992“)\*\*\*) u staveb určených pro

podnikatelskou činnost v případech, kdy není stavba využívána. K prokázání skutečností důležitých pro stanovení daňové povinnosti navrhla výslech svědků, provedení řádného místního šetření, seznámení daňového subjektu s kontrolními zjištěními a nové projednání kontrolní zprávy.

Finanční ředitelství v Praze odvolání žalobkyně zamítlo rozhodnutími ze dne 9. 7. 2009. Podle zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, Finanční ředitelství v Praze ke dni 1. 1. 2013 zaniklo a jeho působnost přešla na Odvolací finanční ředitelství. Od uvedeného data je tedy žalovaným v této věci Odvolací finanční ředitelství (§ 69 s. ř. s.).

V odůvodnění rozhodnutí žalovaný k odvolací námitce týkající se sazeb daně z nemovitostí uvedl, že základní sazbu daně z nemovitostí upravuje § 11 zákona o dani z nemovitostí. Je

\*) *S účinností od 1. 1. 2014 byl zákon přejmenován na zákon o dani z nemovitých věcí.*

\*\*) *Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Afs 32/2013-21.*

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

likož se v případě žalobkyně jedná o stavby sloužící k podnikání, je rozhodný § 11 odst. 1 písm. d) zákona o dani z nemovitostí, podle kterého „[z]ákladní sazba daně činí u staveb užívaných pro podnikatelskou činnost a u samostatných nebytových prostorů užívaných pro podnikatelskou činnost 1. sloužících pro zemědělskou prvovýrobu, pro lesní a vodní hospodářství 1 Kč za 1 m<sup>2</sup> zastavěné plochy nebo upravené podlahové plochy, 2. sloužících pro průmysl, stavebnictví, dopravu, energetiku a ostatní zemědělskou výrobu 5 Kč za 1 m<sup>2</sup> zastavěné plochy nebo upravené podlahové plochy, 3. sloužících pro ostatní podnikatelskou činnost 10 Kč za 1 m<sup>2</sup> zastavěné plochy nebo upravené podlahové plochy“. Rozhodující je stav k 1. 1. daného roku, na který je daň vyměřována. Stavby ve vlastnictví žalobkyně, které jsou předmětem daně ze staveb, jsou buď pronajaté, nebo jsou užívány žalobkyní, jejímž předmětem podnikání je podle údajů z obchodního rejstříku skladování zboží a manipulace s nákladem a předmětem činnosti je pronájem nemovitostí, bytů a nebytových prostor bez poskytování jiných než základních služeb spojených s pronájemem. Stavby, které byly k 1. 1. 2007 pronajaty na základě nájemních smluv jiným podnikatelským subjektům, jsou zdaňovány sazbou daně, která odpovídá předmětu činnosti, která je v dané stavbě provozována – jedná se o stavby na parc. č. 506/9 (pronajato společnosti GIOM s. r. o.), parc. č. 506/12 a parc. č. 506/14 (pronajato společnosti Viking group, s. r. o.) a parc. č. 506/21 (pronajato společnosti EUROESTER, s. r. o.). Pokud stavba slouží více účelům, použije se základní sazba daně odpovídající podnikatelské činnosti, již slouží převažující část podlahové plochy nadzemní části stavby nebo upravené podlahové plochy samostatného nebytového prostoru a při stejném poměru podlahových ploch příslušných na jednotlivé činnosti se použije vyšší příslušná sazba (§ 11 odst. 6 zákona o dani z nemovitostí). Jedná se o stavbu na parc. č. 506/32, u které žalobkyně uvádí, že z jedné čtvrtiny slouží společnosti Viking group, s. r. o. Stavby, které žalobkyně využívá pro svou činnost, jsou zdaňovány sazbou daně v souladu s před-

mětem činnosti žalobkyně, tj. v tomto případě sazbou daně 10 Kč/m<sup>2</sup>. Tuto sazbu daně je dle žalovaného třeba použít i v případě, kdy stavby ve vlastnictví žalobkyně nejsou pronajaty ani dočasně využívány vlastníkem ke své vlastní činnosti, neboť tyto stavby nelze posuzovat jako ostatní stavby podle § 11 odst. 1 písm. e) zákona o dani z nemovitostí vzhledem k tomu, že jsou ve vlastnictví aktivně podnikajícího daňového subjektu, jsou zahrnuty v jeho obchodním majetku, jsou předmětem odpisů a mohou i nadále sloužit k podnikatelské činnosti. Mezi ostatní stavby, které by bylo možné zdaňovat sazbou 3 Kč/m<sup>2</sup>, lze zařadit pouze stavby, které nepatří ani do jedné z kategorií staveb, které jsou uvedeny v § 11 odst. 1 písm. a) až d) zákona o dani z nemovitostí, ale tato skutečnost v daném případě nenastala.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení napadených rozhodnutí i dodatečných platebních výměrů a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Žalobkyně byla toho názoru, že žalovaný na daný případ nesprávně aplikoval § 11 zákona o dani z nemovitostí upravující sazby daně z nemovitosti a že vycházel z neúplného zjištění skutečností, které jsou pro stanovení daňové povinnosti rozhodné, aniž by provedl ze svého vlastního podnětu nebo na základě procesních návrhů žalobkyně takové dokazování, kterým by rozhodné skutečnosti dostatečně zjistil, čímž porušil § 31 odst. 2 daňového řádu z roku 1992.

Žalobkyně již v odvolání proti dodatečným platebním výměrům zpochybnila zejména zařazení některých staveb do sazby podle § 11 odst. 1 písm. d) bodu 3 zákona o dani z nemovitostí (stavby sloužící pro ostatní podnikatelskou činnost se sazbou 10 Kč/m<sup>2</sup>). Poukázala přitom na to, že některé stavby nejsou vůbec pro podnikání ve skutečnosti využívány, a že by na ně tudíž měla být použita sazba dle § 11 odst. 1 písm. e) zákona o dani z nemovitostí (ostatní stavby se sazbou ve výši 3 Kč/m<sup>2</sup>). Dále tvrdila, že na stavbu vlečky měla být použita sazba dle § 11 odst. 1 písm. d) bodu 2 zákona o dani z nemovitostí (stavby sloužící pro průmysl, stavebnictví, dopravu,

energetiku a ostatní zemědělskou výrobu se sazbou ve výši 5 Kč/m<sup>2</sup>), protože jí výhradně využívá jako nájemce společnost EUROESTER v souvislosti s výrobou. Na tuto stavbu tedy neměla být aplikována sazba podle § 11 odst. 1 písm. d) bodu 3 zákona o dani z nemovitostí (stavby sloužící pro ostatní podnikatelskou činnost se sazbou ve výši 10 Kč/m<sup>2</sup>). Tato svá tvrzení žalobkyně opřela o skutečnost, že správce daně si při daňové kontrole neopatřil dostatečnou zjištění k řádnému stanovení daně, neboť dostatečně nezjistil skutečnosti vztahující se ke skutečnému užívání, resp. neuvžívání předmětných staveb k podnikatelské činnosti. Proto žalobkyně již v odvolání navrhla doplnění dokazování, které mělo tento nedostatek odstranit. Žalovaný nicméně její odvolání zamítl, aniž by dokazování jakkoliv doplnil.

Po hmotněprávní stránce spočívá spor mezi žalobkyní a žalovaným v tom, jak aplikovat na jednotlivé stavby, které byly předmětem daňové kontroly, sazby daně z nemovitostí stanovené v § 11 zákona o dani z nemovitostí, zejména zda:

a) faktické neužívání některých staveb nacházejících se v areálu žalobkyně je důvodem k tomu, aby tyto stavby byly považovány za stavby ostatní podle § 11 odst. 1 písm. d) zákona o dani z nemovitostí, jak tvrdí žalobkyně, nebo aby tyto stavby byly i přes jejich faktické neužívání považovány za stavby užívané pro podnikatelskou činnost, a podléhaly tak sazbám dle § 11 odst. 1 písm. c) téhož zákona, jak tvrdí žalovaný;

b) stavba vlečky měla být zařazena z důvodu jejího výlučného užívání nájemcem, společností EUROESTER, k průmyslové výrobě do sazby 5 Kč/m<sup>2</sup> stanovené v § 11 odst. 1 písm. d) bodu 2 zákona o dani z nemovitostí, jak tvrdí žalobkyně, anebo zda měla být zařazena do sazby 10 Kč/m<sup>2</sup> stanovené v § 11 odst. 1 písm. d) bodu 3 téhož zákona, neboť žalobkyně jí užívá k jiným než výrobním účelům, jak tvrdí žalovaný.

Žalobkyně je přesvědčena, že § 11 zákona je třeba na danou věc aplikovat ve smyslu výkladových závěrů soudní praxe, jak vyplývá

např. z rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 1. 2003, čj. 10 Ca 275/2002-20, které mj. uvádí: „Pro stanovení základní sazby daně je rozhodné, k jaké podnikatelské činnosti je stavba využívána, k jaké podnikatelské činnosti stavba slouží. Přitom je nutno posuzovat každou budovu samostatně. To je nutno dovodit jak z úpravy předmětu daně, tak ze stanovení sazby daně. Rozlišení staveb pro jednotlivé druhy podnikatelských činností má souvislost s výnosností dosažitelnou na zastavěné ploše a náročností na výměru zastavěné plochy. Zcela nerozhodné [...] je [...] jakým subjektem je podnikatelská činnost provozována, zda vlastníkem či nájemcem.“ Výklad se tedy kloní k pojetí faktického využití staveb sloužících pro podnikání, navíc s individuálním rozlišením každé stavby vzhledem ke skutečné podnikatelské činnosti ve stavbě probíhající.

Výklad o potřebě zkoumat skutečné využití staveb nepřímo podtrhuje další rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 3. 2004, sp. zn. 58 Ca 26/2003, v němž soud dochází k závěru, že u obytných domů zákon nestanoví pro účely jejich zařazení do sazby podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o dani z nemovitostí, aby tento dům byl fakticky jako obytný dům užíván, neboť zákon při úpravě obytných domů výslovně vychází z funkčního určení domu. To dle mínění žalobkyně přesně odpovídá dikci § 11 zákona o dani z nemovitostí, ve kterém úprava sazby daně pro obytné domy nepředpokládá užívání obytného domu k bydlení, na rozdíl od úpravy sazeb daně pro stavby užívané pro podnikatelskou činnost, u nichž právní úprava ze skutečnosti jejich „užívání“ vychází; viz výrazy „staveb užívaných“ a „staveb sloužících k“. Pokud by zákonodárce zamýšlel podřizovat všechny stavby určené k podnikatelské činnosti bez ohledu na jejich užívání pod § 11 odst. 1 písm. c) zákona o dani z nemovitostí, jak se snaží dovodit žalovaný, použil by u takovýchto staveb např. termínu „stavby určené k podnikatelské činnosti“ a nikoliv „stavby užívané pro podnikatelskou činnost“, nebo by alespoň o „užívání“ staveb a o tom, čemu „slouží“, pomlčel, jak to učinil u obytných domů.

Ve světle výkladu zastávaného v rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10 Ca 275/2002 se jeví jako zásadně nedostatečné závěry správce daně obsažené ve zprávě o daňové kontrole, zejména pak v té části zprávy, z níž správce daně dovozuje největší část doměrku – tj. v části „*Druhy stavby O – Ostatní podnikatelská činnost, katastrální území Čáslav*“. Správce daně nevycházel z individuálního posouzení předmětných staveb, ale stanovil daň pro nerozlišený „*soubor staveb*“. V těchto částech zprávy z daňové kontroly je zcela povšechně klasifikována do nejvyšší sazby daně z nemovitosti jak stavba vlečky, tak i další stavby. Správce daně si přitom vystačil s odůvodněním, že žalobkyně tyto stavby zakoupila se zámyslem provozování skladování zboží, manipulace s nákladem a pronájem nemovitostí (viz předmět podnikání zapsaný v obchodním rejstříku), a pokud tyto stavby nepronajímá nájemcům, musí je potom sama využívat k podnikatelské činnosti jako skladovací prostory. To je však nedostatečné a navíc spekulativní konstatování, které nemá oporu v řádném dokazování, jež by směřovalo k co nejuplněnějšímu zjištění rozhodných skutečností. Žalobkyně tvrdí, že žalovaný měl vycházet z individuálního posouzení předmětných staveb učiněného z dostatečných zjištění směřujících k tomu, zda stavby skutečně slouží podnikatelské činnosti žalobkyně nebo podnikatelské činnosti nájemců, a pokud ano, ke které podnikatelské činnosti ve smyslu typologie staveb upravené v § 11 odst. 1 písm. d) zákona o dani z nemovitostí.

Vady řízení, které předcházelo vydání napadených rozhodnutí, spatřuje žalobkyně v tom, že žalovaný ani správce daně vůbec nevzali v potaz, že stavba vlečky, která je z hlediska výše daně zásadní, je využívána jejím nájemcem, společností EUROESTER, k průmyslové činnosti (výroba metylesteru). Pro toto využití zákon stanoví poloviční sazbu daně z nemovitosti oproti sazbě aplikované správcem daně na základě nedostatečně zjištěných skutečností. Žalobkyni není zřejmé, z čeho žalovaný dovodil, že vlečku užívá žalobkyně, a proč žalovaný nechal tvrzení žalobkyně

o užívání vlečky společností EUROESTER bez povšimnutí a nedoplnil v tomto směru dokazování – např. navrhovaným výsledkem svědků. Rovněž tak žalovaný ani správce daně neprovedli žádné dokazování, které by ozřejmilo, které stavby jsou fakticky užívány k podnikatelské činnosti žalobkyně a které nejsou vůbec žalobkyní nebo nájemci využívány.

Žalovaný ani správce daně tedy v rozporu s § 31 odst. 2 daňového řádu z roku 1992 nečinili dostatečná zjištění zejména ohledně následujících skutečností, bez nichž nelze daň z nemovitosti v daném případě řádně stanovit:

a) zjištění, které konkrétní stavby v areálu nejsou fakticky ani žalobkyní ani nájemci využívány;

b) zjištění, které konkrétní stavby a k jakým konkrétním činnostem využívá žalobkyně;

c) zjištění, které konkrétní stavby a k jakým konkrétním činnostem využívají konkrétní nájemci.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobkyně uvádí v žalobě stejné námitky, které uvedla v odvolání proti dodatečným platebním výměrům a s nimiž se žalovaný vypořádal v odůvodnění napadených rozhodnutí.

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

### Z odůvodnění:

(...) Soud však shledal opodstatněnými námitky, jimiž žalobkyně brojí proti nesprávné aplikaci § 11 zákona o dani z nemovitostí žalovaným a potažmo též správcem daně, jakož i námitky, ve kterých žalobkyně správním orgánům obou stupňů vytýká nedostatečné zjištění skutečností rozhodných pro správné stanovení daňové povinnosti.

Soud je, shodně jako žalobkyně, toho názoru, že pro správné stanovení základní sazby daně podle § 11 odst. 1 zákona o dani z nemovitostí je v případě stavby nacházející se ve vlastnictví podnikatelského subjektu nezbytné zjištění, zda se jedná o stavbu, kterou její vlastník, popř. jiný subjekt (např. nájemce) skutečně užívá pro svou podnikatelskou

činnost, či nikoliv, a pokud ano, k jakému konkrétnímu druhu podnikatelské činnosti daná stavba slouží. Z dikce zmíněného ustanovení vyplývá, že základní sazby daně uvedené v § 11 odst. 1 písm. d) pod body 1, 2 a 3 se mohou týkat pouze těch staveb, které jsou fakticky užívány pro podnikatelskou činnost. V případě stavby, která sice má svým stavebním určením sloužit k výkonu podnikatelské činnosti, avšak není jejím vlastníkem či jiným subjektem, ať již z jakýchkoliv důvodů, v rozhodné době k výkonu podnikatelské činnosti vůbec užívána, je třeba základní sazbu daně stanovit podle § 11 odst. 1 písm. e) zákona o dani z nemovitostí, neboť se jedná o „*ostatní stavbu*“, tj. o jinou stavbu, než jsou stavby uvedené pod písmeny a) až d) téhož ustanovení.

Tento závěr zcela koresponduje závěrům, k nimž dospěl Krajský soud v Českých Budějovicích v rozsudku ze dne 31. 1. 2003, sp. zn. 10 Ca 275/2002. Jmenovaný soud dovodil, že „*pro stanovení základní sazby daně je tedy rozhodné, k jaké podnikatelské činnosti je stavba využívána, k jaké podnikatelské činnosti stavba slouží. Přitom je nutno posuzovat každou budovu samostatně. To je nutno dovodit jak z úpravy předmětu daně, tak ze stanovení sazby daně. Každá sazba se proto musí posoudit jednotlivě podle podnikatelské činnosti nebo podle převažující činnosti, k níž konkrétní stavba slouží.*“

Vzhledem k výše uvedenému nelze přisvědčit názoru žalovaného, že základní sazbu daně podle § 11 odst. 1 písm. d) bodu 3 zákona o dani z nemovitostí, tj. sazbu 10 Kč/m<sup>2</sup> zastavěné plochy, „*je třeba použít i v případě, kdy stavby ve vlastnictví daňového subjektu nejsou pronajaty ani dočasně využívány vlastníkem ke své vlastní činnosti, neboť tyto stavby nelze posuzovat jako ostatní stavby podle § 11 odst. 1 písm. e) zákona o dani z nemovitostí vzhledem k tomu, že tyto stavby jsou ve vlastnictví aktivně podnikajícího daňového subjektu, jsou zahrnuty v jeho obchodním majetku, jsou předmětem odpisů a mohou i nadále sloužit k podnikatelské činnosti*“. Pro aplikaci základní sazby daně podle § 11 odst. 1 písm. d) bodu 3 zákona o dani z nemovitostí je zcela nerozhodné, zda

se jedná o stavby, které jsou předmětem odpisů, nebo zda tyto stavby mohou v budoucnu nadále sloužit k podnikatelské činnosti; podstatná je pouze ta skutečnost, zda jde o stavby **užívané** (tj. v rozhodné době skutečně užívané) pro podnikatelskou činnost, **sloužící** pro ostatní podnikatelskou činnost, tj. pro jinou podnikatelskou činnost než ty, které jsou uvedeny v bodech 1 a 2 téhož ustanovení.

Lze shrnout, že u staveb, které nebyly žalobcem jakožto jejich vlastníkem ani jiným subjektem v rozhodné době vůbec užívány pro podnikatelskou činnost, a nesloužily tak k výkonu žádné podnikatelské činnosti, měla být základní sazba daně stanovena podle § 11 odst. 1 písm. e) zákona o dani z nemovitostí, neboť šlo o „*ostatní stavby*“ ve smyslu tohoto ustanovení. Aplikace § 11 odst. 1 písm. d) bodu 3 zákona o dani z nemovitostí na tyto stavby a stanovení základní sazby daně podle podnikatelské činnosti, kterou má žalobkyně zapsanou jako předmět podnikání v obchodním rejstříku, bez zohlednění toho, zda dané stavby skutečně v rozhodné době užívala pro podnikatelskou činnost, bylo tedy v rozporu se zákonem.

Co se týče zdanění stavby vlečky, žalobkyně již v odvolání argumentovala „*použitím této stavby výhradně pro společnost EUROESTER*“ a domáhala se stanovení základní sazby daně u této stavby podle § 11 odst. 1 písm. d) bodu 2 zákona o dani z nemovitostí. Žalovaný v napadených rozhodnutích ohledně stavby vlečky konstatoval, že „*je ve vlastnictví daňového subjektu (o této skutečnosti není mezi stranami spor) a není pronajata společností EUROESTER*“, aniž by se jakkoliv zabýval odvolacím tvrzením žalobkyně, že tuto stavbu užívá výlučně společnost EUROESTER. To, zda stavbu vlečky v rozhodné době jako nájemce užívala jmenovaná společnost, je však pro posouzení věci (stanovení základní sazby daně u této stavby) zcela zásadní, neboť v takovém případě měla být základní sazba daně u této stavby skutečně stanovena podle § 11 odst. 1 písm. d) bodu 2 zákona o dani z nemovitostí. Pro aplikaci zmíněného ustanovení na předmětnou stavbu nicméně není rozhodující druh podnikatelské činnosti

jmenované společnosti, jak se domnívá žalobkyně, ale charakter a funkce předmětné stavby, z níž je na první pohled zřejmé, že se jedná o stavbu sloužící pro dopravu vyrobeného zboží či surovin určených k jeho výrobě. To, zda tuto stavbu, která z povahy věci může sloužit pouze k uvedenému účelu, v rozhodné době užívala sama žalobkyně či jiný subjekt jakožto nájemce stavby, je pro stanovení základní sazby daně nepodstatné. Tentýž závěr ostatně dovodil i Krajský soud v Českých Budějovicích ve shora citovaném rozsudku, když konstatoval, že *„celá nerozhodně pro stanovení základní sazby daně je okolnost, jakým subjektem je podnikatelská činnost provozována, zda vlastníkem či nájemcem.“*

Základní sazba daně u vlečky mohla být stanovena pouze dvěma způsoby - buď podle § 11 odst. 1 písm. d) bodu 2 zákona o dani z nemovitostí, pokud by tato stavba byla v rozhodném období kterýmkoliv subjektem užívána k účelu, k němuž je z povahy věci určena (tj. k dopravě), nebo podle § 11 odst. 1 písm. e) téhož zákona jako *„ostatní stavba“* ve smyslu tohoto ustanovení, pokud by v rozhodném období ležela ladem a nikdo ji pro podnikatelskou činnost neužíval. Stanovení základní sazby daně u této stavby podle § 11 odst. 1 písm. d) bodu 3 zákona o dani z nemovitostí s poukazem na druh podnikatelské čin-

nosti, který má žalobkyně zapsán jako předmět podnikání v obchodním rejstříku, bylo v každém případě v rozporu se zákonem.

Důvodná je též žalobní námitka vytýkající správci daně a potažmo i žalovanému, že v rozporu s § 31 odst. 2 daňového řádu z roku 1992 neučinili dostatečná zjištění ohledně skutečností, bez nichž nelze daň z nemovitostí v daném případě řádně stanovit. Soud má ve shodě s názorem žalobkyně za to, že v daňovém řízení, jež vyústilo ve vydání napadených rozhodnutí, správce daně nezjistil všechny skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti žalobkyně, neboť se v dostatečném rozsahu nezabýval tím, zda jsou jednotlivé stavby ve vlastnictví žalobkyně fakticky používány pro podnikatelskou činnost, a pokud ano, k jaké konkrétní podnikatelské činnosti ta která stavba slouží. Jak již bylo soudem konstatováno shora, právě tyto skutečnosti jsou podle § 11 odst. 1 zákona o dani z nemovitostí klíčové pro stanovení základní sazby daně u jednotlivých staveb. Na tomto místě nelze než opětovně poukázat na závěr Krajského soudu v Českých Budějovicích vyslovený v rozsudku sp. zn. 10 Ca 275/2002, podle něhož je nutno samostatně posuzovat každou jednotlivou budovu (stavbu), a to podle podnikatelské činnosti nebo podle převažující činnosti, k níž konkrétní stavba slouží. (...)

## 3004

### **Shromažďovací právo: zákaz shromáždění; kolize dvou shromáždění; skutečný účel shromáždění**

k § 10 odst. 2 písm. b) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění zákona č. 259/2002 Sb.

**Předtím než příslušný úřad později ohlášené shromáždění zakáže pro místní a časovou kolizi se shromážděním ohlášeným dříve [§ 10 odst. 2 písm. b) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím], musí na základě znalosti místních poměrů, tvrzení pozdějšího svolavatele či na základě jiných důvodných pochybností uvážit, zda dříve ohlášené shromáždění není koncipováno jen jako obstrukční s jediným cílem blokovat pro daný prostor a čas jiná shromáždění. Dospěje-li úřad k závěru, že jediným účelem shromáždění je blokace místa a času, jde o zneužití práva, jemuž nepřislouží právní ochrana. Později ohlášené shromáždění v takovém případě úřad nesmí zakázat podle § 10 odst. 2 písm. b) uvedeného zákona.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2013, čj. 2 As 60/2013-26)

**Prejudikatura:** č. 1557/2008 Sb. NSS, č. 1953/2009 Sb. NSS a č. 2311/2011 Sb. NSS; rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 6. 2006, Öllinger proti Rakousku (stížnost č. 76900/01, ECHR 2006-IX) a ze dne 3. 5. 2007, Baczkowski a další proti Polsku (stížnost č. 1543/06).

**Věc:** Jirí Š. proti Městskému úřadu Duchcov o zákaz oznámeného shromáždění, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce oznámil žalovanému dne 18. 7. 2013 v 7:24 hod. shromáždění, které se mělo konat dne 17. 8. 2013, s dobou zahájení v 15:00 hod. a s předpokládanou dobou ukončení ve 20:00 hod., v Duchcově na náměstí Republiky, a dále pouliční průvod z tohoto náměstí na náměstí Legií, a to po trase ulic: Studniční, Nádražní, Bílinská, Husova, s místem ukončení opět na náměstí Republiky. Účelem shromáždění měl být „*protest proti kriminalitě, porušování zákonů Policií ČR, za práva všech slušných občanů této země*“. Žalovaný uvedené shromáždění svým rozhodnutím ze dne 22. 7. 2013 zakázal podle § 10 odst. 2 písm. b) zákona o právu shromažďovacím, neboť již dne 30. 5. 2013 ve 14:43 hod. žalovanému ohlásil svolavatel Miroslav B. konání shromáždění „*Za mír mezi lidmi a za pokojné soužití v Duchcově*“ ve dnech 5. 6. 2013 až 15. 9. 2013 v době od 8:00 hod. do 22:00 hod., která se budou odehrávat na nám. Republiky a v ulicích Míru, Bílinská, Studniční, Havířská, Nádražní, Riegerova a Bratří Čapků. Dále již dne 5. 6. 2013 v 8:41 hod. žalovanému ohlásila svolavatelka Ivana Č. konání shromáždění „*Za toleranci mezi lidmi a za pokojné soužití v Duchcově i jinde*“ ve dnech 11. 6. až 15. 9. 2013, v době od 8:00 hod. do 22:00 hod., která se budou odehrávat na náměstí Legií. Dříve oznámená shromáždění tedy kolidovala časově i prostorově se zamýšleným shromážděním oznámeným žalobcem. S ohledem na to, že mezi danými svolavateli nedošlo k dohodě a žalobce odmítnul změnit čas či místo shromáždění, žalovaný později oznámené shromáždění zakázal. Zároveň žalovaný zkoumal, zda by v předmětném prostoru nebylo možné konat více shromáždění zároveň, to však zavrhl s ohledem na to, že žalobce se veřejně prezentuje jako účastník a organizátor akcí pravicově extremistických hnutí, zatímco

svolavatelé dřívějších shromáždění jsou zástupci občanského sdružení Konexe, které se prezentuje heslem „*Černí, bílí spojme síly!*“. Koexistence shromáždění ve stejném čase a prostoru by tak mohla vést ke konfliktům a střetům.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Ústí nad Labem, jenž žalobu zamítl rozhodnutím ze dne 26. 7. 2013, čj. 40 A 2/2013-31. Ve svém rozsudku konstatoval, že žalovaný dal žalobci dostatečný prostor pro to, aby se se svolavateli dřívějších shromáždění dohodl. Pokud se tak nestalo, nezbývalo než z důvodu definovaného v § 10 odst. 2 písm. b) zákona o právu shromažďovacím shromáždění zakázat kvůli termínové i prostorové kolizi s jiným shromážděním. Žalovaný také dle soudu správně konstatoval, že dřívější shromáždění byla v souladu se zákonem oznámena a nebyla zakázána ve stanovené lhůtě. Po ní již zakázána v žádném případě být nemohou. Při oznámení dřívějších shromáždění nebylo možno najisto stanovit, že byla svolána jen s úmyslem blokovat čas a místo tak, aby pozdější shromáždění názorových oponentů musela být právě pro tuto kolizi zakázána. Pokud by se takový úmysl ukázal dodatečně, šlo by o naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 14 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítl nesprávné posouzení právní otázky. Stěžovatel uvedl, že v napadeném rozsudku je řešena kolize dvou shromáždění, která dosud nebyla předmětem soudního rozhodování. Stěžovatel připustil, že po uplynutí lhůty tří pracovních dnů by byl zákaz shromáždění nezákonný. Pokud v této lhůtě nebylo zakázáno (přestože jeho obstrukční charakter byl evi-

dentní s ohledem na jeho excesivní rozsah), mělo by pak dle něj být obstrukční shromáždění, pokud by se skutečně konalo, rozpuštěno. Dále stěžovatel tvrdil, že ochrana jeho shromáždění prostřednictvím případné sankce za přestupek uložené dřívějším svolavatelům, pokud by se ukázalo, že jejich shromáždění měla být obstrukční, není efektivní. Těžko stíhat jako přestupek nezakázané shromáždění, navíc za předmětný přestupek zákonodárce opomněl stanovit sankci. Stěžovatel připustil, že byl odkázán na dohodu s dřívějšími svolavatelí ohledně řešení kolize, avšak je přesvědčen, že s těmito osobami není možné se dohodnout. Tomu podle něj nasvědčuje i pozdější vývoj v dané věci.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem i rozhodnutí žalovaného.

### Z odůvodnění:

Shromáždovací právo je politickým právem garantovaným jak normami ústavního pořádku, tak i mezinárodními dokumenty. Podle článku 19 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) je právo pokojně se shromáždovat zaručeno. Toto právo lze omezit zákonem v případech shromáždění na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. Shromáždění však nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy. Také Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) v čl. 11 stanoví: „1. Každý má právo na svobodu pokojného shromáždování a na svobodu sdružovat se s jinými, včetně práva zakládat na obranu svých zájmů odbory nebo vstupovat do nich. 2. Na výkon těchto práv nemohou být uvalena žádná omezení kromě těch, která stanoví zákon a jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Tento článek nebrání uvalení zákonných omezení na výkon těchto práv příslušnými ozbrojenými sil, policie a státní správy.“

Kolize dvou shromáždění podléhajících oznamovacímu režimu v daném prostoru a čase je regulována na zákonné úrovni. Podle § 10 odst. 2 písm. b) zákona o právu shromáždovacím platí, že „[úřad shromáždění zakáže tehdy, jestliže na stejném místě a ve stejnou dobu se má podle dříve doručeného oznámení konat jiné shromáždění a mezi svolavatelí nedošlo k dohodě o úpravě doby jeho konání; nelze-li určit, které oznámení bylo doručeno dříve, rozhodne se za účasti zástupců svolavatelů losováním“.

Z dikce citovaného ustanovení plyne, že v případě časové a prostorové kolize dvou oznamovaných shromáždění je na příslušném úřadu, aby později oznámené shromáždění zakázal. Předtím však musí být dán prostor pro to, aby mohlo dojít k dohodě mezi svolavatelí, která by hrozící kolizi odstranila. Zároveň právní úprava, aby se předešlo tomu, že později oznámené shromáždění by muselo být zakázáno, dává pozdějšímu svolavatelí možnost na základě výzvy úřadu dle § 8 zákona o právu shromáždovacím změnit trasu či čas tak, aby kolize byla překlenuta. To plně odpovídá principu proporcionality: nejtěžší zásah do práva shromáždovacího (zákaz shromáždění) může ze strany veřejné moci přijít teprve tehdy, není-li možný zásah slabší intenzity (zde dohoda svolavatelů, resp. jednostranná úprava zamýšleného shromáždění na základě úřední výzvy). Česká právní úprava tak vychází z toho, že by nemělo dojít k fyzickému kontaktu dvou či více shromáždění na stejném místě a ve stejném čase.

Tento dílčí závěr podporuje i dostupná odborná literatura. Autoři Luboš Jemelka a Jan Břeň v komentáři k zákonu o právu shromáždovacím (Břeň, J.; Jemelka, L. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromáždovacím, zákon o právu petičním: s komentářem*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2007) uvádějí, že je povinností úřadu zakázat shromáždění, jestliže se má na stejném místě a ve stejnou dobu podle dříve doručeného oznámení konat jiné shromáždění a mezi svolavatelí nedošlo k dohodě o úpravě doby jeho konání. Také autoři Petr Černý a Markéta Lehká (zde je nutno pro objektivnost uvést, že autorka byla



zároveň členkou senátu krajského soudu v dané věci) v publikaci Černý, P.; Lehká, M. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 114 uvádějí, že „povinnost zakázat shromáždění z důvodu, že se na stejném místě a ve stejnou dobu má konat jiné dříve ohlášené shromáždění, v sobě implikuje povinnost úřadu vyvolat mezi oběma svolavateli jednání, ze kterého by měla vzejít dohoda o tom, kdy a kde se které shromáždění bude konkrétně konat. [...] V případě, že nebude na výzvu úřadu ze strany svolavatelů reagováno, lze důvodně usuzovat, že k uzavření dohody nedošlo. V takovém případě úřad zakáže všechna shromáždění oznámená v pořadí jako druhá a další. [Z § 10 odst. 2 shromažďovacího zákona] vyplývá, že účelem tohoto ustanovení je zabránit, aby se dvě shromáždění fakticky setkala.“ Konečně shodně P. Černý (in Černý, P. *Střet dvou shromáždění. Právní rozhledy*, 2011, č. 12, s. 419 a násl.) uvádí, že protidemonstrace se může konat na místě oznámeného shromáždění, proti němuž demonstruje, pouze jako neoznámené (neohlášené) shromáždění, neboť v opačném případě by bylo z důvodu místní a časové kolize zakázáno. Neoznámení shromáždění na jedné straně činí svolavatele odpovědného za přestupek (§ 14 odst. 1 zákona o právu shromažďovacím), na druhé straně však není důvodem k rozpuštění shromáždění (§ 12 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím).

Shodně závěry vyplývají rovněž z judikatury zdejšího soudu. Z rozsudku ze dne 11. 3. 2011, čj. 8 As 15/2011-72, č. 2311/2011 Sb. NSS, plyne, že pozdější shromáždění má být zakázáno tehdy, pokud nedošlo k dohodě mezi svolavateli, nebo pokud případná kolize není naprosto marginální. V případě, že hrozící kolize je jen drobná, může být řešena nikoliv úplným zákazem shromáždění, nýbrž v souladu s § 8 zákona o právu shromažďovacím změnou času či místa pozdějšího shromáždění s tím, že pak již není možný postup dle § 10 odst. 2 písm. b) téhož zákona.

Také důvodová zpráva k novele zákona o právu shromažďovacím provedené zákonem č. 259/2002 Sb. vychází z toho, že koexis-

tence dvou ohlášených shromáždění ve stejném čase a místě není možná. Aby se předešlo kolizím a účelovému nahlášení shromáždění na dlouhý čas dopředu, stanovila tato novela, že se svolavateli neumožňuje podat oznámení dříve než 6 měsíců přede dnem konání shromáždění (k oznámením podaným před touto lhůtou se nepřihlíží) a že na základě tohoto oznámení lze konat shromáždění pouze v jednom stanoveném termínu.

Výklad § 10 odst. 2 písm. b) zákona o právu shromažďovacím je tak zřejmý, na čemž se shoduje jak text zákona, tak úmysl zákonodárce, judikatura vrcholných soudů a též odborná literatura. Je zde nutno zmínit i rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 6. 2006, *Öllinger proti Rakousku*, stížnost č. 76900/01, ECHR 2006-IX). V něm Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru, že na jednom místě lze konat různá shromáždění názorových oponentů za aktivní účasti státního aparátu dohlížejícího na veřejný pořádek; soud přitom akcentoval úlohu diskuze v demokracii, která by byla nepřipustně omezena, pokud by později nahlášené shromáždění nemohlo být realizováno.

Zdejší soud byl s ohledem na shora řečené nucen učinit úvahu nad závěry nadepsaného rozsudku ve vztahu k českému shromažďovacímu právu, konkrétně § 10 odst. 2 písm. b) zákona o právu shromažďovacím, stanovujícího nemožnost konat na jednom místě ve stejném čase vícero různých shromáždění podléhajících oznamovacímu režimu. Zdejší soud při této úvaze dospěl k závěru, že Evropský soud pro lidská práva se zabýval v mnoha ohledech odlišnou situací, neboť z jeho rozsudku plyne, že rakouské právo nezná apriorní zákaz více shromáždění na jednom místě, ale věc byla poměřována jen z hlediska narušení veřejného pořádku a práv návštěvníků hřbitova věnovat se nerušeně vzpomínce na zesnulé. Nynější případ je odlišný též v tom, že nejde o pokojné stacionární shromáždění několika málo osob, které reálně nemůže vyvolat hrozbu rozsáhlé vzájemné potyčky.

Zásadní specifikum nyní posuzované věci je však v tom, že později ohlášené shromáž-

dění stěžovatele se dostává do kolize s velmi široce (časově i prostorově) koncipovanými shromážděními, která se mají konat po dobu několika měsíců od rána do večera a ve značné části centra města Duchcova. Stěžovatel na základě těchto skutečností dokonce namítá, že prve oznámená shromáždění jsou ryze obstrukční, ve skutečnosti se vůbec nemají konat a jejich smyslem je jen blokování prostoru, aby všechna pozdější shromáždění musela být zakázána.

Samotná okolnost, že dříve oznámená shromáždění výše uvedené dvojice svolavatelů byla ohlášena ve značném časovém rozsahu, ještě nemusí být důvodem pro to, aby byla zakázána. Jak uvedl zdejší soud ve svém rozhodnutí ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS, mnohost shromáždění může vyvolat pochybnosti o vůli svolavatele realizovat všechna ohlášená shromáždění, ale není důvodem jejich zákazu podle shromažďovacího zákona.

Tím méně je možno jakékoliv, třeba i rozsáhle koncipované shromáždění, zakázat po uplynutí zákonem stanovené třídní lhůty (a to ani kdyby se pro to dodatečně objevil důvod). Podle § 11 odst. 1 zákona o právu shromažďovacím totiž platí, že o zákazu shromáždění nebo době jeho ukončení rozhodne úřad bezodkladně, nejpozději však do tří pracovních dnů od okamžiku, kdy obdržel platné oznámení. Podle odstavce 2 téhož ustanovení úřad písemně vyhotovení rozhodnutí vyvěsí na své úřední desce a rozhodnutí vyhlásí místním rozhlasem nebo jiným obdobným způsobem. Pokud o to svolavatel požádá, zašle mu úřad současně s vyvěšením rozhodnutí na úřední desce písemné vyhotovení na vědomí. Vyvěšením na úřední desce je rozhodnutí oznámeno a svolavatelí doručeno. Na žádost svolavatele mu úřad vydá písemné vyhotovení rozhodnutí. Pokud úřad ve lhůtě uvedené v odstavci 1 nevyvěsí písemné vyhotovení rozhodnutí na své úřední desce, může svolavatel shromáždění uspořádat. Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 21. 2. 2008, čj. 2 As 17/2008-77, č. 1557/2008 Sb. NSS, *rozhodnutí o zákazu shromáždění vydané po uplynutí lhůty tří dnů podle § 11 odst. 1 shro-*

*mažďovacího zákona je nezákonné.* Listina zakazuje povolovací režim shromáždění a jakákoliv pozdější (tj. po uplynutí lhůty) reakce úřadu by fakticky takový režim nastolila. Zákonná úprava je tak zcela zjevně koncipována tak, že pokud úřad ve lhůtě tří dnů o zákazu nerozhodne a toto negativní rozhodnutí řádně nevyvěsí, musí mít svolavatel za to, že již později zákaz vysloven být nemůže.

V tom případě zákon předpokládá, že každé další shromáždění jiného svolavatele, s podstatnou shodou v místě a čase, má být zakázáno. Dřívější svolavatel má tedy právo na pokud možno nerušenou možnost zamýšlené shromáždění uspořádat. Zákaz později oznámeného shromáždění je ale nepochybně značným zásahem do shromažďovacího práva pozdějšího svolavatele a je akceptovatelný jen při naplnění zákonných důvodů. V daném případě je tím důvodem respektování přednosti v oznamování, a to v zájmu ochrany práv a svobod druhých a veřejného pořádku, jak má na mysli čl. 19 odst. 2 Listiny. Při užití tohoto postupu tedy nelze vycházet pouze z jazykového výkladu rozhodného ustanovení zákona, ale je nutné vážit rovněž jeho smysl, a také účel, pro který byl § 10 odst. 2 písm. b) do zákona o právu shromažďovacím vnesen. Tím je právě vyvážení práv jednotlivých svolavatelů a zabránění možnému střetu konání shromáždění; není jím však pouze formální střet jejich oznámení. Jen takový výklad je ústavně konformní. Posouzení splnění zákonných podmínek zákazu pak musí vždy vycházet z konkrétních skutečností, které má úřad k dispozici.

Značný rozsah dříve nahlášených shromáždění je indicií, kterou musí příslušný úřad zohlednit při úvaze, zda později ohlášené shromáždění z důvodu kolize zakáže podle § 10 odst. 2 písm. b) zákona o právu shromažďovacím. Smyslem tohoto ustanovení, jak bylo obsáhle vyloženo shora, je totiž to, aby nedošlo ke konfliktu mezi více shromážděními. K takovému konfliktu by ale nemohlo dojít tehdy, pokud by se dříve ohlášená shromáždění vůbec nekonala a byla ohlášena jen jako shromáždění blokující určitý prostor a čas. Zákaz pozdějšího shromáždění pro ko-

lizi s předchozím shromážděním, jehož jediným účelem by byla blokáce určitého prostoru, by nebylo možno v takovém případě vyslovit.

Zdejší soud nutně nedovojuje, že v daném případě byla dřívější shromáždění blokační. Sama časová rozsáhlost nahlášených shromáždění ještě evidentním zneužitím práva není. Lze si představit, že shromáždění skutečně budou konána několik týdnů po sobě, a to ve formě různých happeningů, performancí, pouličních akcí s programem apod. Prostorová a zejména časová rozsáhlost je ovšem indicií k úvaze nad tím, zda se taková shromáždění konat vskutku budou (zde je nutno opětovně připomenout shora citované rozhodnutí čj. 8 As 7/2008-116). To platí obzvláště v situaci, kdy jak žalovaný, tak krajský soud rozhodovali v době, kdy již bylo možno posoudit, zda se dříve ohlášená shromáždění konala. Tato shromáždění byla nahlášena v období od 5. 6., resp. 11. 6. 2013 až do 15. 9. 2013. Stěžovatel ohlásil shromáždění dne 18. 7. 2013, tedy v den, kdy již bylo možno objektivně zjistit reálné konání dříve nahlášených shromáždění. Doba více než jednoho měsíce jistě dává dostatečný prostor k prověření toho, v jaké dny, v jakém rozsahu a zda vůbec se shromáždění konala ve srovnání s ohlášeným stavem. Na základě tohoto posouzení pak bylo možno učinit závěr o blokačním charakteru dřívějších shromáždění. Právě proto § 2a písm. a) shromažďovacího zákona stanoví, že „[p]ůsobnost ve věcech práva shromažďovacího v přenesené působnosti vykonává obecní úřad, v jehož územním obvodu se má shromáždění konat“. Je to totiž právě obecní úřad, kdo nejlépe zná místní poměry a je schopen posoudit, zda se shromáždění konala, popř. v jakém rozsahu. Žalovaný tedy v době posuzování ohlášeného shromáždění stěžovatele jistě věděl o tom, zda se dřívější shromáždění již konala, nebo to přinejmenším mohl bez vynaložení zvláštního úsilí spolehlivě zjistit. V tomto ohledu je příznačné, že žalovaný sídlí na náměstí Republiky, tedy v místě, kde se ohlášená shromáždění měla konat.

Kolizi dvou shromáždění tak žalovaný hodnotil jen formálně, podle toho, jak mu by-

la nahlášena, a nezjišťoval již, jestli k ní může dojít i ve skutečnosti. Tím žalovaný pochybil a následně pochybil i krajský soud, pokud mu takový postup nevytknul. Krajský soud následně nepostupoval správně i tím, že nevyzval svolavatele dřívějších shromáždění podle § 34 odst. 2 s. ř. s., zda hodlají v řízení uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení (a stejně tak stěžovatel byl povinen dle § 34 odst. 2 věty první s. ř. s. takové osoby označit). Svolavatelé jsou jistě osobami, které by mohly být dotčeny případným zrušením napadeného rozhodnutí. Zároveň by krajský soud měl možnost během řízení osvětlit i skutečné pohnutí dřívějších svolavatelů, pokud by uplatňovali práva osob zúčastněných na řízení. Nyní již není na Nejvyšším správním soudu, aby suploval roli žalovaného, resp. krajského soudu. Zdejší soud však může alespoň v obecné rovině uvést některá další východiska pro případ, že by se zjistilo, že skutečná motivace dřívějších svolavatelů nebyla konat shromáždění, ale jen nepřipustně jiným bránit v realizaci jejich ústavně garantovaného shromažďovacího práva. Je třeba ovšem přiznat, že následující úvahy patrně již nemusejí mít přímý dopad na projednávanou věc, jelikož plánovaný den zakázaného shromáždění předchází dni vydání tohoto rozsudku.

Pokud by se zcela zjevně ukázalo, že dřívější shromáždění byla ohlášena jedi- ně s účelem blokovat dané místo v daném čase, šlo by o zneužití práva. To nepoživá právní ochrany (k tomu viz i obsáhlá judikatura Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 11. 3. 2011, čj. 8 As 15/2011-72, č. 2311/2011 Sb. NSS). Prokazatelně obstrukční shromáždění by mohlo být za určitých okolností zakázáno (soud však znovu opakuje, že časová i prostorová rozsáhlost není sama o sobě důkazem obstrukcí, ale je třeba, aby přistoupila i jiná skutečnost, např. dřívější aktivita svolavatelů). Pokud by obstrukční shromáždění nebylo zakázáno v třídní lhůtě, nemohlo by být zakázáno následně (viz úvahy shora), ale nebránilo by to tomu, aby se ve stejný čas a na stejném místě mohlo konat shromáždění ohlášené později; pro pozdější shromáždění by již nebylo možno užít postupu podle § 10 odst. 2 písm. b) zákona o právu shromažďovacím, neboť by neohrožila skutečná kolize

dvou shromáždění. Zároveň lze popsané bránění ve výkonu shromažďovacího práva postihnout jako přestupek dle § 14 odst. 2 písm. h) zákona o právu shromažďovacím; není pravda, jak uvádí stěžovatel, že za tento přestupek nelze uložit pokutu, neboť její výši neurčuje zákon o právu shromažďovacím; v takovém případě totiž výši pokuty stanovuje § 13 odst. 1 zákona o přestupcích.

Pokud by naopak bylo zjištěno, že dřívější svolavatelé hodlali nahlášená shromáždění skutečně realizovat, bylo by namísto iniciovat mezi svolavatelem dohodu vedoucí k odstranění kolize, a nedošlo-li by k ní, pak vyzvat pozdějšího svolavatele podle § 8 shromažďovacího zákona ke změně času či trasy, pokud by tato změna sama o sobě účel shromáždění nutně nezmařila. Jak uvedl Evropský soud pro lidská práva ve shora popsaném případě *Öllinger proti Rakousku*, zamýšlené místo shromáždění může být přímo spjato s účelem shromáždění (vzpomínková shromáždění na místě, kde došlo k nějaké události apod.). Změna času či místa shromáždění tak nepochybně v těchto situacích může reálně zmařit účel shromáždění (viz např. též rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 3. 5. 2007, *Baczkowski a další proti Polsku*, stížnost č. 1543/06). Teprve po vyčerpání všech možností, aby se obě shromáždění konala, by bylo možno přistoupit k zákazu shromáždění podle § 10 odst. 2 písm. b) shromažďovacího zákona.

Zdejší soud tedy shledal, že kasační stížnost je důvodná, neboť žalovaný zakázal shro-

máždění ohlášené stěžovatelem, aniž by bylo postaveno najisto, zda materiálně hrozí kolize se shromážděním ohlášeným dříve. Krajský soud pochybil, pokud takový postup žalovaného akceptoval. Dále kasační soud dospěl k závěru, že již v řízení před krajským soudem mělo být rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost zrušeno. Vzhledem k tomu, že v dalším řízení před krajským soudem by došlo toliko k přenesení závazného právního názoru zdejšího soudu v této věci na správní orgán, Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu, věc mu však nevrátil k dalšímu řízení, neboť podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného. Zdejší soud vážil, zda je v daném případě namíste vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení podle § 78 odst. 4 s. ř. s., a dospěl k závěru, že nikoliv. Účelem vrácení věci žalovanému je, aby v mezích závazného právního názoru o věci znovu rozhodl. Řízení podle § 10 zákona o právu shromažďovacím je však specifické tím, že rozhodnutí může být vydáno jen do tří pracovních dnů od obdržení platného oznámení. Později vydané rozhodnutí je nezákonné a navíc v daném případě, s ohledem na termín shromáždění, by nemělo ani žádný reálný význam. Rozhodnutí se také vydává jen k zákazu shromáždění, jehož konání není vázáno na kladné rozhodnutí. Z těchto důvodů zdejší soud přikročil jen ke zrušení rozhodnutí žalovaného, neboť jeho další řízení o podaném oznámení je vyloučeno.

## 3005

### Opatření obecné povahy: místní úprava provozu na pozemní komunikaci dopravní značkou a její změna; aktivní legitimace

k § 101a a násl. soudního řádu správního ve znění zákonů č. 127/2005 Sb. a č. 303/2011 Sb.  
k § 171 a násl. správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**I. Správní akt, kterým se mění nebo ruší opatření obecné povahy, je třeba rovněž pokládat za opatření obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. a části šesté správního řádu z roku 2004, nevyplývá-li ze zákona výslovně jinak.**

**II. Pokud na základě opatření obecné povahy, jehož zrušení se navrhopatel domáhá, bylo vydáno správní rozhodnutí, kterým byla navrhopateli uložena povinnost, respektive pokuta, a navrhopatel toto rozhodnutí správního orgánu napadl ža-**

**lobou společně s podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., pak zpravidla není možné navrhopateli v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy upřít aktivní legitimaci procesní ani věcnou.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, čj. 4 Aos 3/2013-33)*

**Prejudikatura:** č. 1794/2009 Sb. NSS.

**Věc:** Ing. Alena S. proti Magistrátu hlavního města Prahy o návrh na zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti navrhovatelky.

Na Strakonické ulici v Praze 5 byla svíslou dopravní značkou, zvýšena maximální povolená rychlost na 80 km/h. Dne 2. 5. 2012 byla tato značka nahrazena a maximální povolená rychlost byla snížena na 50 km/h. Dne 9. 5. 2012 byla navrhovatelce na této cestě, po níž svým motorovým vozidlem pravidelně jezdila, naměřena rychlost 74 km/h a uložena pokuta 2 500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

Navrhovatelka se proti rozhodnutí o přestupku odvolala k Ministerstvu dopravy. Zamítnutí odvolání napadla správní žalobou u Městského soudu v Praze, o níž dosud nebylo rozhodnuto.

Současně podala u stejného soudu dne 21. 5. 2013 návrh na zrušení opatření obecné povahy, jímž předmětné snížení maximální povolené rychlosti dle ní bylo, navzdory názoru odpůrce.

Městský soud rozsudkem ze dne 18. 7. 2013, čj. 8 A 77/2013-27, návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl. Přisvědčil přitom navrhovatelce v tom, že napadené stanovení místní úpravy na pozemních komunikacích lze za opatření obecné povahy považovat, dále se však zabýval otázkou legitimacy navrhovatelky k podání návrhu na zrušení tohoto opatření obecné povahy. Dovodil, že aktivní procesní legitimace navrhovatelky je nesporná, neboť ta je založena na povinnosti tvrzení zkrácení na právech, a navrhovatelka ji tedy splnila. Městský soud však neshledal věcnou legitimaci navrhovatelky, protože podle jeho názoru nedošlo k dotčení jejích práv, neboť podle zákona o silničním provozu smí řidič v obci jet rychlostí nejvýše 50 km/h, přičemž přestupku se dopustí i řidič, který překročí nejvyšší povolenou rychlost v obci i o méně

než 30 km/h. Z toho podle městského soudu plyne, že napadené opatření obecné povahy navrhovatelku na jejích právech nezkrátilo, a proto její návrh není důvodný.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala navrhovatelka (stěžovatelka) kasační stížnost. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spatřovala v tom, že městský soud uzavřel, že nebyla napadeným opatřením obecné povahy dotčena na svých právech. Stěžovatelka namítla, že napadeným opatřením obecné povahy byla omezena dvě její hmotná veřejná subjektivní práva, jednak právo řídit motorová vozidla vymezené skupiny vyplývající z jejího řídicího oprávnění a jednak právo k obecnému užívání pozemní komunikace motorovými vozidly. Obě tato práva stěžovatelka dle svého vyjádření pravidelně vykonávala a vykonává tím, že v dotčeném úseku Strakonické ulice v Praze 5 jezdí motorovým vozidlem. Stěžovatelka dále uvedla, že obě její zmíněná hmotná veřejná subjektivní práva byla dotčena i tím, že vzhledem k pravidelnému používání této pozemní komunikace se u ní vyvinul dlouhodobý podvědomý návyk na původní nejvyšší povolenou rychlost 80 km/h, přičemž snížení této nejvyšší povolené rychlosti znamenalo zásah do tohoto jejího řídicího návyku. Tyto okolnosti by stěžovatelku vedly k tomu, aby v případném řízení o vydání opatření obecné povahy (které odpůrce nevedl, ačkoli měl) uplatnila své připomínky v souladu s § 172 odst. 4 správního řádu.

Namítaná vada řízení před správním orgánem podle stěžovatelky tkví ve skutečnosti, že odpůrce před stanovením změny pravidel provozu na pozemní komunikaci nevedl správní řízení o vydání opatření obecné povahy. Stěžovatelka tak neměla možnost uplat-

nit své připomínky, aby ochránila svá hmotná subjektivní práva. Tím odpůrce porušil všechna ustanovení části VI. správního řádu, a toto pochybení mělo dle stěžovatelky vliv nejen na zákonnost napadeného opatření obecné povahy, ale právě i na její dotčená práva. Tuto vadu přitom stěžovatelka vytýkala odpůrci již ve svém návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl odpůrce, že napadený rozsudek městského soudu vychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Podle jeho názoru není žádný důvod podřazovat úpravu pravidel provozu na předmětném úseku pozemní komunikace režimu opatření obecné povahy, protože šlo o snížení nejvyšší povolené rychlosti na 50 km/h, tedy na míru, která je pro provoz v obci stanovena i v § 18 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Z provedené úpravy pravidel provozu na předmětném úseku pozemní komunikace tedy neplyne povinnost odlišného chování od obecné úpravy stanovené zákonem. Odpůrce dále odmítl i stěžovatelčin argument spočívající v porušení jejího dlouhodobého a podvědomého návyku na původní rychlost; má totiž za to, že žádný takový návyk nemůže existovat, protože řidič je povinen dodržovat platná pravidla silničního provozu, musí tedy jezdit podle konkrétního dopravního značení, které se může měnit i v průběhu dnu podle aktuální dopravní situace. Z toho důvodu není možné jezdit po paměti. Podle odpůrcova mínění tak stěžovatelka nesporně spáchala dopravní přestupek.

Na odpůrcovo vyjádření k podané kasační stížnosti reagovala stěžovatelka replikou, v níž uvedla, že o posouzení předmětné úpravy provozu na Strakonické ulici v Praze 5 jako opatření obecné povahy nemůže být pochyb. Toto hodnocení provedl podle jejího názoru městský soud správně. Podle stěžovatelky pak platí, že aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je nutno přiznat každému, komu je jím ukládána určitá povinnost, což je podmínka, která byla

v předmětné věci splněna, protože šlo o zprísňení povinnosti zdržet se jízdy přesahující určitou rychlost. Argument o řidičském návyku pak stěžovatelka použila pouze jako argument podpůrný, aby prokázala, že pro určitou třídu řidičů je důležité mít možnost být o záměru změny místní úpravy pravidel provozu na pozemní komunikaci informován předem a mít možnost k tomuto záměru uplatnit své připomínky, že tedy procedura předepsaná pro vydání opatření obecné povahy pro ně může mít reálný význam. Stěžovatelka také nijak nezpochybňuje odpůrcův názor, že řidič je povinen sledovat dopravní značení, avšak tato otázka podle jejího názoru s otázkou věcné legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nesouvisí. Stěžovatelka tedy nadále setrvala na svém názoru, že kdyby odpůrce neporušil svou zákonem uloženou povinnost vydat předmětné opatření obecné povahy řádným procesním postupem, měla by možnost být o něm s předstihem informována a v souladu se zákonem se proti němu bránit. O tyto dvě zákonem zaručené možnosti ji však odpůrce připravil.

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

## Z odůvodnění:

### II.

#### Posouzení kasační stížnosti

(...) [13] Dále se Nejvyšší správní soud věnoval námitce nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, která spočívá dle stěžovatelky v závěru městského soudu, že nebyla úpravou provozu na pozemních komunikacích dotčena na svých právech, a není tedy legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Odpůrce naopak vyjádřil názor, že dotčená úprava provozu na části Strakonické ulice v Praze 5 vůbec nebyla opatřením obecné povahy, neboť stanovila nejvyšší povolenou rychlost na míru stanovenou obecnou úpravou provedenou zákonem o silničním provozu.

[14] Při řešení této otázky vyšel Nejvyšší správní soud z této zákonné úpravy. Podle § 171 správního řádu: „Podle této části postu-

*pují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.“*

[15] Podle § 61 odst. 1 zákona o silničním provozu „[o]becná úprava provozu na pozemních komunikacích je stanovena tímto zákonem“. Podle odstavce 2 téhož ustanovení „[m]ístní úprava provozu na pozemních komunikacích je úprava provozu na pozemních komunikacích provedená dopravními značkami, světelnými, případně i doprovodnými akustickými signály nebo dopravními zařízeními“.

[16] Ustanovení § 77 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu zní: „Místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace stanoví na silnici I. třídy, kromě rychlostní silnice, místně příslušný krajský úřad po předchozím písemném vyjádření příslušného orgánu policie.“

[17] Dle § 101a odst. 1 s. ř. s. „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením [Nejvyšší správní soud podotýká, že zde se jedná o zjevnou chybu v textu zákona, správně má být uvedeno „opatření“] obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.“

[18] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře rozlišuje mezi aktivní procesní legitimací navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jejíž nedostatek vede k odmítnutí návrhu, a aktivní věcnou legitimací, jejíž zkoumání je součástí posouzení důvodnosti návrhu. Věcná legitimace navrhovatele chybí zejména tehdy, pokud nelze nalézt souvislost mezi namítaným porušením procesních předpisů při vydání opatření obecné povahy a dotčením na subjektivních hmotných právech navrhovatele. Např. v rozsudku ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 3/2009-82,

tak Nejvyšší správní soud došel k závěru, že navrhovatelé nesvědčí aktivní věcná legitimace, jestliže nelze dovodit, že by v důsledku vydání změny územního plánu byl dotčen na svém právu, na němž má být dle svého tvrzení zkrácen (zde vlastnické právo). V takovém případě musí být návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítnut.

[19] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v daném případě došlo k odstranění svislé dopravní značky č. B 20a stanovící nejvyšší povolenou rychlost na 80 km/h, jež představovala sama místní úpravu provozu na pozemních komunikacích, neboť dle zákonem stanovené obecné úpravy by nejvyšší povolená rychlost v daném úseku byla 50 km/h. Odstraněním této svislé dopravní značky tedy jednoznačně došlo ke změně místní úpravy provozu na pozemních komunikacích. Tento závěr přitom není podmíněn tím, že odstraněná svislá dopravní značka byla nahrazena jinou svislou dopravní značkou č. B 20a stanovící nejvyšší povolenou rychlost na 50 km/h (tedy ve shodě s obecnou úpravou provedenou zákonem o silničním provozu). I kdyby zde totiž tato nová svislá dopravní značka umístěna nebyla, došlo by ke snížení nejvyšší povolené rychlosti v dotčeném úseku na 50 km/h (tedy na rychlost stanovenou obecnou úpravou dle zákona o silničním provozu) tím, že platnost předchozí svislé dopravní značky B 20a stanovící nejvyšší povolenou rychlost na 80 km/h by v souladu s § 6 odst. 3 vyhlášky č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích, skončila na vzdálenější hranici nejbližší křižovatky. Rozhodující v tomto případě je tedy již ta skutečnost, že byla odstraněna svislá dopravní značka č. B 20a stanovící nejvyšší povolenou rychlost na 80 km/h; již tím byla provedena místní úprava provozu na pozemních komunikacích.

[20] Při hodnocení právní povahy aktů, kterými je realizována místní úprava provozu na pozemních komunikacích, je možno vyjít z judikatury Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS, bylo konstatováno, že

stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích od 1. 4. 2008 (neboť ke dni 31. 3. 2008 byl zrušen § 129 odst. 1 zákona o silničním provozu, který stanovil, že se na proces tohoto stanovení nevztahoval správní řád), která zakládá pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měli podle obecné zákonné úpravy provozu na pozemních komunikacích, je nutno považovat za opatření obecné povahy. Z povahy věci je přitom nutné dovodit, že opatřením obecné povahy je i takové stanovení úpravy provozu na pozemních komunikacích, které spočívá ve změně místní úpravy (odchylující se od obecné úpravy) na úpravu, která se s obecnou úpravou shoduje, tedy v konkrétním případě i omezení nejvyšší povolené rychlosti v obci (mimo dálnici a rychlostní silnici) z 80 km/h na 50 km/h. Odpůrce se tedy mýlí, pokud ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že neexistuje žádný důvod, proč takovou změnu režimu opatření obecné povahy podřadit. I odborná literatura totiž shodně uvádí, že (pokud ze zákona výslovně nevyplývá opak), lze opatření obecné povahy změnit nebo zrušit pouze opět opatřením obecné povahy, proti kterému je možné brojit u soudu (srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha : Bova Polygon, s. 1392). Obdobně se postupuje i v právní praxi známé soudu z úřední činnosti, když např. územní opatření o stavební uzavěře jsou rušena či měněna radou obce nebo kraje opatřením obecné povahy, aniž by zákon takový postup výslovně předvídal.

[21] Z tohoto závěru je nutné vyjít při hledání řešení otázky, která je Nejvyššímu správnímu soudu v tomto případě předložena stěžovatelkou k zodpovězení, tedy zda byla dána aktivní věcná legitimace stěžovatelky k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 s. ř. s. Městský soud konstatoval, že stěžovatelka nebyla na svých právech opatřením obecné povahy spočívajícím ve snížení nejvyšší povolené rychlosti na úseku Strakonické ulice v Praze 5 zkrácena, a proto není věcně legitimována k podání návrhu na zrušení tohoto opatření obecné po-

vahy. S tímto závěrem se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[22] Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze uzavřít, že stěžovatelka nebyla na svých právech dotčena, pokud se prokazatelně změnila místní úprava provozu na pozemních komunikacích, kterou se rovněž změnila povinnost, které musela stěžovatelka respektovat při řízení motorového vozidla. To pak platí zejména za situace, kdy byla stěžovatelce uložena ve správním řízení pokuta za to, že nově stanovenou nejvyšší povolenou rychlost nedodržela. Nejvyšší správní soud ověřil ze spisu vedeného městským soudem pod sp. zn. 4 A 36/2013, že rozhodnutí, kterým Ministerstvo dopravy zamítlo její odvolání a potvrdilo rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, jímž byla stěžovatelka uznána vinnou ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 4 písm. e) zákona o silničním provozu, za což jí byla uložena pokuta ve výši 2 500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč, je předmětem přezkumu v soudním řízení před městským soudem, které dosud nebylo skončeno. Je tedy zřejmé, že stěžovatelce byla ve správním řízení uložena povinnost (sankce) za aplikace napadeného opatření obecné povahy. V takovém případě § 101a odst. 1 s. ř. s. předvídá možnost současného podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy spolu s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu vydanému na základě opatření obecné povahy. Za takových okolností je v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nutné dovodit nejen procesní legitimaci, která je založená toliko na tvrzení, že opatřením obecné povahy došlo ke zkrácení práv stěžovatelky, ale i legitimaci věcnou, neboť konkrétní dotčení na subjektivních hmotných právech stěžovatelky v důsledku tvrzené nezákonnosti opatření obecné povahy (stěžovatelka především namítá úplnou absenci zákonem předepsaného řízení o vydání opatření obecné povahy) zde nepochybně vyloučit nelze. Závěr městského soudu, že stěžovatelka nebyla věcně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, je tedy nesprávný. (...)



## Věřejné zakázky: přezkum úkonů zadavatele; společný slovník pro veřejné zakázky (CPV); zásada transparentnosti; zákaz diskriminace

k § 47 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách<sup>\*)</sup>

k příloze I nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2195/2002 o společném slovníku pro veřejné zakázky (CPV), ve znění nařízení Komise (ES) č. 2151/2003 a č. 213/2008 (v textu jen „nařízení“)

**I. Společný slovník pro veřejné zakázky (CPV) podporuje transparentnost zadávání veřejných zakázek. Zásadně by nemělo docházet k situaci, kdy předmět veřejné zakázky nelze podřadit pod žádný z CPV kódů. Ačkoliv v některých případech může nastat situace, kdy je třeba vybírat z více kódů, je důležité, aby si zadavatel pro název oznámení o zakázce zvolil pouze jeden [§ 47 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a příloha I nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2195/2002 o společném slovníku pro veřejné zakázky (CPV)].**

**II. Vadný není postup, který opomíjí některý z nepodstatných prvků zakázky. Za diskriminační pro uchazeče je však třeba považovat takový postup, který rezignuje na označení podstatného, zpravidla převažujícího, znaku veřejné zakázky [§ 47 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a příloha I nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2195/2002 o společném slovníku pro veřejné zakázky (CPV)].**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2013, čj. 7 Afs 98/2012-171)

**Prejudikatura:** rozsudky Soudního dvora ze dne 19. 4. 1994, Gestión Hotelera Internacional (C-331/92, Recueil, s. I-1329), ze dne 26. 9. 2000, Komise proti Francii (C-225/98, Recueil, s. I-7445), a ze dne 18. 1. 2007, Jean Auroux a další proti Commune de Roanne (C-220/05, Sb. rozh., s. I-385).

**Věc:** Akciová společnost SIVRES proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti společnosti s ručením omezeným STAEG, o přezkum úkonů zadavatele, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 18. 9. 2009 zahájila Armádní servisní, příspěvková organizace (dříve Správa vojenského bytového fondu Praha) zadávací řízení ve věci veřejné zakázky „Zajištění provozu vybraných energetických zařízení určených k výrobě a rozvodu tepla“. V oznámení tuto veřejnou zakázku označila CPV (*Common Public Procurement Vocabulary* – společný slovník pro veřejné zakázky) kódem „98390000-3 Jiné služby“. Jak žalobce tvrdil před žalovaným, do zadávacího řízení se jako dodavatel nepřihlásil z důvodu matoucího označení veřejné zakázky nesprávným CPV kódem.

Žalovaný neshledal námitky žalobce důvodné a správní řízení dne 10. 6. 2010 zasta-

vil. Předseda žalovaného toto rozhodnutí dne 22. 3. 2011 potvrdil.

Proti tomuto rozhodnutí směřovala správní žaloba, kterou Krajský soud v Brně zamítl rozsudkem ze dne 25. 10. 2012, čj. 62 Af 31/2011-167.

Krajský soud dospěl k závěru, že použitím CPV kódu „Jiné služby“ zadavatel neporušil ustanovení zákona o veřejných zakázkách, neboť předmět veřejné zakázky je natolik specifický, že nelze nalézt odpovídající CPV kód, resp. kódy, které by tuto zakázku vystihovaly. Pro vymezení předmětu veřejné zakázky představuje jednotná klasifikace pouze pomocný a podpůrný nástroj. Klíčovým pro

<sup>\*) S účinností od 1. 4. 2012 byl § 47 dále změněn zákonem č. 55/2012 Sb.</sup>

vymezení předmětu plnění veřejné zakázky je název veřejné zakázky a popis předmětu plnění zakázky obsažený v oznámení či výzvě o zahájení zadávacího řízení. Právě na základě slovního popisu předmětu veřejné zakázky má dodavatel zvážit, zda se do zadávacího řízení přihlásí, či nikoli. S ohledem na nesmírně širokou variabilitu plnění veřejných zakázek a omezený seznam CPV kódů je zřejmé, že nelze na každé jednotlivé plnění nalézt zcela přesný a odpovídající CPV kód, který by byl nezpochybnitelný. Vždy to tedy bude slovní popis předmětu zakázky, který je přesnější a pro potenciální dodavatele důležitější než CPV kód. Tato skutečnost nicméně nezmiňuje povinnost stanovenou zadavateli v § 47 zákona o veřejných zakázkách, aby při vymezení předmětu veřejné zakázky našel příslušný CPV kód, který předmětu plnění veřejné zakázky co nejvíce odpovídá a ten ve výzvě či oznámení uvedl, a současně aby zajistil, že slovně vymezený předmět veřejné zakázky nebude s použitým CPV kódem v rozporu. Je přitom zřejmé, že ne vždy bude klasifikace obsahovat přesně odpovídající kód. V takovém případě je na zadavateli, aby našel CPV kód, případně kódy „nejvíce odpovídající“. Při tom je třeba, aby postupoval s cílem zamezit případné diskriminaci potenciálních dodavatelů. CPV klasifikace neobsahuje žádný kód přímo odpovídající obsahu předmětné veřejné zakázky. Z CPV kódu „*Jiné služby*“ nemůže potenciální dodavatel zjistit, jaké služby se příslušná veřejná zakázka týká. Na druhou stranu ani jeden z CPV kódů uváděných žalobcem nedopadá na předmět plnění veřejné zakázky, a nedopadá na něho ani vzájemná kombinace těchto kódů. Pokud by zadavatel použil některý z nich, případně jich použil více, mohl by podle krajského soudu předmět plnění veřejné zakázky takto nesprávně označit a potenciální uchazeče skutečně zmást, případně odradit. Zadavatel tedy při volbě obecného CPV kódu skutečně mohl být veden obavou, aby použitím specifitějších CPV kódů nezmátl a nediskriminoval potenciální dodavatele, a proto použil CPV kód obecný. Za tohoto stavu tedy nelze považovat postup zadavatele, který použil obecný CPV kód, aby zadávací řízení „více otevřel“, za ne-

zákonný. Proto se dle krajského soudu žalovaný nedopustil namítané nezákonnosti.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že krajský soud posoudil právní otázku týkající se CPV kódu v rozporu se zákonem, s výkladovou a rozhodovací praxí žalovaného i s právními předpisy EU. Vyslovil nesouhlas s tím, že CPV kód je jen pomocný a podpůrný nástroj a že klíčovým pro vymezení předmětu plnění veřejné zakázky je název veřejné zakázky a stručný popis zakázky v oznámení (či výzvě) o zahájení veřejné zakázky. CPV kód dle něj představuje regulovaný výběr, neboť zadavatel si musí vybrat z ohraničeného seznamu stavebních prací, dodávek a služeb. Cílem tohoto systému je sjednocení popisu plnění veřejných zakázek v rámci Evropské unie. Krajský soud nesprávně údaje z polí „*název zakázky*“ a „*stručný popis*“ (primární indikátor) nadřadil poli „*CPV-kód*“ (pomocný instrument).

Dále podle stěžovatele krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že pod CPV kód „*Jiné služby*“ spadají služby jinde nevyomezené a vlastní kód neobsahující. Tento závěr popírá stromovou strukturu klasifikačního systému společného slovníku pro veřejné zakázky (CPV). Krajský soud nesprávně od popisu předmětu plnění oddělil číselný CPV kód. Společný slovník pro případ, že se opravdu jedná o jiné služby jinde nevyomezené, nabízí CPV kód „*93900000-7 Různé služby j.n.*“, který označuje různé služby jinde neuvedené.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Brně i rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

(...) Ve vztahu k námitkám proti označení předmětné veřejné zakázky je opět s ohledem na výše uvedené nutno posoudit, zda v případě důvodnosti těchto námitek bylo stěžovateli znemožněno se do zadávacího řízení přihlásit.

Podle obsahu správního spisu veřejná zakázka zadavatele Armádní servisní, příspěvková organizace (dříve Správa vojenského by-

tového fondu Praha) s názvem „Zajištění provozu vybraných energetických zařízení určených k výrobě a rozvodu tepla“ spočívala v zajišťování provozu a údržby tepelných zařízení (kotelů). Spor mezi stěžovatelem a žalovaným se mimo jiné týká otázky, do jaké míry je zadavatel veřejné zakázky povinen její předmět specifikovat pomocí CPV kódu, respektive zda bylo možné s cílem předejít případné diskriminaci některých uchazečů použít CPV kód „*Jiné služby*“, nebo naopak tento postup mohl být v dané věci diskriminující.

Podle § 47 zákona o veřejných zakázkách „[z]adavatel je povinen při vymezení předmětu veřejné zakázky v oznámení či výzvě o zahájení zadávacího řízení použít klasifikaci zboží, služeb a stavebních prací podle referenční klasifikace platné pro veřejné zakázky na základě přímo použitelného předpisu Evropské unie“.

Nařízení zavedlo jednotný klasifikační systém pro veřejné zakázky v podobě společného slovníku pro veřejné zakázky. Tato klasifikace CPV se skládá z hlavního slovníku a doplňkového slovníku. Hlavní slovník sestává ze seznamu kódů zboží, činností a služeb běžně používaných ve veřejných zakázkách a doplňkový slovník byl navržen s cílem pomoci zadavateli popsat úplněji předmět zakázky. K popsání předmětu veřejné zakázky si zadavatelé mohou vybrat z kódů uvedených v hlavním slovníku CPV a přidat kódy z doplňkového slovníku, jsou-li zapotřebí další popisné informace. Každý oddíl CPV je založen na stromové struktuře.

Nařízení, které je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech, se vyjadřuje také k účelu uvádění CPV kódů při zadávání veřejných zakázek. Podle preambule užívání rozdílných klasifikací neprospívá otevřenosti a transparentnosti veřejných zakázek v Evropě. Dopad tohoto jevu na kvalitu vyhlášení zakázek a čas potřebný k jejich zveřejnění představují fakticky omezení přístupu hospodářských subjektů k veřejným zakázkám. Je proto třeba prostřednictvím jednotného klasifikačního systému stanovit normy pro údaje užívané zadavateli veřejných zakázek k popisu předmětu smluv.

Členské státy musí být vybaveny jednotným referenčním systémem, který užívá stejného popisu zboží v úředních jazycích Společenství a stejného odpovídajícího abecedně číselového kódu, aby bylo možno překonat jazykové bariéry v celoevropském měřítku.

Ke dni 18. 9. 2009, kdy bylo v dané věci zahájeno zadávací řízení, byla CPV klasifikace ve verzi nařízení Komise (ES) č. 2151/2003, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2195/2002 o společném slovníku pro veřejné zakázky (CPV).

Vzhledem k tomu, že předmět každé veřejné zakázky je do jisté míry specifický, lze souhlasit se závěrem krajského soudu, že pro vymezení předmětu veřejné zakázky představuje jednotná klasifikace pouze pomocný a podpůrný nástroj. Jedná se však zároveň o nástroj, jehož využití je povinné a který plní zásadní roli, protože podporuje transparentnost zadávání veřejných zakázek. Jednotná klasifikace umožňuje vytvořit informační systém pro zadávání veřejných zakázek a snížit riziko chyby při překladu oznámení. V důsledku toho usnadňuje vyhledávání podnikatelských příležitostí a zjednodušuje vypracování statistik o veřejných zakázkách. Úřad ostatně v napadeném rozhodnutí uvedl, že „u zahraničních dodavatelů je jediným srozumitelným a rozlišujícím vodítkem v databázi veřejných zakázek právě tento CPV kód“. Proto je nutné dbát na označení veřejné zakázky CPV kódem natolik výstižným způsobem, jak je to jen možné, tj. popsáním výstižných znaků zakázky. Rovněž podle Soudního dvora Evropské unie je účelem pravidel pro uveřejňování veřejných zakázek informovat všechny potenciální uchazeče ze všech členských států o podstatných prvcích zakázky (viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 9. 2000, *Komise proti Francii*, C-225/98, Recueil, s. I-7445, bod 35). Tomu napomáhá velký rozsah i stromová struktura CPV klasifikace.

Z výše uvedeného plyne, že by nemělo docházet k situaci, kdy předmět veřejné zakázky nelze podřadit pod žádný z CPV kódů. Nelze dovozovat, že každou veřejnou zakázku smíšeného charakteru je možno podřadit pod některou ze „sběrných“ kategorií, které

jsou v CPV klasifikaci uvedené. Ačkoliv v některých případech může nastat situace, kdy je třeba vybírat z více kódů, je důležité, aby si zadavatel pro název oznámení o zakázce zvolil pouze jeden. V případě, že míra přesnosti kódu je nedostatečná, musí veřejný zadavatel uvést oddíl, skupinu, třídu nebo kategorii, která lépe vystihuje předmět jejich nákupu – obecnější kód, který lze podle členění CPV klasifikace rozpoznat. K dalšímu upřesnění pak slouží pomocné uvádění dalších CPV kódů. Vadný není postup, který opomíjí některý z nepodstatných prvků zakázky. Za diskriminační pro uchazeče je však třeba považovat takový postup, který rezignuje na označení podstatného, zpravidla převažujícího, znaku veřejné zakázky. Ostatně je v tomto směru možno odkázat i na judikaturu Soudního dvora, který se zabýval např. rozlišováním mezi veřejnou zakázkou na služby a veřejnou zakázkou na práce za účelem určení rozhodné právní úpravy, a upřednostnil hlavní předmět smlouvy (viz např. rozsudek ze dne 19. 4. 1994, *Gestión Hotelera Internacional*, C-331/92, Recueil, s. I-1329, bod 29, nebo rozsudek ze dne 18. 1. 2007, *Jean Auroux a další proti Commune de Roanne*, C-220/05, Sb. rozh., s. I-385).

V dané věci je s ohledem na výše uvedené nutno posoudit, zda označení veřejné zakázky CPV kódem „*Jiné služby*“ představuje její „*větší otevření*“ směrem k uchazečům, jak dovozuje žalovaný, nebo naopak její omezení. Stěžovatel v řízení před žalovaným navrhoval několik možných CPV kódů pro označení předmětné veřejné zakázky, a to „*Energetické služby*“, „*Služby v oblasti elektrické energie*“, „*Poradenství v oblasti energetické účinnosti topných zařízení budovy*“, „*Správní služby při zabezpečování energie*“ či „*Elektrická energie, vytápění, solární a jaderná energie*“. V rozkladovém řízení a v řízení před krajským soudem pak navrhoval CPV kódy „*Správa majetku*“, „*Správa objektů*“ nebo „*Správa nemovitého majetku za odměnu nebo na základě smlouvy*“. V tomto směru nelze vyžadovat po stěžovateli, aby žalovanému předstíral jediný možný CPV kód, kterým měla být veřejná zakázka označena. Je totiž zjevné, že

se domáhá zařazení veřejné zakázky pod některý z určitějších CPV kódů, které se k jejímu obsahu více či vzdáleněji vztahují. Povinnost správného označení veřejné zakázky se vztahuje primárně na jejího zadavatele a žalovaný je tím, kdo splnění této povinnosti posuzuje. Že si stěžovatel není jist, který CPV kód nejlépe odpovídá předmětu veřejné zakázky, nezabavuje žalovaného povinností se s takovou námitkou vypořádat.

Nejvyšší správní soud nepovažuje za rozhodující ani obvyklost či naopak neobvyklost používání CPV kódu „*Jiné služby*“ pro obdobné veřejné zakázky. Taková praxe, zvláště je-li aprobována rozhodovací činností žalovaného, sice může mít vliv na očekávání potenciálního uchazeče, nic však nemění na tom, zda je vůči uchazečům diskriminační, či nikoliv. Pokud je totiž diskriminační, nemůže se jí stěžovatel či žalovaný již v rámci správního uvážení dovolávat. Proto Nejvyšší správní soud neprovedl důkaz dalšími rozhodnutími žalovaného nebo internetovou prezentací k zadávání veřejných zakázek, praxe zadavatele, který pro jiné veřejné zakázky se stejným názvem používá odlišné CPV kódy než v posuzovaném případě, nijak neprokazuje, že by jejich použití bylo správné. Důvodná není ani námitka stěžovatele, že krajský soud nemohl provést důkaz nahlížením do systému veřejných zakázek, neboť v souladu s § 52 s. ř. s. soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné.

Co se týče konkrétního označení předmětné veřejné zakázky, tu zadavatel označil CPV kódem podle hlavního předmětu „*98390000-3 Jiné služby*“ a popsal jako „*poskytnutí služby při zabezpečení provozu vybraných energetických zařízení určených k výrobě a rozvodu tepla v rozsahu povinností obsluhy*“. Tomuto označení odpovídá i obsah smlouvy uzavřené s vítězným uchazečem, kdy povinností poskytovatele byla především obsluha tepelných zařízení s cílem ekonomické výroby a rozvodu tepla, vedení provozní evidence, přebírání paliv a provádění běžné údržby zařízení. Lhůta pro doručení nabídek byla ve veřejné zakázce stanovena dnem 3. 11. 2009, 12.00 hodin. Nešlo o opa-

kovanou zakázku. CPV kódem nebyly označeny další předměty a nebyl použit ani doplňkový slovník. S nabídkami se přihlásilo 6 uchazečů, mezi kterými stěžovatel nebyl.

Žalovaný dospěl k závěru, že žádný z alternativních CPV kódů s ohledem na jejich specifickou a méně běžné zaměření není vhodnější než CPV kód použitý, a paradoxně by použití některého ze stěžovatelem navrhovaných CPV kódů mohlo vést k omezení okruhu uchazečů spíše než podřazení veřejné zakázky pod CPV kód „*Jiné služby*“.

S tímto závěrem se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. CPV kód „*Jiné služby*“ není nejbližším širším kódem vystihujícím předmět dané veřejné zakázky. Pod obecný CPV kód „*Jiné služby*“ totiž nespádají žádné specifičtější CPV kódy, které by předmět veřejné zakázky, byť jen zčásti, vystihovaly, neboť předmětem veřejné zakázky není ani okrajově vyřazování zařízení z provozu, stěhování, krejčovské, čalounické nebo zámečnické služby, ani ladění hudebních nástrojů. V důsledku toho nedochází k většímu „*otevření*“ veřejné zakázky, nýbrž k jejímu vyvedení mimo CPV kódy, které by popsaly její podstatné prvky. Takový přístup by znamenal, že všichni uchazeči, bez ohledu na svoji specializaci, by měli sledovat nejen veřejné zakázky označené obecnějšími CPV kódy, ale i všechny označené CPV kódem „*Jiné služby*“. Tento kód přitom podle svého řazení v CPV klasifikaci není sběrnou kategorií pro všechny jinde nezařaditelné poptávané služby.

Pro označení předmětné veřejné zakázky sice chybí výstižný CPV kód, nicméně poptávaná služba není natolik specifická, aby ji nebylo možné nikam podřadit. Z jejího popisu je zřejmé, že jejím předmětem je zejména obsluha energetických zařízení. Podstatným prvkem takové činnosti je obsluha zařízení a také skutečnost, že toto zařízení vyrábí energii. Logicky se nabízí označení veřejné zakázky CPV kódem „*71314000-2 Energetické a související služby*“. Zadavatel uvedl, že tento kód nepoužil proto, že podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., energetického zákona, jsou za energetické služby považovány „*činnosti, které vedou ke zvýšení ener-*

*getické účinnosti a k úsporám primární energie*“, což neodpovídá předmětu veřejné zakázky. Přestože poptávaná činnost není energetickou službou ve smyslu definice v energetickém zákoně, pak se beze sporu může jednat o službu související. Sice se nejedná o službu, kterou by přesně vystihoval některý z kódů nižší úrovně (služby v oblasti elektrické energie, správní služby při zabezpečování energie, poradenství v oblasti energetické účinnosti), ale to je právě důvod, proč je třeba vybrat kód obecnější. K tomu je třeba uvést, že definice v různých složkových právních předpisech jsou do značné míry autonomní, přestože se může jednat o předpisy, které zapracovávají nebo provádějí příslušné předpisy Evropské unie. Pojetí energetických služeb pro účely CPV klasifikace tudíž nemusí být totožné s definicí v energetickém zákoně, podstatným je účel CPV klasifikace, kterým je co nejbližší, nikoliv přesné, vystižení předmětu veřejné zakázky.

Výše uvedené neznamená, že CPV kód „*71314000-2 Energetické a související služby*“ je ve vztahu k předmětné veřejné zakázce nevhodnějším nebo jediným použitelným. Není úkolem Nejvyššího správního soudu podat vyčerpávající výčet CPV kódů, které připadají v úvahu a jsou pro předmětnou veřejnou zakázku přílehlavé. Nicméně lze obecně konstatovat, že je-li možno uvažovat o použití více CPV kódů k označení předmětu veřejné zakázky, přičemž například každý z nich směřuje k vystižení jiného podstatného znaku veřejné zakázky, je v tomto směru na zadavateli, aby uvážil, jaký CPV kód zvolí. Důsledkem používání CPV klasifikace totiž nemůže být omezování veřejných zakázek výhradně na zboží a služby označené přesným kódem, ani ohrožení dobré víry zadavatele, kterému nemohou jít nedostatky CPV klasifikace k tíži. V pochybnostech tak musí být dána přednost zvolenému CPV kódu. Tak tomu však není v posuzovaném případě, kdy zadavatel vybral CPV kód zjevně nepřihodný, čímž veřejnou zakázku z okruhu možných označení vydělil. Následkem takového postupu mohlo dojít k omezení možných účastníků veřejné zakázky, kteří nemohli včas vyhlášení veřejné zakázky zaregistrovat a uplatnit své nabídky. To se týká i stěžovatele. (...)

## Vojenské pracovní tábory: nezákonné zbavení osobní svobody

k nařízení vlády č. 135/2009 Sb., o poskytnutí jednorázového příspěvku ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem\*)  
k zákonu č. 92/1949 Sb., branný zákon\*\*)

**Nařízení vlády č. 135/2009 Sb., o poskytnutí jednorázového příspěvku ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem, lze vykládat tak, že i v případech osob, zařazených do vojenských táborů nucených prací, respektive pomocných technických praporů, z důvodu politické perzekuce a nucených vykonávat práci, k níž byly tyto útvary přiděleny, je naplněn pojem „nezákonné zbavení osobní svobody“, neboť nešlo o výkon základní vojenské služby podle zákona č. 92/1949 Sb., branného zákona.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2013, čj. 11 Ad 1/2012-59)*

**Prejudikatura:** č. 1243/2007 Sb. NSS; náleznost Ústavního soudu č. 171/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 2366/07).

**Věc:** JUDr. Vratislav A. proti Ministerstvu vnitra České republiky o jednorázový příspěvek ke zmírnění křivd způsobených komunistickým režimem.

Žadostí ze dne 17. 2. 2010 bylo zahájeno správní řízení ve věci žádosti žalobce o jednorázový příspěvek podle nařízení vlády č. 135/2009 Sb. Ke své žádosti žalobce přiložil fotokopii rozhodnutí Vojenského úřadu sociálního zabezpečení v Praze ze dne 30. 4. 2002 o přiznání jednorázové finanční náhrady podle nařízení vlády č. 102/2002 Sb., o vyplacení jednorázové finanční náhrady ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem osobám zařazeným do vojenských táborů nucených prací. Z ní vyplynulo, že žalobce byl po dobu 28 započatých měsíců zařazen u 52. a u 4. Pomocného technického praporu v období od 1. 10. 1951 do 30. 9. 1953. Po ukončení jeho základní vojenské služby byl dnem 1. 10. 1953 přidržen k vykonávání výjimečného vojenského cvičení podle § 39 odst. 8 branného zákona a tato klasifikace E (občan politicky nespolehlivý) mu byla zrušena dne 7. 1. 1954. Do zálohy byl propuštěn 10. 1. 1954. Žalobce dále předložil fotokopii rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 23. 7. 1992, jímž byl upraven jeho starobní důchod od 18. 4. 1991 po-

dle § 24 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích. Rozhodnutím ze dne 27. 4. 2010 Ministerstvo vnitra (správní orgán I. stupně) rozhodlo o nepřiznání příspěvku žalobci podle § 1 odst. 1 nařízení vlády č. 135/2009 Sb. Toto rozhodnutí bylo na základě žalobcem podaného rozkladu zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 12. 2010; věc byla znovu vrácena správnímu orgánu I. stupně.

V následném řízení si správní orgán I. stupně vyžádal stanovisko Ministerstva obrany, odboru mimoresortní spolupráce, k průběhu vojenské služby žalobce. Ze sdělení tohoto ministerstva ze dne 29. 4. 2011 vyplynulo, že délka vojenské základní služby byla v rozhodné době v Československé armádě stanovena na 24 měsíců podle branného zákona a mohla být podle tohoto právního předpisu prodloužena o výjimečné vojenské cvičení na dobu nezbytné potřeby. Výjimečná cvičení se netýkala pouze občanů označených za politicky nespolehlivé, těmto cvičením podléhali všichni vojáci základní služby bez rozdílu a jejich délka se podle možností

\*) S účinností od 6. 3. 2013 změněno nařízením vlády č. 51/2013 Sb.

\*\*) S účinností od 1. 12. 1999 byl nahrazen zákonem č. 218/1999 Sb.

započítávala do úhrnné doby cvičení stanovených zákonem. Správní orgán I. stupně však i v tomto případě žalobcovu žádost o přiznání příspěvku rozhodnutím ze dne 20. 6. 2011 zamítl.

Rovněž proti tomuto rozhodnutí podal žalobce včasný rozklad, jenž žalovaný dne 2. 11. 2011 zamítl a rozhodnutí I. stupně potvrdil s odůvodněním, že žalobce nedoložil relevantní listinné, ani jiné důkazy, které by jednoznačným způsobem prokázaly, že byl přidružen k vykonání výjimečného vojenského cvičení z důvodu příslušnosti k pomocnému technickému praporu, a tudíž by mu mohl vzniknout nárok na přiznání jednorázového příspěvku.

Žalobce proto podal u Městského soudu v Praze žalobu, v níž namítal, že je přesvědčen o tom, že má nárok na jednorázový příspěvek podle nařízení vlády č. 135/2009 Sb., neboť mu byl přiznán jednak příplatek rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení v Praze ze dne 23. 7. 1992, tedy zvýhodnění starobního důchodu podle zákona č. 267/1992 Sb., a jednak jednorázová finanční náhrada v celkové výši 17 500 Kč na základě rozhodnutí Vojenského úřadu sociálního zabezpečení. Zdůvodnění nároků na odškodnění podle nařízení č. 135/2009 Sb. podle názoru žalobce odpovídá a vyplývá z § 1 odst. 1 zákona o mimosoudních rehabilitacích.

Podle názoru žalobce bylo poskytnutí jednorázového příspěvku motivováno jako náhrada mzdy za dovolenou, na kterou by oprávněným osobám vznikl nárok, pokud by byly v řádném pracovním poměru. Podle názoru žalobce pracovní smlouvy příslušníků pomocných technických praporů na manuální práci v uhelných dolech nebo na stavbách uzavíraly s výrobními organizacemi právě vojenské správy v zastoupení vojenských brigádníků bez potřeby udělování plných mocí. Peníze v hotovosti od těchto organizací přebíraly pro své vojáky vojenské správy, přičemž měsíčně byly strhávány z jejich mzdy částky za ubytování v kasárnách, za stravování v kasárnách, za ošacení a za politickou nespolehlivost, a zbytek mzdy, rovnající se kapesnému, zbyl k předání skutečným dělníkům.

V hotovosti předávaly důlní a stavební organizace velitelům rot finanční částky za nečerpáním dovolenou, které zůstaly armádě celé.

Žalobce poukázal na to, že stanovisko k historickým náležitostem úpravy pomocných technických praporů ze dne 26. 10. 2011, vydané Vojenským historickým ústavem, je z hlediska žaloby významná listina, neboť zvláště v posledním odstavci konstatuje, že osoby zařazené v pomocných technických praporech nevykonávaly vojenskou službu, ale vykonávaly činnosti, které podle tehdejších právních předpisů vykonávat neměly. Příslušníci pomocných technických praporů neměli nárok na čerpání skutečně dovolené a neměli ani nárok na finanční náhradu za dovolenou po celou dobu vojny v pomocných technických praporech.

Žalobce v podané žalobě poukázal na to, že nemůže souhlasit s názorem žalovaného, že dokumenty uvedené v usnesení policie ze dne 13. 1. 2011 nelze ve správním řízení o přiznání nároku žalobci na jednorázový příspěvek ke zmírnění následků křivd způsobených komunistickým režimem brát v úvahu, neboť se jedná o dokumenty, které jsou předmětem odložené věci podezření ze spáchání zločinu zneužití moci úřední, a nelze je nahradit jako listinné důkazy pro splnění podmínek pro uplatnění nároku na jednorázový příspěvek.

K věcným žalobním námitkám žalovaný uvedl, že žalobce v předmětném správním řízení neprokázal, že by mu byl v minulosti přiznán nárok na odškodnění podle § 23 odst. 1 písm. a) zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, anebo nárok na odškodnění za nezákonné zbavení osobní svobody v době od 25. 2. 1948 do 29. 12. 1989 podle jiných právních předpisů. Žalobce tak nespadá do osobního rozsahu státních občanů České republiky, uvedeného v § 1 odst. 1 nařízení vlády č. 135/2009 Sb., a jednorázový příspěvek mu nebyl přiznán po právu.

Okolnost, zda v letech 1951 až 1954 čerpal při vojenské službě podle tehdy platného branného zákona dovolenou, nebo nečerpal, či na jak dlouho by mu případně vznikl nárok, pokud by byl v řádném pracovním po-

měru, není rozhodná; prokázání této okolnosti není podmínkou přiznání nároku na jednorázový příspěvek podle nařízení vlády č. 135/2009 Sb. Výkon základní vojenské služby v letech 1951 až 1954 podle branného zákona nelze nyní hodnotit jako nezákonné zbavení osobní svobody, byť rozkazy, jimiž občané označení za politicky nespolehlivé byli zařazeni do vojenských táborů nucených prací po dobu základní vojenské služby a výjimečného vojenského cvičení, byly v rámci jejich mimosoudní rehabilitace dnem 10. 6. 1992 zrušeny. Postup podle branného zákona nemůže být z hlediska evidencí o výkonu vojenské služby nezákonným postupem a pouhý výpis Ministerstva obrany z evidencí o průběhu vojenské služby žalobce nemůže být pro účely aplikace nařízení vlády č. 135/2009 Sb. hodnocen z politických či trestněprávních hledisek.

Přiznání jednorázové finanční náhrady podle nařízení vlády č. 102/2002 Sb. není přiznáním nároku na odškodnění podle § 1 odst. 1 nařízení vlády č. 135/2009 Sb. Ani úprava starobního důchodu žalobce od 18. 4. 1991 v souvislosti se zákonem o mimosoudních rehabilitacích není přiznáním nároku na odškodnění. V předmětném správním řízení rovněž nebylo zjištěno, že by žalobce byl odškodněn za křivdy dle právní úpravy patřící do oblasti mimosoudních rehabilitací z roku 2005, jak ve své žalobě uvádí.

Skutečnosti rozhodné pro vydání správního rozhodnutí ve věci jednorázového příspěvku žalobci nebyly ve správním spisu založeny od 17. 2. 2010. Podle právního názoru žalovaného bylo nutné u Ministerstva obrany došetřit, z jakých důvodů žalobce konal vojenskou službu po dobu delší než 24 měsíců.

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

### Z odůvodnění:

Nápravu křivd způsobenou komunistickým režimem (soudní rehabilitaci) realizoval s účinností ode dne 1. 7. 1990 zákon o soudní rehabilitaci, jímž byla jednak přímo ze zákona ve vymezených případech zrušena odsu-

zující soudní rozhodnutí a který umožnil přezkoumání případů osob takto protiprávně odsouzených v důsledku porušování zákonosti na úseku trestního řízení a odstranění nepřiměřené tvrdosti v používání represe.

V oblasti mimosoudní nápravy křivd, respektive „*zmírnění následků některých majetkových a jiných křivd vzniklých občanskoprávními a pracovněprávními úkony a správními akty, učiněnými v období od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990 (dále jen ‚rozhodné období‘) v rozporu se zásadami demokratické společnosti, respektující práva občanů, vyjádřená Chartou Organizace spojených národů, Všeobecnou deklarací lidských práv a navazujícími mezinárodními pakty o občanských, politických, hospodářských, sociálních a kulturních právech*“, ale též podmínky uplatňování nároků, vyplývajících ze zrušených výroků o trestu propadnutí majetku, propadnutí věci nebo zabránění věci, jakož i způsob náhrady a rozsah těchto nároků (§ 1 odst. 2) s odkazem na § 23 odst. 2 zákona o soudní rehabilitaci ve znění zákona č. 47/1991 Sb. a zákon č. 82/1968 Sb. ve znění zákona č. 70/1970 Sb. založila ustanovení zákona o mimosoudních rehabilitacích s účinností ode dne 1. 4. 1991.

Tento zákon o mimosoudních rehabilitacích v § 16 odst. 3 stanovil, že „*náhradu za vazbu a výkon trestu odnětí svobody přesahující tři měsíce je v rozsahu a za podmínek stanovených v § 23 zákona [o soudní rehabilitaci] ve znění zákona č. 47/1991 Sb. povinen poskytnout příslušný ústřední orgán státní správy republiky*“.

Ustanovením § 17 odst. 1 a 2 tohoto zákona byla zrušena „*rozhodnutí o zařazení do tábora nucených prací, vyslovená podle zákona č. 247/1948 Sb., o táborech nucené práce (tzv. ‚civilní‘ tábory nucených prací), a zařazení do pracovního útvaru, vyslovená podle nařízení Slovenské národní rady č. 7/1948 Sb. SNR, o zřízení pracovních útvarů, ledaže by už předchozí potrestání jasně ukazovala, že šlo o osobu soustavně páchající majetkovou trestnou činností, a příslušný ústřední orgán státní správy republiky byl zavázán poskytnout peněžní náhradu za*



*dobu strávenou v tábore nucených prací nebo v pracovním útvaru v rozsahu a za podmínek, stanovených v § 23 zákona [o soudní rehabilitaci] ve znění zákona č. 47/1991 Sb.“*

Ustanovením § 18 zákona o mimosoudních rehabilitacích byly zrušeny „rozkazy, kterými byli občané, označení za politicky nespolehlivé, zařazeni v letech 1948 až 1954 do vojenských táborů nucených prací po dobu základní vojenské služby a výjimečného vojenského cvičení podle § 39 [branného zákona]. Za vojenské tábory nucených prací se pro účely tohoto zákona považují silniční prapory ženijního vojska, zřízené ode dne 2. 8. 1948 do dne 1. 9. 1950 a pomocné technické prapory a vojenské báňské oddíly, jejichž příslušníci byli na důlní práce odvedeni ode dne 25. 2. 1948 do dne 1. 9. 1950 a pracovali v dolech nejméně dvanáct měsíců bez předepsaného pravidelného střídání. Příslušníci vojenských báňských oddílů, uvedených ve větě druhé, se považují za osoby oprávněné podle § 14 odst. 2, i kdyby nebyli do vojenských báňských oddílů zařazeni na základě rozkazů.“ Podle odstavce druhého téhož ustanovení „řeholníkům a kněžím, internovaným v centralizovaných kláštřech s režimem obdobným táborům nucených prací, přísluší nárok na odškodnění za dobu takové internace v rozsahu stanoveném v § 17 odst. 2 zákona“.

Zákon č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu (dále jen „zákon o protiprávnosti komunistického režimu“), mezi způsoby perzekuce občanů, respektive užívané mocenské nástroje mimo jiné zařadil i žalářování ve věznicích a táborech nucených prací a povolávání občanů k výkonu vojenské služby v pomocných technických praporech na neomezenou dobu. Ustanovením § 8 tohoto zákona byla vláda „zmocněna, aby nařízením napravila některé krivdy spáchané na odpůrcích komunistického režimu a na osobách, které byly postiženy jeho perzekucemi, v oblasti sociální, zdravotní a finanční“.

Zákonem č. 261/2001 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým věz-

ňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěných do vojenských pracovních táborů, byl v § 2 přiznán nárok na odškodnění politickým vězňům, a to nejen s odkazem na rozhodnutí, zrušená podle zákona o soudní rehabilitaci, ale i s odkazem na zákon o protiprávnosti komunistického režimu.

Zákonem č. 357/2005 Sb., o ocenění účastníků národního boje za vznik a osvobození Československa a některých pozůstalých po nich, o zvláštním příspěvku k důchodu některým osobám, o jednorázové peněžní částce některým účastníkům národního boje za osvobození v letech 1939 až 1945, s účinností ode dne 19. 9. 2005 (jímž byl mj. změněn i zákon o mimosoudních rehabilitacích, avšak až s účinností ode dne 1. 1. 2006) byl vedle jiných nároků na odškodnění založen § 5 odst. 1 písm. c) nárok na zvláštní příspěvek k důchodu, a to mimo jiné i „občanu České republiky, který pobírá starobní důchod nebo invalidní důchod z českého důchodového pojištění a který

*1. je účasten rehabilitace podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, ve znění zákona č. 47/1991 Sb., nebo u něhož bylo odsuzující soudní rozhodnutí pro trestné činy, uvedené v § 2 zákona č. 119/1990 Sb., ve znění zákona č. 47/1991 Sb., zrušeno předem jeho účinností, anebo byl účasten rehabilitace podle § 22 písm. c) zákona č. 82/1968 Sb., o soudní rehabilitaci, jestliže neoprávněný výkon vazby nebo trestu odnětí svobody činil celkem alespoň dvanáct měsíců, nebo*

*2. byl zařazen v tábore nucených prací nebo v pracovním útvaru, jestliže rozhodnutí o tomto zařazení bylo zrušeno podle § 17 odst. 1 zákona o mimosoudních rehabilitacích, anebo ve vojenském tábore nucených prací, jestliže rozkaz o jeho zařazení do tohoto tábora byl zrušen podle § 18 odst. 1 zákona [o mimosoudních rehabilitacích] ve znění zákona č. 267/1992 Sb. a zákona č. 78/1998 Sb., anebo v centralizačním kláštře s režimem obdobným táborům nucených prací, pokud celková doba pobytu v těchto zařízeních činila alespoň dvanáct měsíců, (dále jen „oprávněný“), má nárok na*

*zvláštní příspěvek k důchodu (dále jen „zvláštní příspěvek“).*“

Ustanovení § 5 odst. 2 věta třetí tohoto zákona stanoví, že „[o]sobou podle odst. 1 písm. c) se pro tyto účely rozumí i osoba, která byla neoprávněně omezena na osobní svobodě způsobem uvedeným v tomto zákoně po dobu kratší než dvanáct měsíců, avšak byl na ní vykonán trest smrti anebo, která v průběhu tohoto neoprávněného zbavení osobní svobody zemřela“.

Vedle průběžně přijímaných zákonných změn v oblasti odškodnění či zmírnění křivd, způsobených komunistickým režimem, přijímaných Parlamentem České republiky, realizovala i vláda zmocnění uvedené v § 8 zákona o protiprávnosti komunistického režimu, a to mimo jiné například nařízením vlády č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální, nařízením vlády č. 102/2002 Sb., nařízením vlády č. 122/2009 Sb., o odškodnění studentů vysokých škol, kterým bylo v období komunistického režimu z politických důvodů znemožněno dokončit studium na vysoké škole, a také nařízením vlády č. 135/2009 Sb., podle něhož se v daném případě žalobce přiznání jednorázového příspěvku domáhal.

Vláda v § 1 odst. 1 tohoto nařízení stanovila, že „[s]tátní občané České republiky, kterým byl přiznán nárok na odškodnění podle § 23 odst. 1 písm. a) zákona o soudní rehabilitaci, a dále státní občané České republiky, kterým byl přiznán nárok na odškodnění za nezákonné zbavení osobní svobody v době od 25. 2. 1948 do 29. 12. 1989 podle jiných právních předpisů, mají nárok na poskytnutí jednorázového příspěvku jako náhrady mzdy za dovolenou, na kterou by jim vznikl nárok, pokud by byli v řádném pracovním poměru (dále jen „příspěvek“).“ Podle odstavce 3 téhož právního ustanovení se příspěvek „stanoví ve výši 1 800 Kč za každý i započatý měsíc výkonu vazby, trestu odnětí svobody nebo jiného nezákonného zbavení osobní svobody“.

Právní úprava nápravy křivd, způsobených komunistickým režimem, stran vymezení ná-

roků různých skupin postižených osob není vzájemně provázaná, vykazuje absenci systémových vazeb v zákonech a podzákonných předpisech a terminologickou nepřesnost (viz též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2007, čj. 6 Ads 4/2006-32, č. 1243/2007 Sb. NSS, a ze dne 28. 6. 2007, čj. 4 Ads 10/2006-75), kterou lze vysledovat i ze shora uvedených ustanovení, pokud jde o užití termínu „nezákonné/neoprávněně omezení osobní svobody“, respektive „nezákonné zbavení osobní svobody“ nebo „neoprávněně zbavení osobní svobody“; z § 5 odst. 2 věty třetí zákona č. 357/2005 Sb. plyne, že „nezákonným zbavením osobní svobody“ se rozumí výkon trestu či vazby [rehabilitace podle § 5 odst. 1 písmene c) bodu 1, ale i druhý způsob, vymezený v bodu 2, tj. zařazení ve vojenském táboře nucených prací].

Soud v intencích závěrů rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 26. 10. 2007, sp. zn. I. ÚS 2366/07, č. 171/2007 Sb. ÚS, proto vyšel z toho, že v případě aplikace rehabilitačních předpisů platí, že teleologický přístup k výkladu práva musí převážet nad čistě dogmaticky gramatickým výkladem, aby byl v maximální míře naplněn rehabilitační účel předpisů, a je třeba pak tyto předpisy interpretovat extenzivně ve prospěch postižených osob. V daném případě tak nemůže, a to i s ohledem na znění § 5 odst. 2 věty třetí zákona č. 357/2005 Sb., při absenci provázanosti a systematickosti právní úpravy obstat argumentace žalovaného o tom, že zvláštní příspěvek podle tohoto zákona nebyl koncipován jako odškodnění za nezákonné zbavení osobní svobody, a tedy že v případě aplikace nařízení vlády č. 135/2009 Sb. je nutno pod tímto pojmem rozumět jen výkon vazby nebo trestu odnětí svobody. (...)

Žalovaný o žádosti žalobce rozhodl tak, že žalobci nepřiznal nárok na odškodnění proto, že na základě uvedené právní úpravy správní orgány obou stupňů dospěly k závěru, že nárok přísluší jen těm občanům, kterým byl přiznán nárok na odškodnění podle zákona o soudní rehabilitaci, i rehabilitovaným podle zákona o mimosoudních rehabilitacích, tj. politickým vězňům, popřípadě ob-

čanům internovaným v jiných zařízeních se srovnatelným režimem s vazbou nebo výkonem trestu odnětí svobody, který vylučoval poskytnutí dovolené a kterým bylo již odškodnění za tuto „internaci“ přiznáno podle jiných právních předpisů. Nezákonným zbavením osobní svobody však neshledaly ani zařazení občanů povinných k výkonu základní vojenské služby do vojenských táborů nucených prací, protože šlo podle žalovaného stále o výkon povinné základní vojenské služby podle tehdy platného a účinného branného zákona po dobu dvaceti čtyř měsíců, a ani dobu zvláštního cvičení, při níž byl taktéž občan v pomocných technických praporech, protože na tato cvičení nebyli povolováni jen vojáci (občané) politicky pronásledovaní, jak sdělilo Ministerstvo obrany. Podle závěrů obou správních orgánů šlo v takovém případě stále o výkon povinné základní vojenské služby podle branného zákona, včetně povinností vykonat výjimečné cvičení se započtením, a podle branného zákona také náležela dovolená.

Soud se s uvedenými závěry správních orgánů neztotožnil.

Podle článku III Ústavy Československé republiky (č. 150/1948 Sb.) sice byla práce ve prospěch celku a účast na obraně státu obecnou povinností, jak preambule, tak i Podrobná ustanovení Ústavy Československé republiky však garantovala rovnost občanů a osobní svobodu, kterou bylo možno omezit jen na základě zákona (§ 1 a § 2). Podle § 34 obrana státu a jeho lidově demokratického zřízení byla vrcholnou povinností každého občana, služba v lidově demokratické armádě Československé republiky pro každého občana nejvyšší ctí. Každý občan byl povinen účastnit se branné výchovy, konat vojenskou službu a uposlechnout výzvy k obraně státu. Na obranu státu a k její přípravě bylo lze od každého požadovat součinnost a věcné prostředky a ukládat mu omezení i věcná plnění. Podrobnosti (i ve vztahu k úřadům) stanoví zákon. Podle § 38 rovněž jen „[z]ákon stanoví, jakým omezením podléhají práva a svobody občanů za války nebo tehdy, dojde-li k událostem ohrožujícím zvýšenou měrou

*samostatnost, celistvost a jednotu státu, ústavu, republikánskou státní formu a lidově demokratické zřízení anebo veřejný klid a pořádek“.*

Podle branného zákona bylo úkolem československé branné moci bránit svobodu a nezávislost tohoto státu, brannou moc tvořilo vojsko (osoby vojenské, jimiž se rozumí osoby odvedené a které mají služební povinnost) a veřejné ozbrojené sbory, které určí vláda, popřípadě též veřejné ochranné sbory podle § 46 až § 50 tohoto zákona v době mimořádných opatření. Podrobnosti o právních poměrech příslušníků branné moci, způsobu vojenského výcviku a výkonu vojenské služby podle § 3 branného zákona měla upravit v mezích tohoto zákona vláda, popřípadě v mezích vládních nařízení vydaných k jeho provedení ministerstvo národní obrany služebními předpisy.

Vznik a existence pomocných technických praporů jako vojenských pracovních jednotek odporuje § 3 odst. 2 branného zákona jednak způsobem jejich zřízení, jednak účelem, k němuž byly ustaveny, neboť branný zákon neumožňoval, aby vojenská základní služba probíhala formou pracovního nasazení v hornictví nebo ve stavebnictví. Pomocné technické prapory, ustavené Výnosem ministra národní obrany, vznikly nepřipustnou formou a pro účely neslučitelné s úkoly branné moci stanovenými branným zákonem. Nešlo totiž ani o výjimečně možné použití vojáků v činné službě, respektive použití osob, podléhajících branné povinnosti podle § 5 branného zákona, v případě mimořádných opatření za branné pohotovosti státu ve smyslu § 45 a násl. branného zákona.

Skutečnost, že zřízení pomocných technických praporů (vojenských pracovních jednotek) bylo provedeno v rozporu s platnými předpisy, vyplývá i z podkladů, předložených žalobcem. Zřízení vojenských pracovních útvarů s ohledem na nevojenský charakter těchto útvarů, u jejichž příslušníků byl vyloučen výcvik se zbraní, náleželo do výhradní kompetence vlády. Nezákonný byl účel jejich zřízení, neboť jak vyplývá ze Směrnice pro utvoření a činnost útvarových výběrových

komisí, čj. 83 432 Dův.-X.odb.1950 (dále jen „Směrnice“), kterou schválil tehdejší ministr národní obrany JUDr. Alexej Čepička v roce 1950, ukládá tato směrnice k datu 1. 10. 1950 velitelům všech útvarů úřadu a velitelství zřídit výběrové komise u svého útvaru pro mužstvo nástupního ročníku 1950. Hlavním úkolem těchto výběrových komisí bylo rozřídění příslušníků mužstva útvaru tohoto nástupního ročníku na základě kritéria jejich politické spolehlivosti a třídního původu, a politicky nespolehlivé vojáky – výslovně označované jako osoby závadné (včetně příslušníků již případně sloužících ve druhém roce základní služby) navrhnout do pomocných technických praporů. Osoby politicky nespolehlivé podle uvedené Směrnice byly mimo jiné i osoby dodané do táborů nucených prací (civilní tábory nucených prací zřízené na základě zákona o táborech nucené práce), osoby odsouzené jako odpůrci režimu a dále mimo jiné například i osoby, které byly po únoru 1948 z politických důvodů vyloučeny ze studia na školách, osoby, které byly po únoru 1948 tzv. „vyakčnĕny“ akčními výbory z veřejných funkcí, ale i osoby, které byly majiteli továren nebo podniků či vlastnily pozemky v určitém rozsahu („venkovské boháče“ a podobně).

Zřízení pomocných technických praporů tak bylo v rozporu i s tehdejším platným ústavním pořádkem a právním řádem, protože pravým účelem jejich vzniku byla politická perzekuce skupiny obyvatelstva, která byla realizována tím, že občané, které stíhala branná povinnost ve smyslu branného zákona, nastoupili základní vojenskou službou a měli vykonávat tuto službu ve smyslu branného zákona, tuto vojenskou službu – výcvik k obranĕ vlasti – fakticky nevykonávali, ale byli donuceni vykonávat jiné práce i po delší dobu, než byla doba základní vojenské služby, popřípadĕ v rámci tzv. „výjimečnĕnych“ cvičení. Podle Tajného rozkazu ministra národní bezpečnosti ze dne 10. 5. 1952, který navazoval na rozkaz námĕstka ministra národní bezpečnosti ze dne 2. 10. 1952, bylo nadto provádĕno i vyhledávání politicky nespolehlivĕch osob a jejich povolávání na výjimečnĕná cvičení dále pokračovalo i vůči tĕm, kteří nekonali

vojenskou základní službu. Podle směrnice Ministerstva vnitra ze dne 15. 4. 1952, zn. II/2-60 taj. 1952, vše za účelem „odstranĕní z civilního života nespolehlivĕch osob z řad bývalĕ buržoazie a jejich přísluhovačů a získání pracovní síly“. Podle Statutu pro činnost vojenskĕch pracovních jednotek ze srpna 1952 byly pomocnĕ technickĕ prapory (lehkĕ a tĕžkĕ) zřízeny, aby byly prací převychovány politicky nespolehlivĕ osoby, jejich práce se využívala ve prospĕch vojenskĕ správy, popřípadĕ v civilním sektoru. Zařazovány do nich byly – mimo jiné – i politicky nespolehlivĕ osoby povinnĕ vojenskou základní službou tzv. klasifikace E, do typu vojenskĕch pracovních jednotek – pomocnĕch technickĕch praporů tĕžkĕch pak byly včleňováni vojáci politicky nespolehlivĕ (kromĕ instruktorů spolehlivĕch) a používání vesměs pro důlní práce; politicky nespolehlivĕ konali výcvik pouze beze zbranĕ.

Způsob zřízení pomocnĕch technickĕch praporů v rozporu se zákonem a účel, za kterĕm byly zřízeny, vykazuje jednoznačnĕ znaky politickĕ perzekuce. Zařazení občanů v nich a nucenĕ práce v nich vykonávanĕ příslušnĕky tĕchto útvarů tak nemůžĕ být – má-li být smyslem a účelem náprava křivd – pokládána za standardní výkon základní vojenskĕ služby podle branného zákona, ale jako nezákonnĕ zbavení osobní svobody (omezení zásadním způsobem), jemuž odpovídal i režim v tĕchto zařizeních. Skutečnost, že podle nyní platnĕ právní úpravy se má za to, že příslušnĕci vojenskĕch pracovních táborů a pomocnĕch technickĕch praporů splnili tímto svoji vojenskou povinnost, je zákonnou fikcí. Pro účely rehabilitace je nutno vycházĕt z faktickĕho stavu věci, kdy nešlo o vojenskĕ výcvik k obranĕ vlasti, ale o politickou perzekuci vybranĕch osob nucenou prací. Statut pro činnost vojenskĕch pracovních jednotek stanoví limity pracovní doby a přesčasů, jejich prodloužení i přes uvedenĕ limit podle požadavků Ministerstva paliv a energetiky pak stanovenĕ ministrem národní obrany. Odmĕna za práci (mzda) byla organizací „zamĕstnávajĕcí“ příslušnĕky vyplácena ve prospĕch brannĕ moci, z platu byly odečítány srážky na režíi

vojenské správy způsobem, který svědčí o tom, že zákonný institut základní vojenské služby byl tímto zneužit k jiným účelům.

Soud rovněž nesdílí závěr žalovaného, že osoby tímto způsobem perzekvované měly nárok na dovolenou podle branného zákona, stejně jako vojáci skutečně vykonávající tuto službu v bojových jednotkách.

Z uvedeného Statutu pro činnost vojenských pracovních jednotek – bodu X. (vydaného v roce 1952) vyplývá, že užívá pojem „dovolená“ či „odměna“ a stanoví limity s přihlédnutím k vykonané práci v uplynulém měsíci, a to pevně s progresivním stupňováním a tím „dává záruku, že odměny ve formě ‚dovolených‘ a ‚volna‘ nebude zneužíváno a dostane se jich jenom těm, kteří si je zasloužili“. Základ pro výpočet dovolených a volna udělených u útvaru se stanoví u všech lehkých a těžkých pomocných technických praporů: 5 % na měsíc z celkového stavu útvaru může být udělen toliko, pokud útvar plnil normy, podle typu útvaru a příslušníku do něho včleněných, na nejméně 130 %, resp. 140 %, 125 %, 95 % či 120 %, za každé další zvýšení plnění normy či zpevnění (opět procentem) je stanoveno zvýšení počtu dovolených a volna o 1 %, přičemž nejsou-li splněny uvedené limity základní výše, „dovolená a volna k opuštění ubytovacího prostoru nemůže být udělena“. Počet dovolených útvaru pak nesmí přesahovat 1/4 celkového a to s dalšími omezeními. Z uvedeného plyne, že ve skutečnosti příslušník útvaru neměl „nárok“ na dovolenou, ale případné její udělení či udělení volna k opuštění ubytovacího prostoru bylo závislé na plnění pracovních norem s využitím limitů nad rámec jak zákonné pracovní doby, tak zvláště stanovených pracovních dob vůči konkrétním skupinám osob, v táborech nucených prací zařazených z důvodů politické perzekuce, a to při samotném nelegálním vzniku těchto útvarů.

O nároku na náhradu mzdy za dovolenou, na kterou by těmto příslušníkům vznikl nárok, pokud by byli v řádném pracovním poměru, je nutno ve smyslu aplikovaného nařízení vlády uzavřít, že pokud ve smyslu „materiálního zabezpečení“ i podle uvede-

ného Statutu měli dostávat příslušníci za práci plat, z něhož však byly odečteny srážky na zabezpečení vojenské správy, na jejich pobyt, stravu a podobně, a jestliže i vyplacená náhrada mzdy za „nečerpanou dovolenou“ (která byla vyplácena státní organizací, kde pracovali) šla ve prospěch vojenské správy, pak má být za takto nastolený nezákonným stavem postižený občan odškodněn.

Tomu, že postup při zřízení pomocných technických praporů a při zařazování branců, podléhajících branné povinnosti, do těchto vojenských útvarů byl jednou z forem zneužití armády k politické perzekuci a že „nárok“ na dovolenou je tak v rovině spíše teoretické, nasvědčují za použití pozitivistického výkladu práva i další skutečnosti plynoucí z usnesení Policie ČR ze dne 13. 1. 2011, odkazující na tzv. Třídní a politickou repatriaci branců v roce 1950, vypracovanou náčelníkem generálního štábu Ministerstva národní obrany. Svědčí o tom rovněž odkaz na materiál ze zasedání Vojenské rady ministra národní obrany ze dne 15. 8. 1951 a další, včetně materiálu tam označeného, který se týká povolání politicky nevyhovujících osob na výjimečné cvičení, v němž se otevřeně konstatuje, že „není kryto branným zákonem“. Obdobně je zde citována kopie přípisu ze dne 26. 6. 1952, jímž je zadokumentován „návrh na prodloužení vojenské základní služby osobám klasifikace E“, podle něhož bylo navrženo zákonnou dvouletou základní vojenskou službu těchto osob prodloužit na dobu neurčitou, a to nejméně do roku 1954. Jako důvod je zde uveden nedostatek pracovních sil ve vojenském stavebnictví a současně možnost tyto osoby převychovávat.

Skutečnost, že vznik útvaru pomocných technických praporů neměl oporu v žádném z dobových právních předpisů a jejich zřízení bylo v rozporu s Ústavou Československé republiky i branným zákonem, stejně tak jako průběh této „služby“, vyplývá i z dopisu ministra obrany Alexandra Vondry ze dne 23. 4. 2012, čj. 328/2012-1140, adresovaného členům Sva- zu pomocných technických praporů, který odkazuje na již shora uvedené dokumenty s tím, že uvedený Statut neměl charakter ani

služebního předpisu, jak to v tehdejší době předpokládal branný zákon. Stran aplikovaného ustanovení nařízení vlády č. 135/2009 Sb. ministr uvedl, že jeho výklad přísluší Ministerstvu vnitra, popřípadě v rámci správního soudnictví soudu.

Na základě uvedeného odůvodnění proto městský soud dospěl k závěru, že je přípustné

vyložit nařízení vlády č. 135/2009 Sb. tak, že i u příslušníků vojenských táborů nucených prací, respektive pomocných technických praporů, kteří do nich byli zařazeni z důvodu politické perzekuce a nuceni vykonávat práci, k níž byly tyto útvary přiděleny, je naplněn pojem „nezákonné zbavení osobní svobody“, neboť nešlo o výkon základní vojenské služby podle branného zákona. (...)

## 3008

### Vězeňská služba a justiční stráž: zjišťování totožnosti

k § 13 odst. 1 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, ve znění zákonů č. 460/2000 Sb. a č. 129/2008 Sb.

k čl. 2 odst. 2, čl. 10 odst. 2 a odst. 3 Listiny základních práv a svobod

**Justiční stráž je oprávněna zjišťovat totožnost osob, které hodlají vstoupit do jí strážené budovy státního zastupitelství (§ 13 odst. 1 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky), a to i v případě, že deklarovaným účelem vstupu je osobní předání písemnosti na úřední podatelně státního zastupitelství, jež je dislokována v útrobách budovy, tj. za místem, kde justiční stráž provádí bezpečnostní kontrolu osob vstupujících do budovy. Výzvou k prokázání totožnosti justiční stráž v tomto případě neporušuje ani ústavně zaručené právo vstupující osoby na soukromí (čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), resp. široce pojeté právo na informační sebeurčení vyplývající dle judikatury Ústavního soudu z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, ani zákaz neoprávněného zjišťování osobních údajů ve smyslu čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2013, čj. 6 Aps 7/2013-81)*

**Prejudikatura:** nálezy Ústavního soudu č. 368/2011 Sb.; č. 5/1997 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 229/95), č. 16/1998 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 492/97), č. 143/2002 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 512/02), č. 45/2008 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 2268/07), č. 196/2008 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1835/07) a č. 30/2010 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1849/08).

**Věc:** Mgr. Ing. Jan B. proti Vězeňské službě České republiky o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

K zásahu, který byl předmětem žaloby, došlo dne 22. 7. 2011 ve vstupní části budovy Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1. Žalobce je advokátem a přivolal jej telefonicky jeho klient, který chtěl předat do podatelny obvodního státního zastupitelství písemné podání. Příslušníci justiční stráže jej vyzvali k předložení občanského průkazu, což klient odmítl. Žalobce se dostavil, převzal od klienta písemné podání a výzvu justiční stráže, aby se legitimoval, taktéž odmítl, a to s odůvodněním, že po-

datelna je úřední místo určené ke styku s občany, a proto není ke zjišťování totožnosti důvod. Žalobce se poté pokusil projít kolem justiční stráže, avšak ta jej zadržela. Nakonec jej legitemovala až přivolaná hlídka Policie ČR, poté mu již justiční stráž umožnila projít a písemnost do podatelny předat. Tento zásah považuje žalobce za nezákonný, proto proti němu podal žalobu k Městskému soudu v Praze.

Žalobce původně navrhol, aby soud zakázal žalovanému požadovat od žalobce

předložení občanského průkazu nebo jinak zjišťovat totožnost žalobce při vstupu do budovy Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1 za účelem předání podání do podatelny. V průběhu řízení o žalobě však vydala obvodní státní zástupkyně pro Prahu 7 pokyn ze dne 12. 1. 2012, čj. SPR12/2012, kterým byl změněn bod 2.1 bodu 2 článku II pravidel pro výkon strážní služby místní jednotky justiční stráže při Obvodním státním zastupitelství pro Prahu 1 a 7 tak, že justiční stráž přísluší zjišťovat totožnost každé osoby, která žádá o vstup do budovy, vyjma osob, které se dožadují vstupu do podatelny státního zastupitelství, u těchto osob bude provedena vstupní kontrola a příslušník zajistí doprovod osoby do podatelny příslušného státního zastupitelství. Žalobce proto navrhl, aby soud pouze vyslovil nezákonnost výše popsaného zásahu žalovaného, neboť žalobce již nepovažoval za nutné požadovat zákaz pokračování v nezákonném zásahu.

Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 18. 4. 2013, čj. 6 A 284/2011-67. V odůvodnění vyšel zejména z toho, že justiční stráž má zákonem přiznanou pravomoc zjišťovat totožnost osob, které vstupují do střeženého objektu. Soud proto neshledal, že by justiční stráž nedovoleně narušila právo žalobce na nedotknutelnost jeho osoby požadavkem na předložení občanského průkazu. Soud dále uvedl: *„I když následně bylo nalezeno jiné řešení (viz výše citovaný pokyn obvodní státní zástupkyně pro Prahu 7), není důvod řešení předcházející, kdy u osob přicházejících do podatelny obvodního státního zastupitelství byla zjišťována totožnost, považovat za zásah nezákonný. Jestliže podatelna obvodního státního zastupitelství není oddělena od ostatních kanceláří státního zastupitelství, jeví se jako legitimní požadavek zajištění bezpečnosti střežených prostor. Naléhavost chráněného zájmu vyplývá již ze samotné skutečnosti, že střežením objektů, kde sídlí státní zastupitelství, byla pověřena právě justiční stráž jako součást ozbrojeného bezpečnostního sboru. Pokud by takový zájem dán nebyl, mohly by být objekty střeženy neozbrojenými službami. Za*

*takového stavu je dle názoru soudu zachován i požadavek proporcionality při srovnání významu chráněného veřejného zájmu na bezpečnosti objektů, kde sídlí státní zastupitelství, a významu zajištění nedotknutelnosti osoby žalobce.“* Jelikož zjišťování totožnosti prováděla justiční stráž v souvislosti se střežením chráněného objektu, ve kterém sídlí státní zastupitelství, byla podle názoru městského soudu naplněna též podmínka, že zásah do osobní sféry jednotlivce musí být ospravedlněn konkrétní skutečností, resp. důvodem takového omezení, a nikoliv proveden pouze proto, že orgán státu je takovou pravomocí formálně nadán, která vyplývá z nálezů Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07, č. 196/2008 Sb. ÚS, citovaného žalobcem.

Proti uvedenému rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Vyjádřil nesouhlas se závěrem soudu, že k zásahu do jeho práva na informační sebeurčení nedošlo, jelikož justiční stráž mu nakonec umožnila podání učinit. Stěžovatel poukázal na to, že zásah představovala již pouhá výzva justiční stráže, aby se legitimoval, že tento zásah nebyl naplněn jedině díky jeho aktivnímu odporu, důsledkem však byl zásah do jeho osobní svobody tím, že jej justiční stráž zadržovala ve vstupním prostoru obvodního státního zastupitelství. Dále stěžovatel namítal, že městský soud nesprávně odmítl jeho odkaz na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1835/07 s tvrzením, že dopadá na jiné situace; podle žalobce mají závěry tohoto nálezů obecnou povahu. V další argumentaci stěžovatel poukázal též na nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, č. 30/2010 Sb. ÚS, ze dne 15. 7. 1997, sp. zn. II. ÚS 229/95, č. 5/1997 Sb. ÚS, ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02, č. 143/2002 Sb. ÚS, a ze dne 29. 2. 2008, sp. zn. II. ÚS 2268/07, č. 45/2008 Sb. ÚS, a dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2012, čj. 9 As 52/2012-28. Městský soud měl podle stěžovatele přihlídnout ke změně praxe na Obvodním státním zastupitelství pro Prahu 1, k níž došlo v průběhu řízení a která dokazuje, že zásah nebyl nezbytný. Stěžovatel také upozornil, že proti

témuž zásahu podal žalobu i jeho klient (zastupovaný stěžovatelem) a že jiný senát městského soudu rozhodl o nezákonnosti zásahu a uložil Vězeňské službě ČR zlikvidovat osobní údaje získané (dřívějším) prokázáním totožnosti klienta, a to rozsudkem ze dne 30. 5. 2013, čj. 8 A 273/2011-67. K tomu stěžovatel citoval řadu rozhodnutí Ústavního soudu týkajících se předvídatelnosti soudního rozhodování a zákazu libovůle.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, pokud jde o ústavní rozměr kauzy, že justiční stráž disponovala zákonným zmocněním k provedení zásahu (1. kritérium testu ústavnosti), požádala stěžovatele o prokázání totožnosti způsobem, který zákonu neodporoval (2. kritérium testu ústavnosti), a taktéž z hlediska proporcionality zásah podle názoru žalovaného obstál (3. kritérium testu ústavnosti). Žalovaný v této souvislosti upozornil, že stěžovatelův klient vyvolal ve střezném prostoru konfliktní situaci, kterou následně řešil za účasti stěžovatele. Vyvolávání nepřehledných situací ve střezných objektech přitom klade zvýšenou náročnost na výkon služby příslušníků justiční stráže. Žalovaný také poukázal na to, že podatelna příslušného státního zastupitelství není oddělena od ostatního úředního prostoru. Stěžovatelem citovaný rozsudek městského soudu čj. 8 A 273/2011-67 označil žalovaný za kontroverzní, neboť popírá zákonem zakotvené oprávnění příslušníků justiční stráže zjišťovat totožnost osob vstupujících do střezných budov. Stěžovatel se navíc podle názoru žalovaného v kasační stížnosti nezmínil o „*dalším kritériu, kterým je otázka rozumnosti či nerozumnosti. Pokud justiční stráž při svém zákroku obstála v prvních třech kritériích testu zákonnosti, tak z uvedeného vyplývá, že se chovala i rozumným způsobem.*“

Ve své replice k vyjádření žalovaného upozornil stěžovatel, že žalovaný nepodal proti rozsudku městského soudu čj. 8 A 273/2011-67 kasační stížnost, ačkoliv jej nyní označuje za kontroverzní. Dále stěžovatel poukázal na to, že zákon o Vězeňské službě a justiční stráži České republiky rozlišuje mezi „*střežením*“ objektů a „*zajištěním pořádku*

*a bezpečnosti*“ v objektech. Podle § 2 odst. 1 citovaného zákona „*Vězeňská služba spravuje a střeží vazební věznice a věznice*“ a „*ústavy pro výkon zabezpečovací detence*“, zatímco podle písmene f) citovaného ustanovení pouze „*zajišťuje pořádek a bezpečnost v budovách soudů, státních zastupitelství a ministerstva a v jiných místech jejich činnosti a v rozsahu stanoveném tímto zákonem zajišťuje pořádek a bezpečnost při výkonu pravomoci soudů a státních zastupitelství*“.

Stěžovatel z toho dovodil, že primárním úkolem vězeňské služby je zajistit „*tzolaci věznic*“ od vnějšího okolí tak, aby byl prováděn výkon vazby a trestu s ohledem na jejich účel, avšak otázka zajištění pořádku a bezpečnosti ve veřejných budovách, jakými jsou budovy soudů, státních zastupitelství atd., je zcela něco jiného. Stěžovatel v této souvislosti položil otázky, co je podatelnou a jaký má význam podatelna pro veřejnost, zda je možno omezovat přístup na podatelnu jakéhokoliv orgánu (v daném případě státního zastupitelství) tím, že bude prováděna lustrace osob přistupujících právě na podatelnu, a zda může vůbec lustrace osob přistupujících na podatelnu orgánu a zaznamenání osobních údajů takovýchto osob nějakým způsobem přispět k zajištění pořádku a bezpečnosti v budově. Stěžovatel měl za to, že uvedené otázky zodpověděl uspokojivě městský soud ve výše citovaném rozsudku čj. 8 A 273/2011-67.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [10] Nejprve Nejvyšší správní soud uvádí, že předmětem jeho posouzení bude zásah spočívající v tom, že příslušníci justiční stráže vyzvali stěžovatele, který vstoupil do budovy Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1, aby jim předložil doklad totožnosti. Předmětem zkoumání nemůže být tvrzené omezení stěžovatelovy osobní svobody spočívající v tom, že mu justiční stráž fyzicky



zabránila, aby bez předložení požadovaného dokladu pokračoval dále v chůzi směrem k podatelně, neboť tento zásah (resp. jeho forma) nebyl předmětem původní žaloby; k nově namítaným skutečnostem Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti podle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží.

[11] Pokud jde o právní úpravu, základem je § 13 odst. 1 zákona o Vězeňské službě a justiční strážci České republiky, který zní: *„Při střežení objektů je příslušník oprávněn zjišťovat totožnost osob, které vstupují do objektu nebo se v něm nacházejí, prohlížet jejich zavazadla i věci a prohlížet dopravní prostředky při vjezdu i výjezdu. Při důvodném podezření, že osoba má u sebe zbraň nebo jinou věc, kterou by mohla narušit výkon zabezpečovací detence, vazby nebo výkon trestu odnětí svobody nebo bezpečnost v budovách soudů, státních zastupitelství nebo ministerstva nebo kterou neoprávněně vynáší ze střeženého objektu, může příslušník provést její osobní prohlídku a takovou zbraň nebo jinou věc odebrat. Může přijímat i jiná opatření nezbytná k tomu, aby do objektu nebyly vnášeny nebo dopravovány věci, které by mohly narušit výkon zabezpečovací detence, vazby nebo výkon trestu odnětí svobody nebo bezpečnost v budovách soudů, státních zastupitelství nebo ministerstva.“*

[12] Již z této citace je zřejmé, že neobstojí stěžovatelova argumentace na zákonné úrovni, podle níž citovaný zákon rozlišuje mezi „střežením“ objektů a „zajištěním pořádku a bezpečnosti“ v objektech. Pro účely vymezení oprávnění příslušníků justiční stráže totiž výše citované ustanovení zahrnuje pod pojem „střežený objekt“ výslovně též budovy soudů, státních zastupitelství a Ministerstva spravedlnosti. Při plnění jejich úkolů ve všech těchto budovách dává zákon nepochybně justiční strážci oprávnění „zjišťovat totožnost osob, které vstupují do objektu nebo se v něm nacházejí, prohlížet jejich zavazadla i věci a prohlížet dopravní prostředky při vjezdu i výjezdu“ (a v určitých odůvodněných případech dokonce též provést jejich osobní prohlídku).

[13] Pokud jde o stěžovatelovu ústavně-právní argumentaci, nejprve je nutno podot-

knout, že jakkoli se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s obecnými principiálními teze-  
mi, jež Ústavní soud ve svých nálezech citova-  
ných stěžovatelem vyslovil, přece jen nelze  
přehlédnout, že většina z těchto nálezů řeší  
zcela odlišné situace, a to nejen skutkově  
a právně, nýbrž i vzhledem k významu, resp.  
intenzitě zásahu do ústavně zaručených práv,  
než jakou Nejvyšší správní soud posuzuje  
v tomto případě. Nález sp. zn. II. ÚS 229/95  
se vyjadřoval k rozhodnutí rektora vysoké  
školy, kterým byla vzhledem k formálním  
a věcným nejasnostem zrušena přijímací  
zkouška stěžovatelky (šlo zde o přístup ke  
vzdělání, resp. realizaci ústavně zaručeného  
práva na vzdělání podle čl. 33 Listiny základ-  
ních práv a svobod, dále jen „Listina“). Ústav-  
ní soud (opíraje se dokonce o stanovisko plé-  
na) v daném případě rozhodnutí rektora  
aproboval, ačkoliv pro ně chybělo konkrétní  
a výslovné zmocnění v zákoně či vnitřních  
předpisech školy. Naopak nálezem sp. zn.  
I. ÚS 512/02 Ústavní soud zakázal finančnímu  
úřadu pokračovat v postupu, označeném ja-  
ko pokračování v daňové kontrole a uskutec-  
ňovaném poté, co byla původní rozhodnutí  
finančních orgánů zrušena soudem, neboť  
pro uvedený postup chybělo jakékoliv zákonn-  
né zmocnění. V nálezu sp. zn. II. ÚS 2268/07  
zase Ústavní soud podrobil kritice Nejvyšší  
soud za to, že nevyhověl stížnosti ministra  
spravedlnosti pro porušení zákona, přičemž  
stížnost se týkala odsouzení stěžovatele – fa-  
ráře Českobratrské církve evangelické – za  
napadení veřejného činitele v roce 1978, tedy  
v období komunistického režimu. Předmě-  
tem kritiky Ústavního soudu byl především  
fakt, že Nejvyšší soud nezasadil kauzu do šir-  
šího společenského kontextu, a pominul tím  
cílené porušení zásad spravedlivého procesu  
v trestním řízení, které se stěžovatelem vedly  
komunistické soudy.

[14] Jak vidno, v žádném z výše uvede-  
ných nálezů Ústavní soud neřešil situaci po-  
dobnou té, která je předmětem kasační stíž-  
nosti (naopak v jednom ze svých usnesení,  
dokonce publikovaném, Ústavní soud apro-  
boval zákonnou praxi zjišťování totožnosti  
osob vstupujících přímo do objektů Policie

České republiky – srov. usnesení ze dne 26. 2. 1998, sp. zn. III. ÚS 492/97, U 16/10 SbNU 391, č. 16/1998 Sb. ÚS). V nyní posuzované kauze jde totiž o to, že orgán státu (zde justiční stráž) využil oprávnění výslovně zakotveného v zákoně (zde zjištění totožnosti osoby vstupující do střežené budovy) a stěžovatel zpochybňuje oprávněnost tohoto zásahu, protože jej za daných okolností (návštěva podatelný) nepovažuje za racionální, resp. odůvodněný nezbytností ochrany střežené budovy, resp. pořádku a bezpečnosti ve střežené budově. Určitou inspiraci může představovat výše citovaný nálezn sp. zn. I. ÚS 1849/08, v němž Ústavní soud odmítl akceptovat uložení pořádkové pokuty stěžovateli, který se nedostavil k podání vysvětlení k přestupkovému orgánu, přičemž přestupkové řízení bylo nakonec zastaveno s odůvodněním, že stěžovatel svým jednáním neporušil zákon (věcně se jednalo o to, že stěžovatel jako svolavatel řádně ohlášeného shromáždění umístil na pozemní komunikaci dva zvukové reproduktory, čímž měl bez úředního povolení užít pozemní komunikaci k jinému účelu, než pro který je určena). Vedle logicky se nabízejícího zákazu sebeobviňování opřel Ústavní soud svou argumentaci též o následující úvahu: „*Orgán veřejné moci [...] vykonává určitou pravomoc a kompetenci ultra vires nejen tehdy, jedná-li mimo formálně zákonem stanovený rámec pravomocí a kompetencí, ale materiálně též tehdy, pokud svým jednáním nesleduje určitý předvídatelný a racionálně zdůvodnitelný účel, pro který mu byla určitá pravomoc a kompetence svěřena, resp. tehdy, narušuje-li svým, byť o zákon se opírajícím postupem, základní práva dotčených osob více, než je nezbytně nutné k tomu, aby byl ještě dosažen zákonem stanovený účel.*“

[15] Ze stěžovatelem odkazovaných kauz má však k nyní posuzované věci právně nejbližší případ, v němž Ústavní soud dospěl k závěru, že vykonaná finanční kontrola nebyla v souladu s ústavněprávními požadavky, neboť se neopírala o konkrétní zjištění týkající se kontrolované osoby (nálezn sp. zn. I. ÚS 1835/07). Nutno ovšem upozornit, že tento –

stěžovatelem obšírně citovaný – nálezn byl později překonán stanoviskem pléna Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS-st. 33/11, ST 33/63 SbNU 567, č. 368/2011 Sb.). V něm Ústavní soud dospěl k následujícímu závěru: „*Legitimním cílem v případě daňové kontroly prováděné dle § 16 zákona [č. 337/1992 Sb.,] o správě daní a poplatků je veřejný zájem státu na řádném stanovení a výběru daní zakotvený v § 2 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků. Omezení osobní sféry jednotlivce při realizaci daňové kontroly správcem daně je nutno posuzovat z hlediska principu přiměřenosti v každém konkrétním případě tak, aby byl vyloučen svévolný postup správce daně (jako např. šikanózní postup zvolený ve věci sp. zn. I. ÚS 1835/07). Za takovýto postup však nelze bez dalšího považovat, s ohledem na účel daňové kontroly, postup, při němž při zahájení či průběhu daňové kontroly neexistuje důvodné podezření řádného neplnění povinností daňového subjektu.*“

[16] Nejvyšší správní soud posoudil kasační tížnost v souladu s výše uvedenou judikaturou Ústavního soudu. V prvé řadě se musel vyrovnat s otázkou, zda se žalobou napadený zásah vůbec dotkl některého ústavně zaručeného práva. Nejvyšší správní soud má za to, že šlo o zásah do práva na soukromí zaručeného čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny; konkrétně čl. 10 odst. 3 Listiny zahrnuje nejen „*neoprávněné shromažďování, zveřejňování nebo jiné zneužívání*“ osobních údajů, ale nepochybně též jejich zjišťování, jež shromažďování a jinému nakládání s nimi předchází. Krom toho, Ústavní soud ve své judikatuře dovodil v podobných případech též existenci široce pojatého „*práva na informační sebeurčení*“ vyplývajícího z čl. 2 odst. 2 Listiny, jež Ústavní soud označil za generální klauzuli pokrývající veškeré myslitelné zásahy do „*svobodného prostoru osoby*“ (viz např. výše citovaný nálezn sp. zn. I. ÚS 512/02). Nejvyšší správní soud má tedy za to, že k zásahu do ústavně zaručených práv a svobod stěžovatele výzvou k prokázání totožnosti před umožněním vstupu do budovy státního zastupitelství v daném případě došlo.

[17] Již výše Nejvyšší správní soud vyložil, že zásah do označeného ústavně zaručeného základního práva se opíral o srozumitelnou a jednoznačnou zákonnou úpravu. V tomto ohledu byl zcela předvídatelný. Pokud jde o jeho intenzitu, Nejvyšší správní soud poznamenává, že v daném prostředí (střežený objekt státního zastupitelství, tj. orgánu veřejné moci zastupujícího veřejnou žalobu v trestním řízení) musí mít vstupující osoba nutně výrazně snížené očekávání ve vztahu k zachování svého „*soukromí*“; zjišťování totožnosti osob vstupujících do objektů chráněných bezpečnostním sborem je standardním a možno říci, že vedle viditelné přítomnosti příslušníků bezpečnostního sboru vykonávajících ostrahu tím nejmenším, čím se ostraha objektu projevuje. Navíc, dobrovolný vstup ze zákonného důvodu do objektu s bezpečnostním režimem předpokládá na straně vstupující osoby aktivní a informované rozhodnutí; ke vstupu, resp. návštěvě a s tím souvisejícím omezením není nijak nucena – tím se tato situace výrazně liší od případů, kdy do práva na informační sebeurčení zasahuje veřejná moc svým aktivním jednáním a dotčená osoba nemůže zásah nijak odvrátit nebo mu předejít (viz např. stěžovatelem odkazované případy finančních kontrol v sídle podnikatele řešené Ústavním soudem). Osoba, která chce učinit na státním zastupitelství podání (např. podat trestní oznámení nebo stížnost) má sama alternativní a stejně efektivní možnosti k dosažení úředního prahu orgánu veřejné moci (doručování datovou schránkou, držitelem poštovní licence, na elektronickou podatelnu, kurýrem atp.). Navíc nelze přehlédnout, že zjišťování totožnosti osoby, jež podle svých slov hodlá navštívit podatelnu, je neutrálním opatřením bez vazby na existenci nebo dokonce obsah samotného podání neseného do podatelny. Výzva k prokázání totožnosti byla neutrální i v případě stěžovatele; ze spisů neplyne, a ani stěžovatel nic takového netvrdí, že by požadavek justiční stráže k prokázání totožnosti byl vznesen pouze vůči stěžovateli, oproti jiným osobám vstupujícím standardně za obdobných okolností do budovy státního zastupitelství, anebo byl ve vztahu k osobě stěžovatele motivován šika-

nózně či diskriminačně. Ze všech těchto důvodů hodnotí Nejvyšší správní soud zásah do stěžovatelova ústavně zaručeného základního práva jako nepatrný, a již jen z tohoto důvodu by mohl testování ústavnosti zásahu ukončit se závěrem, že k porušení stěžovatelova základního práva na informační sebeurčení s argumentem *de minimis* nedošlo.

[18] Nicméně s respektem k subjektivnímu pocitu stěžovatele, že se o intenzivní zásah do jeho základních práv jednalo, Nejvyšší správní soud podrobil zásah další analýze, přičemž ani tak neshledal, že by mohlo dojít k porušení stěžovatelova ústavně zaručeného základního práva.

[19] Především zákonem zakotvené oprávnění příslušníků justiční stráže zjišťovat totožnost osob vstupujících do střežených budov naplňuje legitimní cíl, který Nejvyšší správní soud spatřuje ve veřejném zájmu na zachování „*pořádku a bezpečnosti v budovách soudů, státních zastupitelství a ministerstva*“, jak jej ostatně v § 2 odst. 1 písm. f) vymezuje přímo zákon o Vězeňské službě a justiční stráž České republiky.

[20] Použitý prostředek (zjišťování totožnosti osob) je přitom v obecné rovině skutečně způsobilý tento legitimní cíl (zajištění pořádku a bezpečnosti v budově státního zastupitelství) naplnit. K dosažení uvedeného cíle vedle bezpečnostní prohlídky (fyzické prohlídky vstupujících osob a jejich zavazadel, jež jsou ostatně mnohem citelnějším zásahem do osobní sféry jednotlivce) slouží i identifikace osob, které do střeženého objektu zvnějšku vstupují. Identifikace osob je součástí identifikace možných rizik. Zjištění totožnosti určité osoby může indikovat zvýšené bezpečnostní riziko a může vést k individuálnímu přijetí bezpečnostního opatření (například může takovou osobu doprovázet po budově jeden či více příslušníků justiční stráže), nebo dokonce k tomu, že justiční stráž zabráni dané osobě ve vstupu do střežené budovy do doby, než bude riziko ošetřeno přijetím jiných opatření tak, aby účel návštěvy (například návštěva podatelny) nebyl neodůvodněně zmařen. Identifikace rizik a přijetí odpovídajících opatření je ostatně tím, co

se od ozbrojené složky střezící objekt, který se může stát předmětem ohrožení, očekává. Pominout nelze ani preventivní působení zjišťování totožnosti vstupujících osob, jež je svou systematickostí, resp. obecným povědomím o tomto opatření způsobilé odrazovat potenciální narušitele, resp. představovat překážku či komplikaci, s níž musí při plánovaném průniku do budovy počítat. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že v daném případě sleduje zjišťování totožnosti vstupujících osob, jež se opírá o zákon, legitimní cíl a je i způsobilé tento cíl v obecné rovině naplnit. Nejvyšší správní soud se tedy neztotožňuje s názorem městského soudu vyjádřeným v citovaném rozsudku čj. 8 A 273/2011-67, podle něhož není nijak zřejmé, jak by mělo zjišťování totožnosti vstupujících osob k zajištění bezpečnosti vést (Nejvyšší správní soud se nyní nezabývá otázkou uchovávání takto zjištěných osobních údajů, neboť tato otázka nebyla a není předmětem tohoto řízení – stěžovatelovy osobní údaje justiční stráží zjištěny, a tudíž ani uchovávány, nebyly).

[21] Poslední otázkou pak je, zda bylo zákonné zmocnění v konkrétním případě využito v souladu se zákonem stanoveným účelem a přiměřeně. Veškeré námitky stěžovatele ostatně vyznívají v tom smyslu, že vzhledem k důvodu jeho vstupu do budovy (předání podání na podatelnu) se uplatnění zákonného zmocnění minulo s legitimním cílem, pro jehož naplnění byla pravomoc identifikovat vstupující osoby justiční stráží svěřena, resp. že využití tohoto oprávnění bylo v daném případě vůči němu nesmyslně a nepřiměřeně omezující. Na tuto argumentaci přistoupil též městský soud v již zmíněném rozsudku čj. 8 A 273/2011-67, v němž posuzoval prakticky totožný zásah vůči stěžovatelovu klientovi a kde uvedl: „V [...] *testu přiměřenosti podle názoru soudu žalovaný zásah neobstál. [...] To je zřejmé i ze srovnání obou zásahů proti žalobci s postupem zavedeným od 12. 1. 2012, kdy osoba vstupující do podatelny je podrobena bezpečnostní kontrole a poté je příslušníkem justiční stráže doprovázena do podatelny, aniž by bylo nutné zjišťovat její osobní údaje a zaznamenávat*

*je. Kromě toho tedy, že není doložena účel-nost zjišťování a zaznamenávání osobních údajů ve vztahu k zajištění bezpečnosti, shledává je soud navíc nepřiměřeně intenzivní, jestliže se [chybí zřejmě slovo: lze] bez něj obejít.“*

[22] Ani s tímto náhledem na věc se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Za nepřiměřený zásah by bylo v první řadě možno považovat požadavek justiční stráže na prokázání totožnosti, který by byl bezdůvodně zaměřený přímo vůči osobě stěžovatele – vykazoval by rysy postupu šikanózního, diskriminačního nebo svévolného. Nic takového však stěžovatel neuvádí. Jeho žaloba a následná kasační stížnost představují spíše obecnou výtku, že zjišťování totožnosti osob, které přicházejí pouze navštívit podatelnu, není úkolem nezbytným, resp. že jde o nepřípustnou překážku v dosažení podatelny. Tato úvaha ovšem staví na předpokladu, že každá osoba vstupující do střežené budovy sem vstupuje právě za tím účelem, který oznámí justiční stráž. Jakkoliv tento předpoklad bude jistě v drtivé většině případů správný, justiční stráž střeží budovy soudů, státních zastupitelství a Ministerstva spravedlnosti právě kvůli onomu nepatrnému zlomku případů, kdy tomu tak být nemusí. Od bezpečnostních složek se zkrátka očekává určitá míra ostražitosti a vzhledem k povaze jejich práce je i žádoucí.

[23] Kromě toho je třeba říci, že i na podatelně pracují zaměstnanci orgánu veřejné moci, jež mohou být vystaveni bezpečnostním rizikům a mohou se stát předmětem útoku jakožto „*reprezentanti*“ orgánu veřejné moci. Podatelna se z tohoto pohledu nijak nevyvíká jiným pracovištěm orgánu veřejné moci; není rozdíl mezi požadavkem návštěvníka na uskutečnění osobní schůzky s úřední osobou (zde státním zástupcem) a návštěvou pracovníka podatelny za účelem předání podání. Je-li tedy akceptováno, že v prvním případě je vzhledem k účelu návštěvy zjišťování totožnosti návštěvníka namísto, není důvodu činit jiný závěr ve vztahu k návštěvě podatelny. Proto by ani stavební oddělení podatelny od ostatních prostor střežené budovy nepředstavovalo řešení ideální a všespásné –

z hlediska ostrahy budovy a ochrany úředních osob by šlo pouze o jiný způsob rozložení rizika.

[24] Existence alternativy spočívající v doprovodu návštěvníka justiční stráží na podatelnu a zpět, o níž opřel městský soud svou úvahu o nepřiměřenosti zásahu v obdobném případě, bezpečnostní riziko plošně a do určité míry ošetřuje, nejde však o alternativu, která by zjišťování totožnosti zcela nahrazovala. Pomineme-li otázku organizační, personální a technické proveditelnosti tohoto řešení, jež se může lišit podle typu orgánu veřejné moci a typového rizika, jemuž čelí (jak co do své věcné působnosti, tak i vzhledem k působnosti místní či ke konkrétnímu umístění v oblastech bezpečnějších či naopak rizikovějších – jiná může být u okresního státního zastupitelství či okresního soudu, jiná u Nejvyššího státního zastupitelství či Nejvyššího soudu, a lišit se může i okres od okresu), nelze odhlédnout od toho, co bylo uvedeno výše, tedy že zjišťování totožnosti vstupujících osob je kromě svého preventivního odrazujícího účinku předpokladem individualizované identifikace bezpečnostního rizika spojeného se vstupem konkrétní osoby do chráněné budovy. Na takto zjištěné riziko může justiční stráž reagovat dalším bezpečnostním opatřením, např. takovým, že konkrétní osobu na dané místo uvnitř budovy doprovodí ne jeden, ale více příslušníků justiční stráže. A naopak, je nepochybné, že v naprosté většině případů zjištění totožnosti osoby vstupující (skutečně) za účelem ná-

vštěvy podatelny nepřinese poznatek o zvýšeném bezpečnostním riziku, ovšem za této situace se Nejvyššímu správnímu soudu jeví představa nahrazení „plošného“ zjišťování totožnosti „plošným“ doprovázením návštěvníků justiční stráží a předáváním písemností na podatelně pod jejím dohledem jako poněkud kontraproduktivní k deklarované snaze o nalezení méně omezující alternativy.

[25] Nejvyšší správní soud uzavírá, že k porušení stěžovatelova ústavně zaručeného základního práva na informační sebeurčení nedošlo. Zásah do tohoto práva spočívající ve výzvě k prokázání totožnosti při dobrovolném vstupu do chráněného objektu vyhodnotil co do intenzity jako nepatrný a bez ohledu na jeho nepatrnou intenzitu za přiměřený ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny. Justiční stráž nepostupovala vůči stěžovateli při vznesení požadavku na prokázání jeho totožnosti svedlivo ani šikanózně a nedopustila se žádného excesu, nýbrž systematicky naplňovala výslovné zákonné zmocnění v souladu s jeho účelem a smyslem. To, že obvodní státní zástupkyně pro Prahu 1 údajně později uložila justiční stráží změnit její dosavadní praxi, na tomto hodnocení nic nemění, neboť zvolené řešení samo o sobě není srovnatelnou alternativou, natož pak méně (spíše jen jinak) omezující; volba konkrétních režimových opatření je v kompetenci příslušných oprávněných funkcionářů daného chráněného objektu v závislosti na vyhodnocení bezpečnostních rizik, jimž chráněný objekt a osoby zde se vyskytující aktuálně čelí.

## 3009

### **Pobyt cizinců: vízum za účelem strpění pobytu na území; oprávněný pobyt**

k § 33 odst. 1 písm. c) a § 60 odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 222/2003 Sb., č. 428/2005 Sb., č. 165/2006 Sb. a č. 427/2010 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

**Nikoli každé podání žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dní za účelem strpění pobytu podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, zakládá možnost legálně setrvat na území. Domněnka, že nebylo-li o uvedené žádosti rozhodnuto v době platnosti oprávnění k pobytu cizince na úze-**

**mí, považuje se jeho další pobyt na území za pobyt na toto vízum, a to až do rozhodnutí o žádosti (§ 60 odst. 7 téhož zákona), se uplatní pouze tehdy, pokud je cizinec v okamžiku podání žádosti o toto vízum držitelem platného oprávnění k pobytu. Pokud žádost podává cizinec, který pobývá na území České republiky na základě výjezdního příkazu, tato domněnka se neuplatní.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, čj. 8 As 119/2012-32)*

**Prejudikatura:** č. 1850/2009 Sb. NSS a č. 2524/2012 Sb. NSS.

**Věc:** Oleksandr N. proti Policii ČR, Krajskému ředitelství policie hlavního města Prahy, o zajištění za účelem správního vyhoštění, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 15. 7. 2006 bylo žalobci uloženo správní vyhoštění a zákaz vstupu na území České republiky po dobu 3 let. Dne 16. 9. 2008 bylo rozhodnuto o novém správním vyhoštění a zákazu vstupu na území České republiky po dobu 5 let. Dne 25. 9. 2008 podal žalobce žádost o udělení mezinárodní ochrany. Toto řízení bylo pravomocně ukončeno dne 5. 12. 2012 a následně mu byl ustanoven výjezdní příkaz s platností od 29. 12. 2012 do 27. 1. 2012. Žalobce požádal dne 26. 1. 2012 o vízum za účelem strpění pobytu podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců a dále o trvalý pobyt. Ministerstvo vnitra žalobce dne 1. 8. 2012 informovalo, že mu dlouhodobé vízum za účelem strpění pobytu nebylo uděleno. Dne 30. 8. 2012 žalovaná rozhodla o zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění, podle § 124 odst. 1 písm. b) a c) citovaného zákona. Doba zajištění byla stanovena na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody.

Rozhodnutí o zajištění napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 4. 10. 2012, čj. 1 A 51/2012-34. Městský soud dospěl k závěru, že žalovaná řádně zdůvodnila, proč přistoupila přímo k zajištění cizince. Žalovaná přitom nepřekročila svou diskreční pravomoc, jestliže předchozí nerespektování správních rozhodnutí o vyhoštění žalobce posoudila za důvod, pro který nepřistoupila k uložení mírnějšího donucovacího opatření. Zajištění bylo podle soudu zcela adekvátní, neboť zvláštní opatření za účelem vycestování cizince by v daném případě byla nedostatečná a neúčinná.

Městský soud dále nepovažoval za důvodnou námitku, že se žalobce domníval, že se na

území republiky nacházel oprávněně, neboť se řídil poučením obsaženým v Potvrzení o podání žádosti o vízum nad 90 dnů za účelem strpění dle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců; v něm je odkázáno na § 60 odst. 7 téhož zákona. Městský soud k této námitce uvedl, že na základě předmětné žádosti je oprávněn na území pobývat ten cizinec, který již před podáním žádosti byl oprávněn k pobytu. Žalobce před podáním žádosti o vízum k pobytu nad 90 dnů pobýval na území České republiky na základě výjezdního příkazu, nikoliv na základě dlouhodobého víza, povolení k dlouhodobému pobytu nebo na základě dokladu vydaného dle zvláštního právního předpisu, jak předpokládá § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Dle městského soudu proto nedošlo k porušení práv žalobce nabytých v dobré víře.

Městský soud dále uvedl, že správní orgán musí v řízení o zajištění cizince předběžně posoudit a učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění, vycestování nebo předání podle mezinárodní smlouvy možné, a to v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo pokud v řízení vyšly najevo. Takovouto překážkou však dle městského soudu není probíhající řízení o povolení k trvalému pobytu za situace, kdy je správnímu orgánu z obsahu spisového materiálu zřejmé, že žádosti cizince nebude vyhověno.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že nebyly splněny podmínky pro jeho zajištění ani pro konání řízení o správním vyhoštění, jelikož na území České republiky pobýval v době zajištění legálně. Ministerstvo

vnitřně jej výslovně poučilo, že v souladu s § 60 odst. 7 zákona o pobytu cizinců se považuje pobyt účastníka do pravomocného rozhodnutí o žádosti o vízum na 90 dnů za účelem strpění za pobyt oprávněný, resp. za pobyt ekvivalentní. Stěžovatel byl v době od 27. 1. 2012 do svého zadržení dne 29. 8. 2012 v dobré víře, že na území republiky pobývá oprávněně. V tomto období opakovaně kontaktoval ministerstvo, aby se informoval o své žádosti. Nikdy mu nebylo sděleno podezření o neoprávněnosti jeho pobytu. Po celou dobu se zdržoval na adrese svého hlášeného pobytu, kde také přebíral případnou poštu. O žádosti o nové posouzení důvodů vedoucích k neudělení dlouhodobého víza nebylo doposud pravomocně rozhodnuto. Pokud se správní orgán domníval, že stěžovatelova žádost o trvalý pobyt je nedůvodná, resp. zjevně právně nepřijatelná, měl řízení neprodleně zastavit s poučením, že mu z podané žádosti neplynou práva a neměl vydávat potvrzení s ujištěním o oprávněnosti pobytu stěžovatele. Městský soud dále přehlédl, že žalovaná opomenula námitku, že stěžovatel pobýval na území České republiky oprávněně. To ovlivnilo hodnocení otázky, zda došlo k maření dříve vydaného rozhodnutí o správním vyhoštění. K tomu stěžovatel odkázal na judikaturu Ústavního soudu týkající se zásady přiměřenosti postupu správního orgánu a uplatňování jeho pravomoci při zasahování do práv a oprávněných zájmů dotčených osob (nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98, č. 2/2000 Sb., a ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01, č. 410/2001 Sb.).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### V.

(...) [19] Podstata této kasační stížnosti spočívá v otázce, zda byly splněny zákonné předpoklady pro zajištění stěžovatele. Podle § 124 odst. 1 písm. b) a c) zákona o pobytu cizinců by bylo možno zajistit stěžovatele za předpokladu, že mu bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění a nepostačuje uložení zvláštního opatření za

účelem vycestování a současně, pokud by zde bylo shledáno nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění a pokud cizinec nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění.

[20] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150, č. 2524/2012 Sb. NSS (viz také rozsudek tohoto soudu ze dne 15. 4. 2009, čj. 1 As 12/2009-61, č. 1850/2009 Sb. NSS), vyslovil, že správní orgán má povinnost zabývat se již v řízení o zajištění cizince možnými překážkami správního vyhoštění, a to v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo v řízení vyšly najevo. Možné překážky musí předběžně posoudit a učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění alespoň potenciálně možné. S ohledem na uvedený závěr má i v řízení o zajištění cizince své místo otázka, zda bylo možné se stěžovatelem zahájit řízení o správním vyhoštění, jestliže tvrdil, že se na území České republiky nacházel legálně.

[21] Podle § 33 odst. 1 písm. c) citovaného zákona udělí Ministerstvo vnitřní věci k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území cizinci, „*kteřý v době platnosti oprávnění k pobytu, jehož platnost nelze prodloužit, požádal na území o vydání povolení k trvalému pobytu, pokud je k tomu podle § 69 oprávněn a o této žádosti nebylo rozhodnuto v době platnosti oprávnění k pobytu cizince na území*“. Ustanovení § 69 daného zákona určuje, které žádosti o povolení k trvalému pobytu se podávají na zastupitelském úřadu a které přímo u Ministerstva vnitřní.

[22] Poté, co stěžovatel požádal dne 26. 1. 2012 o udělení tohoto typu víza, Ministerstvo vnitřní mu potvrdilo podání žádosti a v tomto potvrzení současně poukázalo na § 60 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, podle kterého pokud nebylo o žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. c) téhož zákona „*rozhodnuto v době platnosti oprávnění k pobytu cizince na území, považuje se jeho další pobyt na území za pobyt na toto vízum, a to až do rozhodnutí o žádosti*“. Stěžov-

vatel má na základě této skutečnosti za to, že se jeho pobyt stal oprávněným.

[23] Nejvyšší správní soud zohlednil obsah důvodové zprávy k zákonu č. 427/2010 Sb., kterým došlo k novelizaci § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců ve shora citovaném znění. Důvodová zpráva uvádí, že navrhovaná změna směřuje „k řešení případů, kdy cizinec je držitelem platného oprávnění k pobytu, ale před vydáním rozhodnutí o jeho žádosti o trvalý pobyt uplyne platnost jeho dosavadního pobytového oprávnění. [...] Vízum za účelem strpění pobytu na území bude vydáváno pouze cizinci, který splňuje podmínky k tomu, aby žádost o povolení trvalého pobytu mohl podat za svého pobytu na území České republiky. Žádost o vydání povolení k trvalému pobytu nebude umožněno na území podat cizinci, který je držitelem výjezdního příkazu – viz návrh úpravy § 69 odst. 5.“

[24] Podle poukazovaného § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců „[ž]ádost o povolení k trvalému pobytu podle § 68 odst. 1 podává cizinec ministerstvu, pokud na území pobývá na dlouhodobé vízum, povolení k dlouhodobému pobytu nebo na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu [zákon v poznámce pod čarou odkazuje na zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců]; žádost podle § 68 odst. 5 je oprávněn podat též na zastupitelském úřadu“. Důvodová zpráva k tomuto ustanovení uvádí: „Navrhovaná změna souvisí s navrhovanými změnami v § 33 odst. 1 písm. c). Cílem je zamezit věcnému projednávání účelových žádostí podaných cizinci, kteří pobývají na území České republiky např. na základě výjezdního příkazu. Pobyt na základě výjezdního příkazu se do doby 5 let nepřetržitého pobytu na území České republiky nezapočítává a cizinec nemůže získat trvalý pobyt podle § 68. Vydané vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území České republiky však cizinci umožňuje žádat i o další pobytové tituly, a prodlužovat tak účelově svůj pobyt na území bez výhledu na dlouhodobější legalizaci

pobytu. Řízení o takové žádosti bude zastaveno a nebude vydáváno vízum za účelem strpění pobytu na území České republiky podle § 33.“

[25] Nejvyšší správní soud konstatuje, že ne každé podání žádosti podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců zakládá možnost legálního setrvání na území. Dobrodiní obsažené v § 60 odst. 7 zákona o pobytu cizinců lze aplikovat jen v případech, kdy je cizinec v okamžiku podání žádosti o toto vízum držitelem platného oprávnění k pobytu, přičemž je oprávněn podat žádost o trvalý pobyt z území České republiky a současně, kdy příslušný správní orgán nerozhodne o žádosti v předepsané lhůtě. Stěžovatel požádal o získání tohoto víza předposlední den platnosti výjezdního příkazu.

[26] Ačkoliv výjezdní příkaz umožňuje cizinci s ohledem na § 17 zákona o pobytu cizinců legálně pobývat přechodně na území republiky, výjezdní příkaz není ani vízem, ani pobytovým oprávněním. Jedná se o doklad, který opravňuje cizince k pobytu na území poté, co mu zaniklo právo na setrvání na území České republiky, např. po zrušení nebo uplynutí platnosti krátkodobého víza, po ukončení přechodného pobytu na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, k němuž se vízum nevyžaduje, nebo při správním vyhoštění, po zrušení nebo uplynutí platnosti dlouhodobého víza, po zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, pokud uplynula platnost víza, po zrušení nebo zániku platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nebo povolení k trvalému pobytu, nebo po ukončení poskytování ochrany na území. Cizinec je na jeho základě oprávněn pobývat po dobu, která je nezbytná k provedení neodkladných úkonů a k vycestování z tohoto území; zákon nepředpokládá jeho obnovení (srov. § 50 odst. 4 citovaného zákona).

[27] K otázce, zda stěžovatel mohl podle § 69 zákona o pobytu cizinců požádat o povolení k trvalému pobytu na území České republiky, Nejvyšší správní soud uvádí, že ze správního spisu nelze postavit najisto, na základě jakého důvodu vymezeného v § 66 – § 68



zákona o pobytu cizinců podal žádost. Žalovaná ve vyjádření k žalobě odkazovala na § 68 uvedeného zákona s tím, že stěžovatel nesplňuje podmínku pro podání žádosti u Ministerstva vnitra. V rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 18. 12. 2012 uvedla, že stěžovatel požádal o trvalý pobyt na základě § 66 odst. 2 citovaného zákona. Tuto žádost je oprávněn podat rovněž na zastupitelském úřadu, nikoliv na území České republiky. Tak jako tak se tedy jednalo o žádost, o které je třeba řízení zastavit postupem podle § 169 odst. 8 písm. c) téhož zákona.

[28] S ohledem na shora uvedené je zřejmé, že stěžovatel nemohl být v dobré víře, že mu svědčí oprávnění plynoucí z § 60 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Podle Nejvyššího správního soudu je ovšem v posuzované věci rozhodující to, že i kdyby byl shledán jakýkoliv důvod pro závěr, že se tu stěžovatel nacházel legálně po dobu rozhodování Ministerstva vnitra o udělení dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, je nepochybné, že se zde nenacházel legálně v oka-

mžiku svého zajištění. Ministerstvo vnitra totiž vydalo dne 1. 8. 2012 informaci o důvodech neudělení dlouhodobého víza za účelem strpění. Stěžovatel podal dne 29. 8. 2012 (tedy v den, kdy byl zadržen) žádost o nové posouzení důvodů vedoucích k neudělení dlouhodobého víza. Podání této žádosti nemá s ohledem na § 180e odst. 2 citovaného zákona odkladný účinek. Stěžovatel se tedy nemohl z titulu podání žádosti o nové posouzení důvodů neudělení daného víza ani z důvodu dosud nerozhodnuté žádosti o povolení k trvalému pobytu dovolávat legálnosti svého pobytu na území České republiky v okamžiku svého zajištění. Přitom nepředložil jiný titul, na jehož základě by bylo možno dovozovat, že se v okamžiku zajištění a zahájení řízení o správním vyhoštění nacházel na území České republiky oprávněně.

[29] Není proto důvodná stížní námitka, že městský soud přehlédl, že stěžovatel pobýval na území republiky legálně. Nejvyšší správní soud uzavírá, že se městský soud s touto námitkou sice stručně, ale přezkoumatelným způsobem vypořádal. (...)

## 3010

### Mezinárodní ochrana: neudělení azylu; doplňková ochrana

k § 15 odst. 3 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 165/2006 Sb. k čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice Rady 2004/83/ES o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany\*) (v textu jen „kvalifikační směrnice“)

**Ve světle rozsudku velkého senátu Soudního dvora ze dne 19. 12. 2012, *Mostafa Abed El Karem El Kott a další proti Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, C-364/11*, interpretujícího čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice Rady 2004/83/ES, je pro možnou aplikaci § 15 odst. 3 písm. a) části věty za středníkem zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, nezbytné, aby ochrana nebo podpora poskytovaná Úřadem OSN pro palestínské uprchlíky na Blízkém východě byla ukončena z důvodů nezávislých na vůli žadatele o mezinárodní ochranu, přičemž žadatel poskytovanou ochranu nebo podporu dříve skutečně využil. Existence těchto podmínek musí být žadatelem o status uprchlíka ve správním řízení dostatečně konkrétně tvrzena.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, čj. 9 Azs 22/2013-36)

\*) S účinností od 22. 12. 2013 zrušena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU.

**Prejudikatura:** rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 12. 2012, *Abed El Karem El Kott a další proti Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* (C-364/11).

**Věc:** Ahmad F. (Sýrie) proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce, bez státní příslušnosti, jenž má v zemi původu (Sýrie) status palestinského uprchlíka, vstoupil na území České republiky dne 18. 3. 2012 za účelem vyřízení formalit pro studium na Univerzitě Karlově v Praze. Dne 10. 5. 2012 podal žalobce žádost o udělení mezinárodní ochrany zdůvodněnou tím, že jeho otec coby lékař pomáhal ošetřovat zraněné při protivládních demonstracích, což je v Sýrii trestné. O této skutečnosti se od svého otce dozvěděl až po příjezdu do České republiky, přičemž v této souvislosti mělo hrozit nebezpečí zatčení a špatného zacházení i žalobci.

O této žádosti rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 4. 2013. Uvedl, že žalobce nespĺňuje podmínky pro udělení mezinárodní ochrany dle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu, avšak vzhledem k aktuální bezpečnostní situaci v Sýrii mu udělil doplňkovou ochranu dle § 14a zákona o azylu na dobu 12 měsíců.

Žalobu proti tomuto rozhodnutí Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 6. 8. 2013, čj. 2 Az 9/2013-25, zamítl.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. V ní poukázal na znění § 15 odst. 3 zákona o azylu, který je promítnutím čl. 12 odst. 1 písm. a) kvalifikační směrnice a článku 1D Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.; dále jen „Úmluva o právech uprchlíků“). Dle § 15 odst. 3 písm. a) zákona o azylu „[a]zyl dále nelze udělit, pokud cizinec požívá ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací Organizace spojených národů než Úřadu Vysokého komisaře; není-li ochrana nebo podpora z jakýchkoliv důvodů dále udělována osobám, o jejichž postavení není ještě konečně rozhodnuto podle ustanovení příslušných rozhodnutí Valného shromáždění Organizace spojených národů, vztahují se na něho ustanovení tohoto zákona“. Pojem „z jakýchkoliv

důvodů“ je pak třeba ve světle rozsudku velkého senátu Soudního dvora ze dne 19. 12. 2012, *Abed El Karem El Kott a další proti Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, C-364/11, vykládat tak, že jde o důvody nezávislé na jeho vůli.

Stěžovatel má přitom v zemi svého původu postavení palestinského uprchlíka a je registrován u Úřadu OSN pro palestinské uprchlíky na Blízkém východě (dále jen „UNRWA“), přičemž samotné rozhodnutí správního orgánu, kterým mu byla udělena doplňková ochrana, potvrzuje, že mu z důvodů nezávislých na jeho vůli nemůže být nadále poskytována podpora ze strany UNRWA. Z výše uvedeného stěžovatel dovozuje, že mu měl automaticky být přiznán status uprchlíka a mezinárodní ochrana ve formě azylu. K podpoře svých závěrů dále poukazuje na znění Příručky UNHCR k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a materiálu Closing Protection Gaps – Příručka k ochraně palestinských uprchlíků v signatářských státech Ženevské konvence. Žalovaný měl pak dle stěžovatele povinnost „zjistit, zda nespĺňuje podmínky podle ustanovení § 15 odst. 3 písm. c) zákona o azylu“ [správně zřejmě zjistit, že vylučující podmínky dle § 15 odst. 3 písm. a) zákona o azylu nejsou u něho dány, ježto se na něho vztahuje § 15 odst. 3 písm. a) věta za středníkem téhož zákona].

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Právní hodnocení

#### Nejvyššího správního soudu

(...)

**III.2 K námitkám nezákonnosti a vad řízení, jejichž důsledkem bylo, že stěžovatel nenabyl automaticky status uprchlíka**

[13] Předně Nejvyšší správní soud poznamenává, že v případě palestinských uprchlíků požívajících podpory agentury UNRWA jde nepochybně o osoby „o jejichž postavení není ještě konečně rozhodnuto podle ustanovení příslušných rozhodnutí Valného shromáždění Organizace spojených národů“, jak plyne zejména z bodů 1 a 3 rezoluce č. 67/114 Valného shromáždění OSN ze dne 18. 12. 2012 (dostupné na <http://www.unrwa.org/userfiles/201301201240.pdf>). Je tak zcela namístě v daném případě posuzovat aplikovatelnost § 15 odst. 3 písm. a) části věty za středníkem zákona o azylu, resp. čl. 12 odst. 1 písm. a) věty druhé kvalifikační směrnice.

[14] Nejvyšší správní soud se však neztožnil s námitkou, dle které měl být stěžovatel automaticky považován za uprchlíka dle kvalifikační směrnice, protože mu měla být udělena mezinárodní ochrana ve formě azylu. Ve prospěch této argumentace stěžovatel odkazuje na rozsudek ve věci *El Kott*. Stěžovatel však opomíjí úvahy, kterými se Soudní dvůr v jím posuzovaném případě řídil; obsah odpovědi na otázky položené maďarským soudem (*Fővárosi Bíróság*) týkající se výkladu kvalifikační směrnice posouvá ku svému prospěchu vlastním výkladem k závěru, jenž v rozsudku ve věci *El Kott* ve smyslu stěžovatelem dovozeným obsažen není.

[15] Soudní dvůr v rozsudku ve věci *El Kott* v bodu 65 konstatoval, že čl. 12 odst. 1 písm. a) věta druhá kvalifikační směrnice „musí být vykládán v tom smyslu, že případ, kdy ochrana nebo podpora od jiného orgánu nebo odborné organizace OSN než UNHCR není, z jakýchkoli důvodů dále udělována, zahrnuje rovněž situaci osoby, která poté, co skutečně využila této ochrany nebo podpory, ji nadále nevyužívá z důvodu, který nemůže ovlivnit a který je nezávislý na její vůli. Příslušným vnitrostátním orgánům členského státu, jenž je odpovědný za přezkum žádosti o azyl podané takovou osobou, přísluší na základě individuálního hodnocení žádosti ověřit, že tato osoba byla nucena opustit oblast působení tohoto orgánu nebo této odborné organizace, přičemž o tento případ se jedná, jestliže se tato osoba

nacházela v osobním stavu závažné nejistoty a dotyčný orgán nebo odborná organizace jí v této oblasti nemohly zajistit životní podmínky odpovídající úkolu, který byl uvedenému orgánu nebo odborné organizaci svěřen.“

[16] K tomu Soudní dvůr v bodu 81 dále uvedl, „že jestliže příslušné orgány členského státu odpovědného za přezkum žádosti o azyl zjistily, že v případě žadatele je splněna podmínka týkající se ukončení ochrany nebo podpory poskytované agenturou UNRWA, možnost ipso facto se ‚dovolat této směrnice‘, znamená uznání za uprchlíka ve smyslu čl. 2 písm. c) této směrnice ze strany tohoto členského státu a automatické přiznání postavení uprchlíka tomuto žadateli, pokud se na něj nevztahuje odst. 1 písm. b) nebo odstavce 2 a 3 tohoto článku 12“.

[17] Z uvedeného je zřejmé, že pro („automatické“) přiznání statusu uprchlíka je zapotřebí kumulativní naplnění dvou podmínek: 1) žadatel o mezinárodní ochranu skutečně využil poskytovanou ochranu nebo podporu a 2) žadatel tuto ochranu nebo podporu nadále nevyužívá z důvodů nezávislých na jeho vůli, přičemž však vnitrostátním orgánům přísluší na základě individuálního hodnocení ověřit, že tato osoba byla nucena opustit oblast působení tohoto orgánu nebo této odborné organizace. Jedině jsou-li tyto podmínky naplněny, může se žadatel *ipso facto* dovolat kvalifikační směrnice, což má za následek automatické přiznání statusu uprchlíka.

[18] Stran splnění prvé podmínky Nejvyšší správní soud uvádí, že v řízení o mezinárodní ochraně nese žadatel břemeno tvrzení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, čj. 4 Azs 103/2007-63). Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud nepochybně se stěžovatelovým názorem, že pokud v pohovoru vedeném v průběhu správního řízení uvedl (toliko), že je registrován u organizace UNRWA, měl správní orgán zároveň dále sám zjišťovat, zda jsou naplněny podmínky pro aplikovatelnost § 15 odst. 3 písm. a) části věty za středníkem zákona o azylu, resp. čl. 12 odst. 1 písm. a) věty druhé kvalifikační směrnice. Relevantní tvrzení

o tom, že skutečně využil ochranu nebo podporu od UNRWA, stěžovatel mohl doplnit, avšak nedoplnil, ani v řízení před soudem [tedy ve chvíli, kdy již byl právně zastoupen a uplatňoval argumentaci ve vztahu k čl. 12 odst. 1 písm. a) kvalifikační směrnice]. Stěžovatel v žalobě sice obecně konstatoval, že mu v Sýrii byla ze strany UNRWA poskytována ochrana na základě registrace jeho dědečka, otce i jeho samotného, avšak samo konstatování o registraci nijak nevypovídá o tom, zda stěžovatel tuto ochranu skutečně využil; jinak řečeno v samotné registraci není bez dalšího obsažen nezpochybnitelný závěr o reálném poskytování a využívání ochrany a podpory UNRWA. Vzhledem k absenci předmětného tvrzení Nejvyšší správní soud konstatuje, že prvá podmínka pro dovolání se přiznání statusu uprchlíka *ipso facto* dle kvalifikační směrnice nebyla splněna.

[19] Soudní dvůr v bodu 59 shora citovaného rozhodnutí ve věci *El Kott* k otázce opuštění oblasti, kde je žadatel poskytována ochrana nebo podpora ze strany UNRWA, uvedl, „že *pouhá nepřítomnost v této oblasti nebo dobrovolné rozhodnutí ji opustit by nemohly být kvalifikovány jako ukončení podpory. Pokud je naproti tomu toto rozhodnutí motivováno omezeními nezávislými na vůli dotyčné osoby, taková situace může vést ke konstatování, že podpora, jíž tato osoba požívala, nebyla dále udělována ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a) druhé věty [kvalifikační] směrnice.*“ V této souvislosti je tudíž nezbytné zkoumat motivaci žadatele, pro kterou opustil zemi svého původu; pro

posouzení stěžovatelova případu jsou důležité i závěry Soudního dvora o nutnosti individuálního hodnocení žádosti o azyl citované zde v bodu [15].

[20] Stěžovatel od počátku uváděl, že do České republiky přicestoval kvůli vyřízení formalit za účelem studia na zdejší univerzitě. Zemi svého původu tedy opustil – podle vlastního tvrzení – zcela dobrovolně. O skutečnosti, že by mu v ní mohlo hrozit nebezpečí, se dle svých slov od svého otce dozvěděl po příjezdu do České republiky; teprve dodatečně původně uváděnou motivaci nahradil tvrzením o motivaci jiné. Vycestování ze země původu ze studijních důvodů přitom zcela jistě nelze ztotožnit s „*omezeními nezávislými na vůli dotyčné osoby*“. Proto Nejvyšší správní soud konstatuje, že ani podmínka nevyužívání ochrany či podpory UNRWA z důvodů nezávislých na jeho vůli nebyla splněna. K uvedenému se sluší dodat, že ve stěžovatelově věci nic nenasvědčovalo tomu, že by žalovaný měl signalizován důvod k jakékoli vlastní (*ex offio*) aktivitě vedoucí k rozšíření stěžovatelem předložených údajů o tom, proč zemi původu opustil.

[21] Z uvedených důvodů na stěžovatele nelze nahlížet jako na osobu, které měl být bez dalšího přiznán status uprchlíka dle kvalifikační směrnice, a to ani ve světle její interpretace rozsudkem ve věci *El Kott*. Správní orgán proto postupoval správně, když na základě stěžovatelových tvrzení posuzoval, zda jsou v jeho případě splněny podmínky pro udělení mezinárodní ochrany dle § 12 až § 14a zákona o azylu. (...)

## 3011

### Kompetenční spory: uhrazení ceny za dobítí SIM karty na základě tarifního vyúčtování

k § 129 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění zákona č. 153/2010 Sb.

**Spor o uhrazení ceny za dobítí SIM karty na základě tarifního vyúčtování představuje spor o plnění povinností uložených na základě zákona o elektronických komunikacích, k jehož projednání a rozhodnutí je dána pravomoc Českého telekomunikačního úřadu (§ 129 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích).**

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 27. 6. 2013, čj. Konf 17/2013-14)

**Prejudikatura:** č. 485/2005 Sb. NSS, č. 1994/2010 Sb. NSS, č. 2300/2011 Sb. NSS, č. 2425/2011 Sb. NSS a č. 2447/2011 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne ze dne 4. 6. 2009, T-Mobile Netherlands BV a další (C-8/08, Sb. rozh., s. I-04529).

**Věc:** Spor o pravomoc mezi Českým telekomunikačním úřadem a Obvodním soudem pro Prahu 1, za účasti žalobkyně akciové společnosti T-Mobile Czech Republic a žalované Michaely F., o uhrazení ceny za dobítí SIM karty na základě tarifního vyúčtování.

Podle žalobního tvrzení uzavřela žalovaná na základě objednávky služeb se žalobkyní smlouvu o poskytování služeb elektronických komunikací, na jejímž základě žalobkyně poskytovala žalované služby elektronických komunikací. Doba trvání účastnické smlouvy začala běžet dnem aktivace zvolené služby, tj. 20. 12. 2007.

Žalobkyně umožnila žalované dobíjení Twist SIM karty z vyúčtování služeb. Tato služba umožňuje dobíjení jakékoliv Twist SIM karty z tarifního vyúčtování služeb, přičemž dobíjená částka se účtuje do vyúčtování služeb. Zákazník může dobít kredit jednorázově nebo si nastavit trvalé dobíjení. Žalovaná využila této služby a následně jí bylo vystaveno vyúčtování služeb ze dne 18. 6. 2008 (za zúčtovací období 13. 5. 2008 – 12. 6. 2008) a ze dne 18. 8. 2008 (za zúčtovací období 13. 7. 2008 – 12. 8. 2008), na celkovou částku 14 757,50 Kč, přičemž celková cena za služby Dobítí Twist činila 4 000,04 Kč.

Vzhledem k tomu, že žalovaná dobrovolně částku neuhradila, podala žalobkyně dne 19. 9. 2012 žalobu k Obvodnímu soudu pro Prahu 1, v níž se domáhala, aby soud uložil žalované povinnost zaplatit částku 4 000,04 Kč s příslušenstvím včetně náhrady nákladů řízení. Žalobkyně ve svém návrhu uvedla, že se domáhá zaplacení ceny za služby, které jsou službami elektronických komunikací a k jejichž rozhodování by měl být příslušný Český telekomunikační úřad. Ten však byl toho názoru, že uvedené služby nelze posuzovat podle § 1 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích, a proto odmítl rozhodovat v otázce týkající se částky připadající na služby označené jako Dobítí Twist. Žalobkyně nicméně s argumentací Českého telekomuni-

kačního úřadu nesouhlasila a uvedla, že prostřednictvím služby Twist mohou zákazníci využívat služby poskytované žalobkyní, především služby elektronických komunikací, na principu předplacené služby, tj. využitím služeb do výše kreditu. Kredit pak představuje předem zaplacenou cenu za služby, které žalobkyně poskytuje, a lze jej využít na všechny služby.

Obvodní soud usnesením ze dne 3. 1. 2013, čj. 16 C 194/2012-13, řízení o žalobě zastavil s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Českému telekomunikačnímu úřadu. V odůvodnění uvedl, že podle § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích Český telekomunikační úřad rozhoduje spory mezi osobou vykonávající komunikační činnost na straně jedné a účastníkem, popř. uživatelem na straně druhé. Povinnost účastníka, popř. uživatele, zaplatit cenu za poskytnuté služby elektronických komunikací vyplývá z § 64 odst. 1 téhož zákona. Podle obvodního soudu povinnost žalované k zaplacení vyúčtování za poskytnuté služby elektronických komunikací vyplývá z účastnické smlouvy uzavřené mezi žalobkyní jako podnikatelem poskytujícím veřejně dostupné služby elektronických komunikací na straně jedné a žalovanou jako uživatelem na straně druhé. Proto v daném řízení nebyla dána pravomoc soudů v občanském soudním řízení k rozhodnutí předmětného sporu. Z důvodu nedostatku pravomoci soud řízení zastavil a věc postoupil příslušnému úřadu.

Český telekomunikační úřad (navrhovatel) poté podal návrh zvláštnímu senátu k rozhodnutí záporného kompetenčního sporu. Navrhovatel odmítl svou kompetenci k rozhodnutí předmětného sporu, neboť podle je-

ho názoru je podstatou sporu zaplacení ceny za službu peněžní transakce. Odkázal na dvě usnesení zvláštního senátu ze dne 13. 1. 2011, čj. Konf 54/2010-9, č. 2300/2011 Sb. NSS, a čj. Konf 72/2010-10, z nichž vyplývá nutnost splnění dvou podmínek, aby byla založena pravomoc navrhovatele k rozhodování sporu: musí se zaprvé jednat o spor mezi osobou vykonávající telekomunikační činnost na straně jedné a účastníkem, resp. uživatelem na straně druhé. Zadruhé se spor musí týkat povinností uložených zákonem o elektronických komunikacích nebo na jeho základě. Podle navrhovatele nebyla splněna druhá podmínka – tedy věcné vymezení sporu. Částka účtovaná žalované za dobítí Twist SIM karty není službou elektronických komunikací ve smyslu § 2 písm. n) zákona o elektronických komunikacích, nýbrž službou, prostřednictvím které žalobkyně převádí peněžní prostředky žalované ve prospěch účtu konkrétní telefonní stanice využívající službu Twist, přičemž ta je vždy odlišná od telefonní stanice, ze které je převod hrazen. Účastníkem řízení je tak vždy „darující“ strana (žalovaná), která za službu poskytnutou žalobcem (nabití kreditu) nezaplatila. Podle navrhovatele tak není namístě zkoumat, zda „obdarovaná“ strana využije peněžní prostředky na úhradu služeb elektronických komunikací nebo např. na služby obsahu. Nárok z titulu ceny za službu peněžní transakce tak nesouvisí s poskytováním služeb elektronických komunikací, proto má podle navrhovatele pravomoc rozhodnout předmětný spor obvodní soud.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci sporu o uhrazení ceny za dobítí SIM karty na základě tarifního vyúčtování je správní orgán.

### Z odůvodnění:

(...) Zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 24. 11. 2004, čj. Konf 3/2003-18, č. 485/2005 Sb. NSS).

Navrhovatel je zřízen podle § 3 zákona o elektronických komunikacích jako ústřední správní úřad pro výkon státní správy ve vě-

cech stanovených tímto zákonem, včetně regulace trhu a stanovování podmínek pro podnikání v oblasti elektronických komunikací a poštovních služeb.

Ustanovení § 108 odst. 1 písm. g) zákona o elektronických komunikacích zakládá pravomoc navrhovatele rozhodovat ve sporech tam, kde tak stanoví tento zákon; pravidla pro rozhodování účastnických sporů obsahuje zákon v § 129 odst. 1 větě první: „*Úřad rozhoduje spory mezi osobou vykonávající komunikační činnost (§ 7) na straně jedné, a účastníkem, popřípadě uživatelem na straně druhé, na základě návrhu kterékoliv ze stran sporu, pokud se spor týká povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě.*“ S účinností od 1. 7. 2010 byla novelou provedenou zákonem č. 153/2010 Sb. vložena do § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích druhá věta: „*Úřad rovněž rozhoduje spory v případech, kdy na straně osoby vykonávající komunikační činnost (§ 7) nebo účastníka, popřípadě uživatele, došlo ke změně na jinou osobu, zejména z důvodu postoupení pohledávky, převzetí dluhu, přistoupení k závazku.*“

Podle ustáleného výkladu zvláštního senátu (srov. např. usnesení ze dne 14. 9. 2009, čj. Konf 38/2009-12, č. 1994/2010 Sb. NSS) je třeba současného naplnění dvou podmínek k tomu, aby byla dle výše citovaných pravidel první věty § 129 odst. 1 založena pravomoc navrhovatele rozhodnout účastnický spor.

První podmínkou je osobní předpoklad spočívající jednak na straně osoby, která musí vykonávat komunikační činnost, jíž se podle § 7 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích rozumí „a) zajišťování sítí elektronických komunikací, b) poskytování služeb elektronických komunikací, c) provozování přístrojů“ dle § 73 citovaného zákona; službou elektronických komunikací se rozumí dle § 2 písm. n) zákona o elektronických komunikacích „*služba obvykle poskytovaná za úplatu, která spočívá zcela nebo převážně v přenosu signálů po sítích elektronických komunikací, včetně telekomunikačních služeb a přenosových služeb v sítích používaných pro rozhlasové a televizní vysílání*“

*a v sítích kabelové televize, s výjimkou služeb, které nabízejí obsah prostřednictvím sítí a služeb elektronických komunikací nebo vykonávají redakční dohled nad obsahem přenášeným sítěmi a poskytovaným službami elektronických komunikací; nezahrnuje služby informační společnosti, které nespočívají zcela nebo převážně v přenosu signálů po sítích elektronických komunikací“.* Osoba účastníka musí splňovat charakteristiku stanovenou § 2 písm. a) zákona o elektronických komunikacích (účastníkem se rozumí „každý, kdo uzavřel s podnikatelem poskytujícím veřejně dostupné služby elektronických komunikací smlouvu na poskytování těchto služeb“), popřípadě osoba uživatele musí splňovat charakteristiku stanovenou § 2 písm. b) zákona o elektronických komunikacích (uživatelem se rozumí „každý, kdo využívá nebo žádá veřejně dostupnou službu elektronických komunikací“); veřejně dostupnou službou elektronických komunikací se dle § 2 písm. o) citovaného zákona rozumí „služba elektronických komunikací, z jejíhož využívání není nikdo předem vyloučen“.

Druhou nezbytnou podmínkou je věcný předpoklad, jenž vychází z ustanovení „pokud se spor týká povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě“. Zaplacení ceny je přitom podle § 64 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích jednou ze základních povinností účastníka, popř. uživatele veřejně dostupné služby elektronických komunikací.

Zvláštní senát zkoumal naplnění podmínek rozhodovací pravomoci navrhovatele ve smyslu § 129 odst. 1 téhož zákona.

Z výpisů vycházejících z databáze navrhovatele a z obchodního rejstříku je zřejmé, že žalobkyně je osobou vykonávající komunikační činnost; osoba žalované naplňuje charakteristiku účastníka podle § 2 písm. a) zákona o elektronických komunikacích. Podmínka osobnostního vymezení sporu je tedy splněna (srov. přiměřeně výše citované usnesení zvláštního senátu čj. Konf 54/2010-9).

Pravomoc navrhovatele rozhodnout spor v této věci by byla dána, pokud by šlo o spor o zaplacení ceny za služby elektronických ko-

munikací. Zvláštní senát při úvahách o povaze dotčených služeb vycházel zejména ze Všeobecných podmínek žalobkyně a z jí provedeného vyúčtování služeb. Z podmínek pro poskytování předplacených služeb obsažených v čl. 16 Všeobecných podmínek vyplývá, že žalobkyně poskytne k účastníkově SIM kartě kredit ve výši odpovídající zaplacené částce. Tohoto kreditu lze využít pouze pro čerpání veřejně dostupných služeb elektronických komunikací za ceny dle ceníku služeb (srov. čl. 16.5 Všeobecných podmínek). Je tak zřejmé, že sama žalobkyně vycházela z toho, že předplacený kredit může uživatel využít pouze k využívání služeb elektronických komunikací poskytovaných žalobkyní.

Podle zvláštního senátu je nutné předplacené SIM karty (*prepaid* balíčky) považovat za druh telekomunikační činnosti, resp. součást služeb elektronických komunikací. Obdobný závěr vyplývá i z rozhodnutí Soudního dvora, podle něhož „[n]abídka **mobilních telekomunikačních služeb** sestává z *prepaid* (předplacených) balíčků a smluv o službách *postpaid* (placených následně). Pro balíčky *prepaid* je charakteristické, že zákazník platí cenu telefonních hovorů předem. Zakoupením předplacené SIM karty nebo jejím dobitím totiž získá určitý počet minut volání, do jehož vyčerpání může telefonovat. Smlouvy o službách *postpaid* se naopak vyznačují tím, že počet provolaných minut za určité období je vyfakturován následně zákazníkovi.“ (srov. rozsudek ze dne ze dne 4. 6. 2009, *T-Mobile Netherlands BV a další*, C-8/08, Sb. rozh., s. I-04529, bod 11).

U předplacených služeb nelze uměle rozlišovat služby spočívající v dobití SIM karty peněžními prostředky (na základě kupónu nebo na základě tarifního vyúčtování služeb, jako tomu bylo v projednávaném případě) a následně čerpání kreditu za využití služeb elektronických komunikací dle ceníku poskytovatele služeb. Dobití SIM karty spočívající v převodu peněžních prostředků na účet určité telefonní stanice není samostatnou „peněžní“ službou, jak ve svém návrhu uvádí navrhovatel, neboť nemůže existovat bez poskytování služeb elektronických komunikací.

Ostatně i z Všeobecných podmínek vyplývá vzájemná podmíněnost dobítí kreditu a následného využívání telekomunikačních služeb, neboť kredit lze využít jen a pouze za čerpání služeb elektronických komunikací. Dobítí kreditu a následné poskytnutí služby elektronických komunikací tak jsou neoddělitelně spojeny a objektivně tvoří jeden celek; jejich umělé oddělování není možné.

Dobíjení SIM karty at již formou kupónů či na základě tarifního vyúčtování je tak nutno chápat jako balíček předplacených služeb mobilního operátora (*prepaid* balíček), tj. služeb elektronických komunikací. Konečný spotřebitel si prostřednictvím dobítí SIM karty neobstarává peněžní prostředky či jejich převod, ale obstarává si právo využít v budoucnosti služby elektronických komunikací poskytované osobou vykonávající telekomunikační činnost (žalobkyní) do výše svého kreditu (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2011, čj. 5 Afs 20/2010-353, č. 2447/2011 Sb. NSS).

V této souvislosti je nerozhodné, za jaké služby následně uživatel předplacený kredit reálně vyčerpá: at již za služby elektronických komunikací nebo za tzv. služby třetích stran, které podle judikatury zvláštního senátu nespádají pod § 2 písm. n) zákona o elektronických komunikacích (srov. např. usnesení ze dne 20. 4. 2011, čj. Konf 4/2011-12, č. 2425/2011 Sb. NSS). U uživatelů předplacených služeb nelze předem zjistit, zda kredit vyčerpají za služby elektronických komunikací poskytovaných žalobkyní nebo za služby třetích stran; reálně využití kreditu je zřejmé až *ex post* po vyčerpání předplaceného kreditu. Rozlišovat mezi službami elektronických komunikací a službami obsahu a podle nich určovat pravomoc orgánu k rozhodnutí sporu za nezaplacení ceny za tyto služby je na

místě pouze u *postpaid* telekomunikačních služeb, tj. tehdy, kdy osoba vykonávající telekomunikační činnost vystaví uživateli následné vyúčtování poskytnutých služeb, z něhož je patrné reálné čerpání služeb od žalobkyně, resp. od třetích stran. U *prepaid* služeb je však takové rozlišování ze své podstaty vyloučeno, neboť uživateli je na určitou telefonní stanici připsán kredit, o němž není možno předem stanovit, jak bude využit. Rovněž z textu Všeobecných smluvních podmínek je patrné, že žalobkyně předpokládala čerpání předplaceného kreditu pouze na jí poskytované služby elektronických komunikací a s možností využití kreditu za služby třetích stran výslovně nepočítala.

S ohledem na těsnou provázanost služeb spočívajících v dobítí SIM karty na základě tarifního vyúčtování a následným čerpáním služeb elektronických komunikací poskytovaných žalobkyní, dospěl zvláštní senát k závěru, že spor o uhrazení ceny za dobítí SIM karty na základě tarifního vyúčtování představuje spor o plnění povinností uložených na základě zákona o elektronických komunikacích. Tento závěr je stěžejní pro úvahu zvláštního senátu o rozhodovací pravomoci návrhatele, neboť s ohledem na vzájemný vztah žalobkyně a žalované a výše popsany charakter služby jsou v projednávaném případě splněny podmínky stanovené v § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích.

Zvláštní senát z výše uvedených důvodů shledal služby využitě žalovanou za služby odpovídající službám elektronických komunikací ve smyslu § 2 písm. n) citovaného zákona. Spor o zaplacení ceny za takové služby pak představuje spor o plnění povinností uložených na základě zákona o elektronických komunikacích, k jehož projednání a rozhodnutí je dána pravomoc návrhatele (§ 129 odst. 1 téhož zákona). (...)



## Ochranné známky: námitky proti zápisu

k § 7 odst. 1 písm. a) 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)

**Podstatou řízení o námitkách uplatněných podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, je výlučně posouzení střetu mezi přihlašovaným označením a starší namítanou ochrannou známkou, která patří subjektu, jenž námitky podal. V tomto námitkovém řízení proto Úřad průmyslového vlastnictví nemůže jakkoliv přihlížet k jiným ochranným známkám ve vlastnictví přihlašovatele, neboť ty nemohou nijak ovlivnit jeho závěr o existenci či neexistenci pravděpodobnosti záměny mezi přihlašovaným označením a namítanou starší ochrannou známkou na straně veřejnosti.**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 7. 2013, čj. 9 Ca 430/2009-94)

**Věc:** Akciová společnost SkyNet proti Úřadu průmyslového vlastnictví, za účasti Sky International AG, o zápis ochranné známky.

Dne 19. 4. 2007 podala žalobkyně přihlášku kombinované ochranné známky „SKYNET“, která byla zveřejněna dne 6. 6. 2007. Námitkami společnosti British Sky Broadcasting Group plc. byl uplatněn nárok ze slovní ochranné známky Společenství ve znění „SKYNET“, která byla přihlášena dne 6. 9. 2006 a zapsána dne 8. 5. 2008.

Na základě výše uvedených námitek žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 9. 2008 přihlášku žalobkyně zamítl. Svě rozhodnutím odůvodnil tím, že přihlašované kombinované označení shledal jako podobné prioritně starší namítané slovní ochranné známce Společenství a zároveň zjistil shodnost a podobnost výrobků a služeb, pro něž je předmětné označení přihlášeno, s výrobky a službami zapsanými pro namítanou ochrannou známkou.

Proti uvedenému rozhodnutí podala žalobkyně rozklad.

Předseda žalovaného rozhodl dne 22. 10. 2009 tak, že rozklad zamítl. Konstatoval, že žalovaný v průběhu řízení o předmětné přihlášce ochranné známky nezpochybnil právo žalobkyně podat přihlášku ochranné známky pro konkrétní označení, které si podle vlastního uvážení zvolila, stejně jako nezpochybnuje její právo užívat slovní ochrannou znám-

ku ve znění „SKYNET“ v jakékoliv podobě, libovolném písmu či barevném provedení, a to i v kombinaci s dodatečnými prvky, pokud taková úprava nezmění její rozlišovací způsobilost. V této souvislosti však považoval za nutné uvést, že řízení o jednotlivých ochranných známkách probíhají zcela samostatně, a proto není v tomto řízení o námitkách možné zabývat se oprávněností zápisu jiných ochranných známek do rejstříku. Je pouze na žalobkyni, zda svá starší práva vůči ochranným známkám namítajícího uplatní podáním námitek, resp. návrhu na neplatnost. Jedině samostatným řízením se lze dovolat jiných práv než namítaných, neboť současně platný zákon neumožňuje v jediném řízení projednávat, či právo je starší.

Žalobkyně podala dne 21. 12. 2009 žalobu u Městského soudu v Praze. V ní poukázala na to, že je vlastníkem řádně zapsaných národních ochranných známek s dřívějším právem přednosti (slovní ochranná známka ve znění „SKYNET“, kombinovaná ochranná známka ve znění „SkyNet INTERNET SERVICES PROVIDER“ a slovní ochranná známka ve znění „SKYNET, VAŠE BEZPEČNÁ KOMUNIKACE“). Tyto ochranné známky, které jsou charakterizovány dominantním upoutávacím a rozlišovacím význakem „SKYNET“, na území České

republiky požívají ve vztahu k položkám výrobků a služeb, na něž se zápisná ochrana vztahuje, výlučné právo a od data vzniku jejich práva přednosti osvědčují, že pro vyznačené položky výrobků a služeb a položky výrobků a služeb jim zaměnitelně podobné má žalobkyně jedinečné výlučné právo tato svá řádně zapsaná označení podle zákona o ochranných známkách na území České republiky užívat při svých podnikatelských aktivitách. Konstatovala, že přihláše ochranné známky, jejíž zápis je nárokován cestou národní, mezinárodní, popřípadě komunitární, se v souladu se zákonem o ochranných známkách přisuzuje identické právní postavení. Co se týká typu ochranné známky z teritoriálního hlediska, je jen a jen na svobodné strategické volbě jejího přihlašovatele, jaký typ přihlášky ochranné známky zvolí. V daném případě však byl ze strany namítajícího zvolen účelový postup, jenž s ohledem na přístup žalovaného umožnil poškození práv žalobkyně. Z důvodů známých práv jen namítajícímu se britský podnikatelský subjekt rozhodl nárokovat zápisnou ochranu ve státech Evropské unie, k nimž od 1. 5. 2004 náleží i Česká republika. Dle žalobkyně je nepochybné, že v případě podání přihlášky ochranné známky pro území České republiky národní cestou či cestou podání přihlášky mezinárodní ochranné známky s teritoriálním určením pro Českou republiku by žalovaný takovému označení vzhledem k existenci shora uvedených řádně zapsaných ochranných známek ve vlastnictví žalobkyně zamítl, resp. nepřiznal by mu zápisnou ochranu na území České republiky. Žalobkyně jako vlastník národně zapsaných ochranných známek obsahujících dominantní upoutávací a rozlišovací znak ve znění „SKYNET“ má výlučné právo na území České republiky v souladu se zákonem o ochranných známkách jako jediná (tento znak) legitimně užívat, nikdo jiný, tedy ani zahraniční podnikatelský subjekt, nemůže toto výlučné a jedinečné právo žalobkyně popřít, či jinak zpochybnit. Žalovaný nerespektoval její přednostní právo ve vztahu k dominantnímu rozlišovacímu prvku „SKYNET“ ve prospěch mladší ochranné známky Společenství. Žalovaný nepřipustně omezil dokazování pouze na posouzení konkurence přihlášky kombi-

nované ochranné známky žalobkyně ze dne 19. 4. 2007 a namítané ochranné známky Společenství a zcela pominul známkovou řadu žalobkyně se starším právem přednosti tak, jak je uvedena výše. Skutečnost, že řízení o jednotlivých známkách jsou samostatnými řízeními, nic nemění na povinnosti žalovaného respektovat veřejný zájem na právní stabilitě a důvodném očekávání žalobkyně, že je oprávněna svoji ochrannou známku nejen užívat, ale i graficky rozvíjet svoji známkovou řadu, když toto právo žalobkyně bylo rozhodnutím žalovaného porušeno. Svoji nečinností žalovaný připouští a schvaluje účelový postup třetích osob zasahující do práv subjektů využívajících ochranu národních ochranných známek a *de facto* umožňuje obcházení práva přednosti národních ochranných známek.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že nesouhlasí s tvrzením žalobkyně, že lze dovodit špatný úmysl namítajícího, který si přihlásil komunitární cestou ochrannou známku stejného znění, jako má žalobkyně a tímto „účelovým“ postupem chtěl poškodit práva žalobkyně. Je právem každého přihlašovatele zvolit si, zda chce určité označení chránit národní, mezinárodní či komunitární cestou. Skutečnost, že si přihlašovatel zvolí jednu z těchto variant či jejich kombinaci, je zcela v souladu s právními předpisy a nelze na základě toho jakkoli usuzovat na jeho dobrou či nedobrou víru. Rovněž je třeba uvést, že vzhledem k teritoriálnímu rozsahu podnikatelských aktivit namítajícího se její volba komunitární ochrany jako neefektivnější a logická, nikoliv účelově škodící jinému subjektu. Z uvedeného jednání namítajícího též nelze dovodit, že nadnárodní všeobecně známý podnikatelský subjekt chtěl cíleně těžit z pověsti z mezinárodního hlediska nepoměrně menšího a méně známého obchodního subjektu. Pokud měla žalobkyně odůvodněný dojem, že přihláška ochranné známky Společenství namítajícího zasahuje do jejích práv, bylo možné podat proti této přihlášce námítky, případně návrh na prohlášení již zapsané ochranné známky Společenství za neplatnou. Žalovaný nesouhlasí ani s názorem žalobkyně, že vzhledem k tomu, že je výlučným vlastníkem označení s dominantním slovním prvkem ve znění „SKYNET“ pro území České republiky, je

nutné odmítnout ochranu jakékoli ochranné známce jiného vlastníka s mladším právem přednosti obsahující slovní prvek ve znění „SKYNET“. Z § 2 písm. c) zákona o ochranných známkách jednoznačně vyplývá, že na území České republiky požívají ochrany ochranné známky, které jsou zapsány v rejstříku vedeném Úřadem pro harmonizaci ve vnitřním trhu. Protože namítaná ochranná známka je platně zapsána v tomto rejstříku, není možné jí odmítnout ochranu a není možné odeprít jejímu vlastníku právo podat námitku proti zápisu jiného označení s mladším právem přednosti. Jak bylo již uvedeno výše, žalobkyně měla možnost podat námitku proti zápisu namítaného označení, příp. má možnost podat návrh na prohlášení neplatnosti namítané ochranné známky. Dokud však bude namítané označení zapsáno v rejstříku jakožto ochranná známka Společenství, bude mít její vlastník právo podávat námitky proti zápisu jiných označení, která by mohla zasahovat do jeho práv. Žalobkyně má jako kdokoli jiný právo podat přihlášku označení, ale toto právo nelze ztotožňovat s právem na zápis přihlášeného označení. Proti zápisu přihlášeného označení byly podány námitky, jež splnily podmínky stanovené v § 7 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách. Aby byla naplněna litera zákona, musela být přihláška předmětného označení zamítnuta.

Městský soud v Praze žalobu zamítá.

### Z odůvodnění:

(...) Skutečnost, že žalobkyně je vlastníkem několika národních ochranných známek obsahujících slovní prvek „SKYNET“, které jsou ve vztahu k namítané ochranné známce známky staršími, není mezi účastníky řízení sporná. Práva žalobkyně k těmto jejím ochranným známkám však nebyla napadeným rozhodnutím nijak dotčena či zkrácena, a žalobkyni tak nic nebrání, aby tyto své ochranné známky nadále jako výlučný vlastník užívala při své podnikatelské činnosti. Napadeným rozhodnutím nebyla řešena kolize mezi namítanou ochrannou známkou Společenství a zapsanými národními ochrannými známkami žalobkyně, ale kolize mezi namítanou ochrannou známkou Společenství a nově přihlašovaným označením žalobkyně. Prá-

vě a pouze to je podstatou námitkového řízení, v němž je posuzována důvodnost námitek uplatněných podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách.

Protože řešení případného střetu mezi již zapsanými národními ochrannými známkami žalobkyně obsahujícími slovní prvek „SKYNET“, z nichž žalobkyně dovozuje své „právo přednosti ve vztahu k dominantnímu rozlišovacímu prvku „SKYNET“, a namítanou ochrannou známkou Společenství není a nemůže být předmětem námitkového řízení, žalovaný nepochybil, když k existenci těchto ochranných známek žalobkyně při rozhodování v dané věci nepřihlížel. Žalobní námitka vytykající žalovanému, že nepřipustně omezil dokazování pouze na posouzení konkurence přihlašovaného označení a namítané ochranné známky Společenství a zcela pominul známkovou řadu žalobkyně se starším právem přednosti, je tudíž nedůvodná.

Jak zcela jednoznačně vyplývá z § 7 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách, přihlašované označení nemůže být zapsáno do rejstříku ochranných známek, uplatní-li proti zápisu přihlašovaného označení u žalovaného námitky vlastník starší ochranné známky, pokud z důvodu shodnosti či podobnosti přihlašovaného označení se starší ochrannou známkou a shodnosti nebo podobnosti výrobků či služeb, na něž se přihlašované označení a namítaná starší ochranná známka vztahují, existuje pravděpodobnost záměny obou těchto označení na straně veřejnosti. Dikce citovaného zákonného ustanovení byla v projednávané věci naplněna. Poté, co žalobkyně podala dne 19. 4. 2007 přihlášku kombinované ochranné známky „SKYNET“, uplatnila proti zápisu přihlašovaného označení do rejstříku ochranných známek u žalovaného námitky společnost British Sky Broadcasting Group plc., jakožto vlastník starší slovní ochranné známky Společenství ve znění „SKY NET“. Soud na tomto místě považuje za potřebné zdůraznit, že ochranné známky Společenství požívají dle zákona o ochranných známkách naprosto shodné ochrany jako národní ochranné známky [viz § 2 a § 3 písm. a) bod 3 cit. zákona]. Jmenovaná zahraniční společnost byla tedy oprávněna uplatnit u žalovaného námitky proti zápisu přihlašovaného označení ža-

lobkyně do rejstříku ochranných známek, pokud měla za to, že přihlašované označení nepřípustně zasahuje do jejich práv ke starší slovní ochranné známce Společenství tím, že vzhledem k podobnosti obou označení a shodnosti nebo podobnosti přihlašovaných výrobků či služeb existuje pravděpodobnost jejich záměny na straně veřejnosti.

Žalovaný v průběhu námitkového řízení zjistil, že přihlašované označení žalobkyně je skutečně podobné namítané ochranné známce a zároveň byla zjištěna i shodnost či podobnost přihlašovaných výrobků a služeb s výrobky a službami zapsanými v seznamu namítané ochranné známky. Nutno dodat, že proti těmto zjištěním žalovaného žalobkyně v podané žalobě nevznesla jedinou žalobní námitku; naopak jejich správnost výslovně potvrdila. Na základě těchto zjištění žalovaný právem dovodil, že existuje pravděpodobnost záměny či asociace obou označení na straně veřejnosti a že zápisem přihlašovaného označení do rejstříku ochranných známek by došlo k zásahu do zákonem chráněných starších práv namítajícího k jeho slovní ochranné známce Společenství. Námitky proti zápisu přihlašovaného označení uplatněné podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách tak žalovaný shledal důvodnými, a proto rozhodl o zamítnutí přihlášky kombinované ochranné známky „SKYNET“ podané žalobkyní.

Jak již bylo soudem uvedeno shora, podstatou řízení o námitkách uplatněných podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách je výlučně posouzení střetu mezi přihlašovaným označením a starší namítanou ochrannou známkou, která patří subjektu, jenž námitky u žalovaného podal. V námitkovém řízení proto nelze jakkoliv přihlížet k jiným ochranným známkám ve vlastnictví přihlašovatele, neboť ty nemohou nikterak ovlivnit závěr žalovaného o existenci či neexistenci pravděpodobnosti záměny mezi přihlašovaným označením a namítanou starší ochrannou známkou na straně veřejnosti. Uvedené lze vyjádřit rovněž tak, že v námitkovém řízení je poskytována ochrana právu přednosti namítané starší ochranné známky patřící subjektu, který námitky podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách podal, nikoliv ochrana právu přednosti jiných ochranných

známek přihlašovatele, o něž se v námitkovém řízení vůbec nejedná.

Právo žalobkyně rozvíjet svou známkovou řadu není neomezené. Přihláškami nových označení žalobkyně (ani nikdo jiný) nemůže zasahovat do existujících práv třetích osob k již zapsaným starším ochranným známkám, za které je podle § 3 písm. a) bodu 3 zákona o ochranných známkách nutno považovat i starší ochranné známky Společenství.

V souzené věci je nesporné, že společnost British Sky Broadcasting Group plc. byla v době podání námitek vlastníkem starší slovní ochranné známky Společenství ve znění „SKY NET“ (nyní je jejím vlastníkem osoba zúčastněná na řízení). Jmenovaná společnost byla, stejně jako kterýkoliv jiný subjekt, oprávněna podat přihlášku namítané ochranné známky komunitární cestou prostřednictvím OHIM, a pokud tak učinila a dosáhla zápisu namítané ochranné známky do rejstříku vedeného OHIM, nelze v tomto postupu spatřovat jakoukoliv účelovost či snahu poškodit žalobkyni na jejich právech.

Jak žalovaný přiléhavě poznamenal v odůvodnění napadeného rozhodnutí, má-li žalobkyně za to, že namítaná ochranná známka protiprávně zasahuje do jejich práv ke starším národním ochranným známkám, musí se domáhat ochrany svých práv podáním námitek proti namítané ochranné známce, resp. návrhem na prohlášení namítané ochranné známky za neplatnou. Musí tak ovšem učinit v samostatném řízení, neboť, jak již bylo opakovaně uvedeno shora, účelem a smyslem námitkového řízení není poskytování ochrany již zapsaným ochranným známkám přihlašovatele nového označení.

Lze shrnout, že poté, co žalovaný na základě posouzení přihlašovaného označení a namítané ochranné známky dospěl k (žalobkyní nezpochybněnému) závěru, že vzhledem k podobnosti obou označení a shodnosti či podobnosti přihlašovaných výrobků a služeb s výrobky a službami zapsanými v seznamu namítané ochranné známky existuje pravděpodobnost záměny obou označení na straně veřejnosti, postupoval zcela v souladu se zákonem [§ 7 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách], když přihlášku kombinované ochranné známky „SKYNET“ na základě podaných námitek zamítl.