

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

8 2014 / XII. ročník / 28. 8. 2014

# OBSAH

## I.

### JUDIKÁTY

- 3058.** Správní řízení: dohoda správních orgánů upravující jejich věcnou působnost ..... 743
- 3059.** Řízení před soudem: procesní nástupnictví po zemřelé žalobkyni  
Právo sociálního zabezpečení: příspěvek na péči ..... 747
- 3060.** Řízení před soudem: žalobní legitimace  
Stavební řízení: řízení o povolení zkušebního provozu stavby ..... 770
- 3061.** Daň z příjmů: příjmy podílového fondu ..... 781
- 3062.** Daň z převodu nemovitostí: zajišťovací převod práva; zpětný převod nemovitosti na dlužníka ..... 791
- 3063.** Cla: ověřování certifikátu o preferenčním původu zboží; dodatečné zaúčtování cla ..... 798
- 3064.** Právo na informace: žádost o informace dle zvláštního právního předpisu; vztah zvláštního právního předpisu a zákona o svobodném přístupu k informacím ..... 806
- 3065.** Sociální zabezpečení: příspěvek na zvláštní pomůcku ..... 810
- 3066.** Pojistné na sociální zabezpečení: plnění zahrnutá do vyměřovacího základu zaměstnance; odstupné při ukončení pracovního poměru z důvodu pozbytí zdravotní způsobilosti ..... 816
- 3067.** Silniční provoz: odůvodnění odtažení vozidla; ochrana před nezákonným zásahem ..... 822
- 3068.** Zákon o dráhách: soukromoprávní povaha prohlášení o dráze celostátní a regionální; příslušnost soudů v civilním řízení ..... 832
- 3069.** Profesionální samospráva: odvolání z funkce notáře ministrem spravedlnosti; odsouzení pro úmyslný trestný čin; zásada *ne bis in idem* ..... 844

## I. JUDIKÁTY

3058

### Správní řízení: dohoda správních orgánů upravující jejich věcnou působnost

k § 79 odst. 1 Ústavy

**Dohoda mezi správními orgány stanovující jejich věcnou působnost odchylně od zákona je, pokud zákon uzavření takové dohody výslovně nepředpokládá, s ohledem na čl. 79 odst. 1 Ústavy protiústavní a nelze ji v této části aplikovat.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2014, čj. 6 Ads 30/2013-53)*

**Věc:** Společnost s ručením omezeným ZIMBO CZECHIA proti Státní zemědělské a potravinářské inspekci o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 18. 4. 2012 změnila rozhodnutí inspektorátu v Táboře ze dne 1. 11. 2011 tak, že dle § 17a odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (dále jen „zákon o potravinách“), při analogickém použití zásady absorpční podle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, žalobkyni uložila pokutu ve výši 75 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Správního deliktu se žalobkyně měla dopustit tím, že ve své provozovně na adrese Purkyňova ul., Tábor, dne 2. 3. 2011 nabízela k prodeji sýry porcované a zabalené bez přítomnosti spotřebitele, aniž by tyto potraviny byly označeny údaji v souladu s § 7 zákona o potravinách, a při následné kontrole provedené dne 14. 3. 2011 se dopustila stejného jednání, čímž nesplnila povinnost uloženou opatřením orgánu dozoru podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci (dále jen „zákon o SZPI“), k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole provedené dne 2. 3. 2011.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který ji rozsudkem ze dne 13. 2. 2013, čj. 10 A 57/2012-89, zamítl. V odůvodnění rozsudku krajský soud ve vztahu k věcné příslušnosti žalované odkázal na její rozhodnutí, jež v tomto směru pokládal za logické

a vyhovující, a konstatoval, že krájení, resp. porcování sýrů lze považovat za manipulaci s potravinou, a nedochází tak k jejich úpravě, ale pouze k jejich uvádění do oběhu. Ve stejném smyslu vyznívá i dohoda, která byla uzavřena mezi Ministerstvem zemědělství, žalovanou a Státní veterinární správou dne 18. 8. 2009 [pozn. zdejšího soudu: krajský soud měl patrně na mysli dohodu těchto správních orgánů o vzájemné součinnosti a spolupráci ze dne 21. 7. 2009 (dále jen „Dohoda o součinnosti“)], jejímž účelem byla dle názoru krajského soudu „koordinace výkonu dozoru, aby nedocházelo k překrývání činnosti dozorovaných orgánů při kontrole potravin ve vztahu k § 16 zákona o potravinách“. Touto dohodou tak nedošlo k založení věcné příslušnosti žalované, ale pouze k upřesnění výkonu dozoru z hlediska věcné příslušnosti jednotlivých orgánů správního dozoru.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž mimo jiné namítala, že se krajský soud nesprávně vypořádal s námitkou nicotnosti napadeného rozhodnutí. Dle jejího názoru dochází v jejích provozovnách k úpravě ve smyslu § 16 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o potravinách, a tak byla dána kontrolní pravomoc orgánů státního veterinárního dozoru. Stěžovatelka dále setrvala na názoru, že jí prodávané porcované sýry byly nebalenou

potravinou dle § 8 odst. 2 zákona o potravinách, a nikoli balenou potravinou ve smyslu § 7 téhož zákona.

Žalovaná se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry krajského soudu a uvedla, že podle zákona o SZPI i podle § 16 zákona o potravinách vykonává státní dozor při prodeji potravin živočišného původu, nicméně tuto působnost má i Státní veterinární správa. Pro pochopení kompetenčního ustanovení § 16 zákona o potravinách je klíčovým pojmem „*prodejný úsek*“, jímž je dle žalované třeba rozumět samostatnou a fyzicky oddělenou část prodejny, přičemž fyzické oddělení je zejména u prodeje čerstvého masa zásadní pro zabránění kontaminaci ostatních potravin. Konkrétní podoba oddělení jednotlivých prodejních úseků se může lišit, může se jednat o samostatné chladičí pulty, ale také jen o oddělení jednotlivých prodejních úseků v rámci jednoho chladičího pultu přepážkami a zabezpečením specifického režimu úschovy potravin (např. předepsanou teplotou úschovy). Úpravou je pak taková činnost, při které dochází k zásadní změně vlastností dotčené potraviny, není jí pouhá manipulace s potravinou (krájení, balení), jejíž výrobní proces byl dokončen ve výrobním závodě mimo provozovnu stěžovatelky. Je přitom nutno vyjít z logiky právní úpravy požadavků vztahujících se k potravinám živočišného původu, a tak např. u krájení čerstvého masa jde o takový zásah do nebalené potraviny, který s ohledem na rizikovost dané komodity, hygienická pravidla a další požadavky bude považován za úpravu dle § 16 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o potravinách.

Žalovaná byla přesvědčena, že vzhledem k rozdělení prodejny stěžovatelky na prodejní úseky měla v úsecích, kde nedocházelo k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny, věcnou příslušnost ke kontrole podle § 16 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o potravinách. Poukázala rovněž na Dohodu o součinnosti, jejímž předmětem nebyl přenos věcné působnosti mezi správními orgány, který by překračoval rámec zákona o potravinách, nýbrž vymezení okruhů jednotlivými orgány kontrolovaných skutečnos-

tí v zájmu lepší spolupráce kontrolních orgánů a snížení případné administrativní zátěže kontrolovaných osob. Žalovaná upozornila na to, že mezi dotčenými orgány, a to včetně jim nadřízeného Ministerstva zemědělství, nikdy ke kompetenčnímu sporu nedošlo a ohledně výkladu § 16 zákona o potravinách mezi nimi panuje shoda. Závěrem žalovaná poukázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který jako věcně příslušnou ke kontrole provozoven stěžovatelky shledal Státní veterinární správu, avšak upozornila na fakt, že tyto rozsudky se týkaly kontrol, jež byly provedeny ještě před uzavřením Dohody o součinnosti, a protože to nebylo předmětem tehdejšího sporu, nebyly v nich podrobně vyloženy neurčité pojmy „*úprava*“ a „*prodejný úsek*“.

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

### Z odůvodnění:

#### III.

### Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

(...) [10] Nejvyšší správní soud poté přistoupil k posouzení kasační námitky věcné nepříslušnosti žalované k vydání napadeného rozhodnutí. Na úvod je třeba poznamenat, že touto námitkou se Nejvyšší správní soud již podrobně zabýval ve skutkově obdobné věci týkající se stejných účastníků v rozsudku ze dne 23. 4. 2014, čj. 6 Ads 87/2013-131. Za situace, kdy se skutkový i právní stav věci podstatně neliší, proto jen stručně rekapituluje klíčové pasáže citovaného rozsudku a vzhledem k jeho vyčerpávajícímu odůvodnění na něj v podrobnostech plně odkazuje.

[11] Z kompetenčního ustanovení § 16 odst. 1 zákona o potravinách je zřejmé, že žalovaná vykonává státní dozor při výrobě a uvádění potravin do oběhu [§ 16 odst. 1 písm. c) bod 1 zákona o potravinách], vyjma surovin a potravin živočišného původu, u kterých za podmínek stanovených v § 16 odst. 1 písm. b) téhož zákona vykonávají státní dozor orgány veterinární správy. Žalovaná tak má při výrobě a uvádění potravin do obě-

hu působnost obecnou, naopak orgány veterinární správy mají působnost speciální, která obecnou působnost vylučuje. Tato speciální působnost je dána při kontrole potravin živočišného původu (což jsou nepochybně i sýry) v prodejnách a prodejních úsecích, kde dochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny. Při rozlišování toho, co je a co není úprava, je třeba vyjít ze smyslu a účelu veřejnoprávní regulace a hygienických požadavků vztahujících se k potravinám živočišného původu. Potraviny, s nimiž zákon o potravinách v § 16 odst. 1 písm. b) bodu 2 spojuje speciální působnost orgánů veterinární správy, jsou vzhledem k absenci tepelné či jiné technologické úpravy mikrobiologicky rizikovější než potraviny, jejichž výrobní proces už byl dokončen ve výrobním závodě mimo provozovnu stěžovatelky. Proto i jiné potraviny živočišného původu, které se nacházejí ve stejných prodejnách nebo prodejních úsecích, kontrolují orgány veterinární správy. Úpravou ve smyslu zákona o potravinách je tedy třeba rozumět jakýkoli zásah do nebalené čerstvé potraviny uvedené v § 16 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o potravinách spojený s rizikem kontaminace, nepochybně se tedy bude jednat i o kráje ní masa.

[12] Zákonný pojem „prodejní úsek“ lze chápat jako samostatnou a fyzicky oddělenou část prodejny, přičemž fyzické oddělení je zásadní pro zabránění kontaminaci ostatních potravin a musí být zřetelné natolik, aby minimalizovalo riziko kontaminace živočišných produktů mikrobiologickými vzorky z potravin uvedených v § 16 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o potravinách, tj. např. z čerstvého masa. Toto riziko je při aktivních činnostech souvisejících se syrovými potravinami přirozeně vyšší než v případě jejich statického uložení v chladicím pultu. Proto je třeba pojem prodejního úseku vykládat i ve vztahu i k prostorům, nástrojům a zařízením či jednotlivým pracovníkům, kteří jsou při své činnosti obvykle pověřeni manipulací a úpravou jednotlivých druhů potravin. O samostatný úsek se tak nebude jednat v případě, kdy jsou k úpravě čerstvých potravin uvedených v § 16 odst. 1

písm. b) bodu 2 citovaného zákona používány tytéž nástroje či zařízení jako u jiných potravin živočišného původu nebo kdy při obsluze jednoho zákazníka zaměstnanec obvykle upravuje rizikové potraviny a zároveň i jiné potraviny živočišného původu, např. připravuje nezpracované (syrové) maso a následně balí sýry. Prodejní úsek ve smyslu zákona se tedy svou povahou bude blížit samostatné prodejně, což je zřejmé i z dikce zákona, jenž prodejní úsek i prodejnu staví naroveň; opačný výklad by ostatně znamenal, že prodejní úseky a tím i věcná působnost orgánů státního dozoru nad potravinami by mohly vznikat a měnit se během velmi krátké doby (např. umístěním mobilní fyzické přepážky mezi jednotlivé druhy potravin uložených v jednom chladicím pultu či jejím vynětím), což by podstatně ztěžovalo, případně úplně znemožňovalo plnění kontrolních a dohledových úkolů státní správy.

[13] Žalovaná nemůže svou věcnou příslušnost ke kontrole zakládat ani na Dohodě o součinnosti. Hranice věcné působnosti orgánů státní kontroly potravin jsou (byť za použití neurčitých právních pojmů) vymezeny v § 16 zákona o potravinách. Jakákoli dohoda stanovující věcnou působnost správních orgánů odchylně od zákona by byla s ohledem čl. 79 odst. 1 Ústavy, dle něhož lze ministerstva a jiné správní úřady zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem, protiústavní a nelze ji v této části aplikovat. V nyní posuzovaném případě proto nelze založit věcnou příslušnost žalované ke kontrole balených sýrů na základě Dohody o součinnosti, jež žalované přiznává kompetenci při manipulaci s potravinami živočišného původu (jako je např. jejich balení nebo krájení) mimo potravin uvedených v § 16 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o potravinách prováděné za účelem přímého prodeje konečnému spotřebiteli, neboť tato část Dohody o součinnosti nemá žádnou oporu v zákoně, resp. v § 16 citovaného zákona, a nelze ji tak aplikovat. To neznamená, že dohoda jako celek je nezákonná nebo že by správní úřady nemohly takovou dohodu ve smyslu společné, resp. koordinované interní směrnice k výkladu jednotlivých

zákoných ustanovení *secundum et intra legem* uzavřít, nelze jí však, jak bylo uvedeno výše, měnit působnost správních úřadů *contra* ani *praeter legem*. Jinak řečeno, v části, v níž dohoda zákon interpretuje nesprávně, nemůže být samozřejmě pro správní úřady, natož pro soudy závazná.

[14] Vzhledem k výše uvedenému je zřejmé, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku věcné příslušnosti žalované ke kontrole balených sýrů v prodejně stěžovatelky, neboť zcela pominul § 16 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách, který zakládá speciální působnost orgánů veterinární správy a vylučuje obecnou působnost žalované. Nevěnoval se tak tomu, zda v prodejně docházelo k úpravě potravin vyjmenovaných v citovaném ustanovení, ani tomu, zda prodejna stěžovatelky byla rozdělena na prodejní úseky. Při posouzení věcné příslušnosti správních orgánů navíc chybně zohlednil Dohodu o součinnosti. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbyvá nic jiného, než napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. (...)

[16] Nad rámec výše uvedeného považuje Nejvyšší správní soud za potřebné vyjádřit se k dalším právním otázkám týkajícím se kasační stížnosti. Zásadně nelze přisvědčit názoru stěžovatelky, že absence věcné příslušnosti správního orgánu k vydání rozhodnutí činí tato rozhodnutí bez dalšího nicotnými. Nicotnost ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu způsobují pouze ty nejtěžší vady příslušnosti. V nyní posuzovaném případě se však s přihlédnutím k celé koncepci zákonného vymezení pravomocí v oblasti kontroly potravin o takový případ absolutní věcné nepřislušnosti nejedná. Ustanovení § 14 odst. 1 zákona o potravinách (shodně též § 16 odst. 1 téhož zákona) totiž stanoví, že ke kontrole dodržování povinností stanovených tímto zákonem působí tyto orgány dozoru: a) orgány ochrany veřejného zdraví, b) orgány veterinární správy, c) Státní zemědělská a potravinářská inspekce (pro úplnost zdejší soud dodává, že do 31. 12. 2013 byl orgánem státní kontroly potravin ještě Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský). Již z uvedeného ustanovení jednoznačně vyplývá, že žalovaná je nepo-

chybně orgánem kompetentním ke kontrole potravin (a to včetně kontrol balených sýrů, jak tomu bylo v tomto případě), nelze proto bez dalšího konstatovat, že k vydání rozhodnutí ve správním řízení nebyly orgány Státní zemědělské a potravinářské inspekce vůbec věcně příslušné. Věcná příslušnost žalované ke kontrole potravin ostatně vyplývá z jejího názvu i ze zákona o SZPI, viz např. § 3 odst. 1 tohoto zákona: „*Inspekce u fyzických a právnických osob (dále jen „kontrolované osoby“)* kontroluje zemědělské výrobky a potraviny nebo suroviny určené k jejich výrobě“ (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2014, čj. 6 Ads 87/2013-131).

[17] Nejvyšší správní soud podotýká, že ke zbývajícím kasačním námitkám, týkajícím se interpretace § 7 zákona o potravinách, se také již několikrát podrobně vyjádřil, a to dokonce v řízeních týkajících se stejného způsobu prodeje a nabídky sýrů stěžovatelkou (viz např. rozhodnutí ze dne 29. 1. 2009, čj. 7 As 35/2008-144, ze dne 25. 9. 2008, čj. 7 As 34/2008-181 a ze dne 29. 11. 2012, čj. 4 Ads 87/2012-34). Za situace, kdy se skutkový i právní stav věci podstatně neliší a námitky v kasační stížnosti jsou formulovány takřka totožně, nelze ani v nyní posuzované věci shledat důvod revidovat právní názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2013, čj. 6 Ads 37/2014-46. Na stěžovatelkou praktikovaný způsob prodeje a nabídky sýrů je tak třeba nahlížet jako na prodej balených potravin ve smyslu § 7 zákona o potravinách.

## VI.

### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[18] Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil dle § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Nevyužil možnosti předjimané § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a současně s rozsudkem krajského soudu nezrušil napadené správní rozhodnutí, neboť skutkové okolnosti týkající se věcné příslušnosti jednotlivých orgánů státního dozoru při kontrole potravin nebyly v řízení před krajským soudem zjištěny v dostatečném rozsahu. Krajský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyslo-

veným v odůvodnění tohoto rozsudku, se tedy předně zaměří na to, zda byla kontrolovaná prodejna stěžovatelky rozdělena na prodejní úseky ve smyslu § 16 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o potravinách. Pokud by prodejna nebyla rozdělena na prodejní úseky

a zároveň by v ní docházelo k úpravě potravin uvedených v § 16 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o potravinách, věcná příslušnost žalované ke kontrole balených sýrů by byla vyloučena a naopak by byla založena speciální působnost orgánů veterinární správy.

## 3059

### Řízení před soudem: procesní nástupnictví po zemřelé žalobkyni Právo sociálního zabezpečení: příspěvek na péči

k § 16 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění zákonů č. 261/2007 Sb. a č. 206/2009 Sb.

k § 107 občanského soudního řádu ve znění zákona č. 30/2000 Sb.

**I. Zemřeli fyzická osoba po právní moci rozhodnutí správního orgánu o příspěvku na péči, přechází její tvrzený nárok a s tím i účastenství v řízení ve správním soudnictví na osoby uvedené v § 16 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.**

**II. Soud ve správním soudnictví posoudí a za přiměřeného použití § 107 o. s. ř. rozhodne dle odstavce 2 citovaného ustanovení o tom, zda a kdo je právním nástupcem zemřelého žalobce podle § 16 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, a s kým bude pokračovat v řízení.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2014, čj. 4 Ads 32/2012-50)*

**Prejudikatura:** č. 2206/2011 Sb. NSS a č. 2315/2011 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 100/2012 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 3069/10).

**Věc:** Příspěvková organizace Centrum Rožmitál pod Třemšínem proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o příspěvek na péči, o kasační stížnosti žalovaného.

Jádrem sporu v projednávané věci byla otázka procesního nástupnictví v soudním řízení správním v případě fyzické osoby, která jako žalobce brojila proti rozhodnutí správního orgánu ve věci příspěvku na péči podle zákona o sociálních službách, tvrdila, že jí měl být příspěvek na péči přiznán v jiné výši, než jak rozhodl správní orgán, a tato fyzická osoba zemřela v průběhu soudního řízení.

Městský úřad Příbram rozhodnutím ze dne 28. 6. 2010 podle § 4 odst. 1, § 8, § 9, § 11, § 13 a § 118 zákona o sociálních službách přiznal žadatelce příspěvek na péči ve výši 4 000 Kč měsíčně od února 2010. V odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedl, že žadatelka je oprávněnou osobou ve smyslu § 4 zákona o sociálních

službách a podle posudku lékaře Okresní správy sociálního zabezpečení Příbram ze dne 31. 5. 2010 potřebuje z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu každodenní pomoc nebo dohled při 22 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnost uvedených v § 9 téhož zákona. Podle § 8 písm. b) zákona o sociálních službách je proto žadatelka považována za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost).

V odvolání proti uvedenému rozhodnutí žadatelka namítla, že správní orgán I. stupně vycházel pouze ze závěru posudkového lékaře, a nikoliv ze sociálního šetření a z jejího současného zdravotního stavu, které svědčí

o tom, že z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje každodenní pomoc nebo dohled při 35 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnost. Proto podle § 8 písm. d) zákona o sociálních službách měla být považována za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni IV (úplná závislost), a měl jí tak být přiznán příspěvek na péči ve výši 12 000 Kč měsíčně.

Krajský úřad Středočeského kraje (žalovaný) rozhodnutím ze dne 10. 1. 2011 odvolání žadatelky zamítl a rozhodnutí orgánu I. stupně potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že žadatelka podle posudku Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí v Praze (dále jen „posudková komise“) ze dne 15. 11. 2010 potřebovala ke dni podání žádosti o příspěvek na péči (8. 2. 2010) z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu každodenní pomoc nebo dohled při 19 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnosti uvedených v § 9 zákona o sociálních službách, a proto se podle § 8 písm. b) téhož zákona považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost). Posudek posudkové komise přitom vycházel ze spisové dokumentace, zdravotní dokumentace praktické lékařky žadatelky a ze sociálního šetření provedeného dne 16. 3. 2010. Podle závěru odvolacího orgánu bylo tedy rozhodnutí I. stupně vydáno v souladu se zákonem.

V žalobě proti rozhodnutí žalovaného podanou u Městského soudu v Praze žadatelka namítla, že z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje každodenní pomoc nebo dohled při 35 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnosti uvedených v § 9 zákona o sociálních službách. Odvolací orgán podle jejího názoru neshromáždil důkazy o jejím současném zdravotním stavu a rozhodl pouze na základě posudků posudkového lékaře okresní správy sociálního zabezpečení a posudkové komise, kteří se o jejich zdravotních obtížích nepřesvědčili v místě bydliště. Ani jedno z rozhodnutí správních orgánů neobsahuje podrobné odůvodnění toho, proč nespĺňuje podmínky pro uznání úplné závislosti podle § 8 písm. d) zákona o sociálních službách.

V průběhu řízení o žalobě žadatelka dne 16. 3. 2011 zemřela, přičemž v době jejího úmrtí jí byly poskytovány pobytové sociální služby v domově pro seniory, jehož provozovatelem byl žalobce, jak vyplývá z jeho sdělení ze dne 16. 5. 2011 a z oznámení o poskytovateli pomoci, které tvořilo přílohu žádosti žadatelky o příspěvek na péči. V návaznosti na toto zjištění městský soud usnesením ze dne 8. 7. 2011 rozhodl o tom, že na místo zemřelé žadatelky dne 16. 3. 2011 vstupuje do řízení o žalobě žalobce. Toto usnesení odůvodnil městský soud odkazem na § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách, podle něhož, zemřel-li žadatel o příspěvek na péči před pravomocným rozhodnutím o příspěvku, vstupuje do dalšího řízení a nabývá nárok na částky splatné do dne jeho smrti mimo osob blízkých zdravotnické zařízení poskytující sociální služby podle § 52 téhož zákona, pokud bylo uvedeno v žádosti o příspěvek na péči, popřípadě v průběhu řízení ohlášeno podle § 21 odst. 1 písm. d) zákona o sociálních službách jako osoba, která poskytuje pomoc žadateli o příspěvek.

Následně městský soud rozsudkem ze dne 16. 11. 2011, čj. 2 Ad 6/2011-44, shora uvedené rozhodnutí o odvolání zrušil a věc vrátil odvolacímu orgánu k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozsudku uvedl, že rozhodnutí o příspěvku na péči je přezkoumatelné ve správním soudnictví, což vyplývá z judikatury městského i Nejvyššího správního soudu. Dále dovodil, že posudek posudkové komise ze dne 15. 11. 2010 nebyl vyčerpávající a přesvědčivý. V dalším řízení městský soud zavázal odvolací orgán vypracováním nového posudku, ve kterém se má posudková komise podrobně vyjádřit k zdravotnímu stavu žadatelky a stupni její závislosti na pomoci jiné osoby, podrobně rozepsat jednotlivé lékařské zprávy, z nichž vycházela v posudku ze dne 15. 11. 2010, zaujmout stanovisko k sociálnímu šetření provedenému dne 16. 3. 2010 a podrobně odůvodnit případný jiný posudkový závěr. Při vypracování nového posudku má přitom posudková komise vzít v úvahu, že žadatelka zemřela v zařízení poskytovatele sociálních služeb dne 16. 3. 2011.



Proti tomuto rozsudku podal žalovaný kasační stížnost. Namítl, že rozhodnutí o příspěvku na péči závisí pouze na posouzení zdravotního stavu osob, a proto je vyloučeno ze soudního přezkumu i podle § 70 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Další stížní námitky směřovaly proti závěru městského soudu o nedostatečném posouzení stupně závislosti žadatelky o příspěvek na péči ve správním řízení.

Vzhledem k tomu, že s účinností od 1. 1. 2012 přešla na základě zákona č. 366/2011 Sb. působnost krajských úřadů rozhodovat o odvolání ve věcech příspěvku na péči na Ministerstvo práce a sociálních věcí, stalo se tímto dnem ministerstvo procesním nástupcem žalovaných krajských úřadů v soudních řízeních v těchto věcech, jak vyplývá z § 69 s. ř. s. Ministerstvo se plně ztotožnilo s argumentací svého právního předchůdce uvedenou v kasační stížnosti.

Čtvrtý senát, kterému věc připadla, dospěl při předběžném projednání věci k právnímu názoru odlišnému od toho, který již byl zaujat v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

V první řadě čtvrtý senát podotkl, že rozhodnutí o příspěvku na péči podléhá soudnímu přezkumu, jak vyplývá z ustálené judikatury správních soudů, z níž lze zmínit zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2010, čj. 3 Ads 110/2009-49, č. 2018/2010 Sb. NSS.

Dále ovšem čtvrtý senát poukázal na to, že v rozsudku ze dne 7. 4. 2011, čj. 3 Ads 20/2011-64, Nejvyšší správní soud dovodil, že pokud žalobce zemřel v řízení o žalobě proti rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na péči, soud žalobu odmítne pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť v takovém případě nemá žalobce právního nástupce podle § 107 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Třetí senát svůj závěr odůvodnil takto:

*„Příspěvek na péči vznikl transformací dřívější dávky důchodového zabezpečení – zvýšení důchodu pro bezmocnost. Svým charakterem se jedná o dávku v systému sociálních služeb, jejímž účelem je zajištění po-*

*třebné péče osobám závislým na pomoci jiných z důvodu jejich zdravotního postižení. Příspěvek je tedy osobním nárokem žadatele, který má pokryt náklady spojené se zajištěním jeho soběstačnosti. Tomu je přizpůsobena i koncepce dávky upravená zákonem. Nárok na dávku vzniká formálně splněním podmínek stanovených zákonem, příspěvek však může být přiznán a vyplácen nejdříve od počátku kalendářního měsíce, ve kterém bylo zahájeno řízení o jeho přiznání. Stejně tak při změně rozhodných skutečností znamenajících zánik nároku na dávku se příspěvek odejme od prvního dne měsíce následujícího po měsíci, za který byl již vyplácen. Rozhodnutí o přiznání příspěvku tak má ve věci nároku na dávku deklaratorní a ve věci nároku na výplatu dávky konstitutivní charakter.*

*Ustanovení § 16 zákona o sociálních službách pak ve svém odstavci 1 upravuje hmotněprávní i procesní nástupnictví v řízení o dávce ve správním řízení, pokud k úmrtí oprávněného dojde do vydání rozhodnutí (nebo nyní přesněji do jeho právní moci), případně v odstavci 2 hmotněprávní nástupnictví pro výplatu částek rozhodnutím již přiznaných, ale dosud nevyplacených. V odstavci 4 (nyní odstavci 3) však § 16 zákona jasně deklaruje, že v případě úmrtí žadatele se nárok na příspěvek nestává předmětem dědictví. Toto ustanovení v sobě zahrnuje jak samotný nárok na dávku, tak i s ním spojený nárok na její výplatu. Uvedené platí jak pro případy, kdy žadatel zemře před skončením správního řízení či po přiznání dávky (což je logické, neboť zde může být dávka přiznána a vyplácena právním nástupcům určeným podle § 16 odst. 1 a 2 zákona), tak i pro případy, kdy žadatel zemře po skončení správního řízení, aniž by v něm byl vznik nároku na dávku deklarován a dávka přiznána k výplatě. Zde ovšem už není žádný důvod, aby se zákon, poté co vyloučil přechod hmotných práv, jakkoliv zabýval procesním nástupnictvím. Úpravu, podle níž se nárok na příspěvek nestává předmětem dědictví ani z jiných důvodů nepřechází na další osoby, považuje Nejvyšší*

správní soud za logickou a v souladu s účelem, k němuž byla tato dávka určena a jenž byl výše rozebrán. Nelze ostatně přehlédnout, že podobnou koncepci obsahují i jiné zákony upravující dávky nepojistného charakteru, například § 46 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, nebo dokonce § 56 odst. 3 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ačkoliv jinak mají dávky dle tohoto zákona nárokový charakter obdobný dávkám důchodového pojištění. Na tomto místě se sluší pouze připomenout, že předpisy ve věcech dávek důchodového a nemocenského pojištění, na rozdíl od předchozích, přechod nároků do dědictví připouštějí (viz. § 63 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb. i § 51 odst. 1 a 2 zákona č. 187/2006 Sb.) a o možném procesním nástupnictví v soudním řízení zde při aplikaci § 107 odst. 2 o. s. ř. nejsou a nikdy nebyly žádné pochyby.

V projednávaném případě krajský soud správně určil, že samotná povaha věci by nebránila pokračování v řízení, neboť přezkum zákonnosti napadeného správního rozhodnutí by zajisté bylo možno provést bez ohledu na úmrtí žalobkyně. Nicméně pokud žadatelka o příspěvek na péči zemřela poté, co bylo o její žádosti pravomocně rozhodnuto, a dávka nebyla přiznána, je vyloučeno, aby bylo právní nástupnictví v soudním řízení určeno podle ustanovení § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách, jak učinil krajský soud. Žádné jiné ustanovení zvláštního zákona pak přechodu hmotných a v důsledku toho i procesních práv pro případně další řízení o příspěvku nesvědčí. Zároveň ovšem nelze určit právního nástupce ani z jiných důvodů uvedených v § 107 odst. 2 o. s. ř. Nárok na příspěvek (ať již přiznaný či jako v tomto případě nepřiznaný, ale pouze tvrzený), není předmětem dědictví, nejsou zde tedy žádní dědicové nároku, kteří by mohli do řízení vstoupit a nadále tento nárok uplatňovat.

Nejvyšší správní soud dále zvažoval, zda důsledky vyplývající z výše uvedeného nejsou v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Je si přitom vědom skutečnosti, že zákonná úprava procesního

nástupnictví v přezkumném řízení soudním trpí určitými deficity, které mají svůj původ v absenci výslovného zakotvení tohoto institutu v soudním řádu správním a v rozdílech mezi občanským soudním řízením, jenž má charakter řízení nalézacího, a řízením ve správním soudnictví založeném na přezkumu zákonnosti správních rozhodnutí. Zatímco tedy v civilním řízení zpravidla není obtížné určit právo nebo povinnost, o něž se vede spor, vypořádat je v dědickém řízení a poté pokračovat s právními nástupci takto určenými, v přezkumném řízení soudním, kde soud přezkoumává již pravomocná rozhodnutí správního orgánu o sporném nároku, je určení procesního nástupce zpravidla závislé na znění konkrétního zvláštního zákona, především na tom, zda učíní veřejnoprávní nárok možným předmětem dědictví, či zda upraví přechod hmotného práva jiným způsobem, nebo zda ho, byť implicitně, vyloučí vůbec. Právě posledně uvedená alternativa platí v projednávané věci. Jak bylo ovšem rozebráno výše, Nejvyšší správní soud má za to, že v daném konkrétním případě je úprava obsažená v ustanovení § 16 odst. 1, 2 a 4 zákona o sociálních službách v souladu s účelem poskytování této dávky, takže důsledky vyplývající z následné aplikace ustanovení § 107 odst. 2 o. s. ř. nemožnou mít pro nikoho dopad v podobě odepření spravedlnosti a tím i v porušení citovaného článku Listiny.“

Čtvrtý senát dále poukázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2012, čj. 6 Ads 25/2012-24, ve věci, v níž žalobkyně nebyl k její žádosti zvýšen příspěvek na péči. Žalobkyně byla v řízení před krajským soudem úspěšná a dosáhla zrušení rozhodnutí žalovaného, který proti tomuto rozsudku podal kasační stížnost. Poté žalobkyně zemřela a šestý senát Nejvyššího správního soudu podle § 107 odst. 5 o. s. ř. řízení o kasační stížnosti zastavil. Tento výrok odůvodnil následujícím způsobem:

„Příspěvek na péči je dávka spjatá s osobním stavem oprávněné (fyzické) osoby nato-lik, že zákonodárce vylučuje, aby nárok přešel na jiné osoby dědictvím (§ 16 odst. 3

zákona o sociálných službách); se smrtí oprávněné osoby zaniká i nárok na dávku. Je-li dědění nároku vyloučeno ex lege, nesvědčí nikomu hmotné právo, a proto neexistuje možnost, aby je kdokoli v procesním prostředky uplatňoval.

Nejvyšší správní soud je názoru, že namísto není ani procesní nástupnictví jiných osob než dědiců podle zvláštního předpisu, jímž je zákon o sociálních službách; § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách upravuje procesní nástupnictví toliko ve správním řízení o příspěvku na péči za situace, kdy oprávněná osoba zemře před pravomocným ukončením řízení o dávce; citovaným ustanovením vyjmenované osoby se stanou účastníky ještě neskončeného správního řízení a jím se vyplatí částky dávky splatné do dne smrti oprávněné osoby; obdobně platí v případě, kdy oprávněná osoba zemře po pravomocně ukončeném správním řízení, kdy (pouze) těmto vyjmenovaným osobám se vyplatí částky příspěvku na péči splatné do dne smrti oprávněné osoby; i tehdy však na uvedené osoby přechází pouze nárok na výplatu dávky (§ 16 odst. 2 zákona o sociálních službách), nikoliv nárok na dávku.

Předmětem řízení o správní žalobě jakož i řízení o kasační stížnosti je přezkum správního rozhodování o nároku na dávku příslušejícího žalobkyni. V posuzované věci oprávněná osoba zemřela po pravomocně skončeném řízení o dávce, proto k přechodu nároku na dávku nedošlo a není důvodu poskytovat soudní ochranu neexistujícímu nároku.

Z výše uvedených důvodů je v řízení o kasační stížnosti podle zákona o sociálních službách vyloučeno procesní nástupnictví dědiců i jiných osob.“

Čtvrtý senát předně poukázal na to, že soudní řád správní neobsahuje institut procesního nástupnictví žalobce v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Proto je v tomto směru zapotřebí za užití § 64 s. ř. s. vycházet z § 107 o. s. ř., který upravuje procesní nástupnictví při ztrátě způsobilosti být účastníkem občanského soudního řízení. Po-

dle § 107 odst. 1 o. s. ř. „[j]estliže účastník ztratí po zahájení řízení způsobilost být účastníkem řízení dříve, než řízení bylo pravomocně skončeno, posoudí soud podle povahy věci, zda v řízení může pokračovat. Není-li možné v řízení ihned pokračovat, soud řízení přeruší. O tom, s kým bude v řízení pokračováno, soud rozhodne usnesením.“ Podle § 107 odst. 2 „[z]tratí-li způsobilost být účastníkem řízení fyzická osoba a umožňuje-li povaha věci pokračovat v řízení, jsou procesním nástupcem, nestanoví-li zákon jinak, její dědici, popřípadě ti z nich, kteří podle výsledku dědického řízení převzali právo nebo povinnost, o něž v řízení jde.“<sup>\*)</sup> Podle § 107 odst. 4 „[t]en, kdo nastupuje do řízení na místo dosavadního účastníka řízení, musí přijmout stav řízení, jaký tu je v době jeho nástupu do řízení.“ Podle § 107 odst. 5 věty první „[n]eumožňuje-li povaha věci v řízení pokračovat, soud řízení zastaví.“<sup>\*\*)</sup>

Nárok na příspěvek na péči je podle čtvrtého senátu nepochybně majetkovou a peněží ocenitelnou hodnotou a podle hmotného práva není výslovně či pojmově vázán výlučně na osobu žadatele o tuto dávku, o čemž svědčí to, že v případech stanovených v dále zmiňovaném § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách přechází na právního nástupce. Přezkum správního rozhodnutí o příspěvku na péči je dále možné provést bez ohledu na úmrtí žadatele o příspěvek na péči. V řízení o žalobě proti rozhodnutí o příspěvku na péči má totiž krajský soud k dispozici zdravotnickou dokumentaci, výsledek sociálního šetření i posouzení stupně závislosti posudkovým lékařem okresní správy sociálního zabezpečení i posudkové komise, takže si může učinit dostatečný úsudek o tom, zda zdravotní stav žadatele o tuto dávku byl ve správním řízení náležitě zjištěn a vyhodnocen. Není tedy žádných pochybností o tom, že úmrtí žadatele samo o sobě nebrání pokračování řízení o žalobě proti rozhodnutí o příspěvku na péči. To ostatně připustil i třetí senát Nejvyššího správního soudu ve shora uvedeném rozsudku čj. 3 Ads 20/2011-64.

Povaha věci však podle § 107 odst. 1 a odst. 2 o. s. ř. neumožňuje pokračovat v ří-

<sup>\*)</sup> Textace uvedeného ustanovení byla s účinností od 1. 1. 2014 oproti citovanému znění mírně modifikována v souvislosti se změnami v civilním právu v novém občanském zákoníku.

<sup>\*\*)</sup> Druhá věta byla z § 107 odst. 5 o. s. ř. ke dni 1. 1. 2014 vypuštěna.

zení ani v situaci, kdy účastník, jenž pozbyl způsobilost být účastníkem řízení, nemá žádného právního nástupce, který by podle právních předpisů hmotného práva převzal či mohl převzít příslušné právo nebo příslušnou povinnost. S ohledem na tuto hmotněprávní podstatu procesního nástupnictví jsou podle § 107 odst. 2 o. s. ř. procesními nástupci fyzické osoby její dědici, popřípadě ti z nich, kteří podle výsledku dědického řízení převzali právo nebo povinnost, o něž v řízení jde. Čtvrtý senát podotýká, že procesními nástupci se však podle téhož ustanovení mohou stát taktéž osoby, na něž podle příslušných hmotněprávních předpisů přecházejí práva či povinnosti nezávisle na dědickém právu. Ze znění § 107 odst. 2 o. s. ř. totiž vyplývá, že se v řízení pokračuje se dědici jako procesními nástupci fyzické osoby, která ztratila způsobilost být účastníkem řízení, jen tehdy, nestanoví-li zákon jinak.

Nárok na příspěvek na péči není podle § 16 odst. 3 zákona o sociálních službách předmětem dědictví. Dědicové žadatele o příspěvek na péči tak podle hmotného práva nemohou z titulu dědictví převzít nárok na tuto dávku, a v důsledku toho se nemohou stát procesními nástupci žadatele ve správním řízení o příspěvku na péči ani v navazujícím přezkumném soudním řízení.

Do dalšího řízení však vstupuje a nárok na částky příspěvku na péči splatné do dne smrti žadatele nabývá osoba blízká, jiná fyzická osoba uvedená v § 83 zákona o sociálních službách, zařízení sociálních služeb poskytující pobytové sociální služby podle § 48, § 49 nebo § 50 stejného zákona, zdravotnické zařízení poskytující sociální služby podle § 52 stejného zákona nebo speciální lůžkové zdravotnické zařízení hospicového typu, pokud některá z těchto fyzických nebo právnických osob byla uvedena v žádosti o příspěvek, popřípadě v průběhu řízení ohlášena podle § 21 odst. 1 písm. d) citovaného zákona jako osoba, která poskytuje žadateli o příspěvek pomoc. Všechny tyto fyzické nebo právnické osoby, které se od zahájení řízení podílely na pomoci žadateli o příspěvek do dne jeho smrti, se navíc stávají účastníky řízení. Tyto oso-

by nabývají nárok na částky příspěvku splatné do dne smrti žadatele o příspěvek za kalendářní měsíc, ve kterém poskytovaly pomoc. Pokud se v kalendářním měsíci podílelo na pomoci žadateli o příspěvek více těchto osob, nabývají nárok na částku příspěvku rovným dílem, pokud nepředloží příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností dohodu o jiném rozdělení částky příspěvku. Nárok na výplatu příspěvku nenáleží za kalendářní měsíc, ve kterém žadatel o příspěvek zemřel, pokud mu od prvního dne tohoto kalendářního měsíce do dne smrti byla poskytována zdravotní péče formou ústavní péče v nemocnici nebo odborném léčebném ústavu (§ 16 odst. 1 zákona o sociálních službách ve znění účinném ke dni úmrtí žadatelky v posuzované věci, tj. 16. 3. 2011). Hmotné právo tedy podle čtvrtého senátu zakotvilo zvláštní úpravu přechodu nároku na příspěvek na péči a procesní nástupnictví, která se značně odchyluje od pravidel dědického práva při stanovení okruhu dědiců a od způsobu rozdělení jednotlivých majetkových práv mezi ně.

Podle doslovného znění § 16 odst. 1 věty první zákona o sociálních službách však shora uvedené fyzické a právnické osoby nabývají nárok na částky příspěvku na péči splatné do dne smrti žadatele a vstupují do dalšího řízení v případě, že žadatel o příspěvek na péči zemřel před pravomocným rozhodnutím o této dávce. Pravomocným rozhodnutím o příspěvku na péči je přitom pouze rozhodnutí o žádosti o tuto dávku vydané ve správním řízení. Ustanovení § 16 odst. 1 věty první zákona o sociálních službách pak výslovně nestanoví, že by nárok na příslušné částky příspěvku na péči přecházel a k procesnímu nástupnictví docházelo i v průběhu přezkumu rozhodnutí o příspěvku na péči ve správním soudnictví. Jazykový (gramatický) výklad uvedeného ustanovení tedy vede k závěru, že pokud žadatel o příspěvek na péči zemřel v průběhu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o příspěvku na péči či v navazujícím řízení o kasační stížnosti, nenabývá nárok na tuto dávku žádná osoba, žadatel nemá právního nástupce, a v žalobním řízení či v řízení o kasační stížnosti tak nelze pokračovat.

Jazykový výklad je však podle čtvrtého senátu pouze prvotním přiblížením se k aplikované právní normě a východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu, k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *ratione legis* atd. Proto je neudržitelná aplikace práva, která vychází pouze z jazykového výkladu. Soud tak není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je přitom nutno se vyvarovat libovůle, takže rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 31/96, č. 103/1997 Sb., a ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.).

Takové závažné důvody pro odchýlení se od doslovného znění § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách jsou podle názoru čtvrtého senátu dány, přičemž takový postup nelze považovat za projev libovůle.

Příspěvek na péči se poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby za účelem zajištění potřebné pomoci. Náklady na příspěvek se hradí ze státního rozpočtu. Nárok na příspěvek má osoba uvedená v § 4 odst. 1 zákona o sociálních službách, která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při péči o vlastní osobu a při zajištění soběstačnosti v rozsahu stanoveném stupněm závislosti podle § 8 uvedeného zákona, pokud jí tuto pomoc poskytuje osoba blízká nebo jiná fyzická osoba uvedená v § 83 stejného zákona nebo poskytovatel sociálních služeb, který je zapsán v registru poskytovatelů sociálních služeb podle § 85 odst. 1 stejného zákona, anebo speciální lůžkové zdravotnické zařízení hospicového typu; nárok na příspěvek má tato osoba i po dobu, po kterou je jí podle zvláštního právního předpisu poskytována zdravotní péče formou ústavní péče v nemocnici nebo odborném léčebném ústavu (§ 7 odst. 1 a odst. 2 zákona o sociálních službách).

Příspěvek na péči je tedy státní dávkou poskytovanou fyzickým osobám v nepříznivé sociální situaci, které jsou závislé na pomoci jiné osoby. Jejím účelem je umožnit osobě, aby si podle vlastního uvážení zajistila pomoc v rámci rodiny, nebo prostřednictvím poskytovatele sociálních služeb formou poskytnutí některé ze sociálních služeb, popřípadě prostřednictvím jiné fyzické nebo právnické osoby stanovené zákonem, anebo kombinací těchto forem. Příjemcem příspěvku na péči je podle § 19 zákona o sociálních službách zpravidla oprávněná osoba, tedy ta, které byla uvedená dávka přiznána. Nicméně z uvedeného účelu poskytování příspěvku na péči je podle čtvrtého senátu zřejmé, že tato dávka je ve skutečnosti určena fyzickým a právnickým osobám, které jejímu poživateli poskytují pomoc. Příspěvek na péči totiž pečujícím osobám kompenzuje ztrátu příjmů či jejich podstatné snížení, k čemuž častokrát dochází v důsledku nutnosti intenzivní péče o osobu, která v důsledku dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje jejich pomoc při zvládnání základních životních potřeb. Zařízením sociálních služeb zase příspěvek na péči pokrývá náklady na sociální služby poskytované příjemci této dávky.

O tom, že příspěvek na péči je ve skutečnosti určen pro osoby pečující o jeho poživatele, svědčí podle čtvrtého senátu i různá práva, která jim zákonodárce přiznává. Nárok na příspěvek na péči a jeho výše se totiž podle § 8 a § 11 zákona o sociálních službách odvíjejí od stupně závislosti, přičemž při dosažení závislosti ve stupni II (středně těžká závislost), ve stupni III (těžká závislost) nebo ve stupni IV (úplná závislost), anebo ve stupni I (lehká závislost) u osob mladších 10 let vznikají za stanovených podmínek vyjmenovaným osobám, které poživateli příspěvku na péči poskytují pomoc, různé nároky v oblasti sociálního zabezpečení, pracovněprávních vztahů i daňové.

Především tyto pečující osoby mají účast na důchodovém pojištění prostřednictvím institutu náhradních dob pojištění, aniž by za ně musely platit pojistné na důchodové pojištění. Při stanovení výše důchodu jsou pak sta-

novena zvláštní výhodná pravidla pro pečující osoby, které takto získaly aspoň 15 roků náhradní doby pojištění [§ 5 odst. 1 písm. s) a § 19a zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění]. Dále za tyto osoby platí stát pojistné na všeobecné zdravotní pojištění, jak vyplývá z § 7 odst. 1 písm. g) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění. Jejich osobní péče o osoby závislé na pomoci jiné osoby se pak pro účely nároku na podporu v nezaměstnanosti považuje za náhradní dobu zaměstnání, jak vyplývá z § 41 odst. 3 písm. d) a f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Zaměstnanec, který prokáže, že převážně sám dlouhodobě pečuje o osobu závislou na pomoci jiné osoby v uvedených stupních, smí být vyslán na pracovní cestu mimo obvod obce svého pracoviště nebo bydliště jen se svým souhlasem. Přeložit ho může zaměstnavatel jen na jeho žádost. Pokud tento zaměstnanec požádá o kratší pracovní dobu nebo jinou vhodnou úpravu stanovené týdenní pracovní doby, je zaměstnavatel povinen této žádosti vyhovět, pokud tomu nebrání vážné provozní důvody (§ 240 a § 241 zákoníku práce z roku 2006). Konečně pak příjem pečující osoby, který získá z důvodu péče o osobu, která má nárok na příspěvek na péči, je osvobozen od daně z příjmů. Osvobozena je přitom částka příjmu až do výše příspěvku na péči, který je vyplácen osobě, o níž je pečováno [§ 4 odst. 1 písm. i) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů].

O faktickém využití příspěvku na péči ve vztahu k zařízením sociálních služeb, která poživateli této dávky poskytují pobytové služby, pak podle čtvrtého senátu rovněž nevznikají žádné pochybnosti. Za pobytové služby poskytované v týdenních stacionářích, domovech pro osoby se zdravotním postižením, domovech pro seniory, domovech se zvláštním režimem a zdravotnických zařízeních ústavní péče totiž hradí osoba úhradu za péči poskytovanou ve sjednaném rozsahu ve výši přiznaného příspěvku na péči, s výjimkou služeb v týdenních stacionářích, u nichž činí úhrada za péči maximálně 75 % přiznaného příspěvku (§ 73 odst. 1 a odst. 4 zákona o sociálních službách).

Osoby poskytující pomoc poživateli příspěvku na péči jsou tedy podle čtvrtého senátu faktickými příjemci této dávky. Tato skutečnost je ostatně důsledkem stanovení podmínek pro vznik nároku na příspěvek na péči. Osoba zařazená do některého ze čtyř stupňů závislosti má totiž podle § 7 odst. 2 zákona o sociálních službách nárok na tuto dávku jen za předpokladu, že jí potřebnou pomoc poskytuje některá z osob uvedených v tomto ustanovení. S ním koresponduje i úprava přechodu nároku na příspěvek na péči obsažená v § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách, podle níž tento nárok ve stanoveném rozsahu nabývá pouze osoba zde uvedená, která byla uvedena v žádosti o příspěvek, popřípadě byla v průběhu řízení ohlášena jako osoba poskytující žadateli o příspěvek pomoc, a která se navíc od zahájení řízení podílela na pomoci žadateli o příspěvek do dne jeho smrti. Jedná se přitom v podstatě o stejné fyzické či právnické osoby jako ty, které jsou uvedeny v § 7 odst. 2 zákona o sociálních službách.

Poživatel příspěvku na péči tedy ve skutečnosti hradí touto dávkou služby, které mu poskytuje jiná fyzická či právnická osoba. Proto není logické, aby pečující osoba mohla nabýt nárok na částky příspěvku na péči splatné do dne smrti žadatele jen v případě, že žadatel zemřel před právní mocí rozhodnutí o příspěvku na péči. V takovém případě by totiž podle čtvrtého senátu přechod nároku na příspěvek na péči závisel na náhodě dané okamžikem smrti žadatele. Jestliže by totiž žadatel zemřel do právní moci rozhodnutí o příspěvku na péči, tak osoby, které mu od zahájení řízení do jeho smrti poskytovaly pomoc, by nabyly nárok na příspěvek, staly by se účastníky správního řízení a proti případnému rozhodnutí o nepřiznání příspěvku či jeho přiznání v nižší částce by měly možnost brojit ve správním soudnictví. V případě, že by žadatel zemřel až v průběhu soudního přezkumu rozhodnutí o příspěvku na péči, by však na osoby o něho pečující do jeho smrti nepřecházel nárok na příspěvek, v důsledku toho by se tyto osoby nemohly stát účastníky řízení o žalobě proti rozhodnutí o nepřiznání

příspěvku či jeho přiznání v nižší částce ani účastníky na něho navazujícího řízení o kasační stížnosti. Za této situace by v soudním řízení neměly možnost doložit, že posouzení závislosti žadatele o příspěvek na péči nebo stupně jeho závislosti nebylo jednoznačné, určité, úplné či přesvědčivé, a že jim tak byla odepřena odpovídající platba za služby, jež žadateli o příspěvek na péči za jeho života poskytl.

Pro takové odlišné zacházení mezi osobami poskytujícími pomoc žadateli o příspěvek na péči, který zemřel před právní mocí rozhodnutí o příspěvku, a osobami pečujícími o žadatele, u něhož došlo k úmrtí až během soudního přezkumu rozhodnutí o příspěvku, tedy nelze shledat žádné rozumné důvody. Naopak připuštění rozdílného režimu by představovalo nedůvodnou nerovnost mezi těmito dvěma kategoriemi pečujících osob a vedlo by k porušení ústavně zaručeného vlastnického práva a práva na soudní ochranu jedné z nich. Znemožněním přechodu nároku na příspěvek na péči a procesního nástupnictví v soudním řízení správním by totiž osoby, které poskytovaly pomoc žadateli, u něhož došlo k úmrtí až během soudního přezkumu rozhodnutí o příspěvku na péči, neměly shora uvedené nároky v oblasti sociálního zabezpečení, v pracovněprávních vztazích, na osvobození od daně z příjmů či na úhradu za péči při poskytování sociálních služeb. Zároveň by tato kategorie pečujících osob byla zbavena možnosti domáhat se uvedených majetkových práv soudní cestou. Takový postup nelze obhájit obzvláště za situace, kdy s ohledem na dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav žadatelů o příspěvek na péči, často doprovázený vyšším stupněm jejich závislosti na pomoci jiné osoby, a délku řízení o příspěvku na péči, v němž musejí být vypracovány posudky dvou posudkových orgánů, lze předpokládat, že úmrtí žadatelů až v přezkumném soudním řízení nebude ojedinělým jevem. Osobám, které takovým žadatelům poskytovaly pomoc a jimž je fakticky určen příspěvek na péči, by se tak ve značném počtu nedostalo finanční kompenzace za jejich sociální služby.

Podle názoru čtvrtého senátu je tedy nutné za použití teleologického výkladu dospět

k závěru, že podle § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách nabývají nárok na částky příspěvku na péči splatné do dne smrti žadatele při splnění podmínek uvedených v tomto ustanovení zde uvedené fyzické a právnické osoby, pokud žadatel o příspěvek zemřel před pravomocným rozhodnutím o příspěvku nebo před skončením na něj navazujícího přezkumného soudního řízení. Takové osoby se pak stávají účastníky správního řízení, případně účastníky řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu či účastníky řízení o kasační stížnosti, a to na základě úpravy procesního nástupnictví obsažené v § 107 odst. 1 a odst. 2 o. s. ř. za použití § 64, eventuálně § 120 s. ř. s.

O přípustnosti takového výkladu svědčí podle čtvrtého senátu také systematické zařazení § 16 zákona o sociálních službách, neboť toto ustanovení není obsaženo v jeho hlavě VII části druhé upravující řízení o příspěvku na péči, nýbrž je zařazeno do hlavy IV stejné části, která se zabývá nárokem na příspěvek na péči a jeho výplatou. Pokud tedy § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách upravuje účastenství v dalším řízení, je přípustné na základě systematického výkladu za takové řízení považovat i řízení ve správním soudnictví navazující na správní řízení o příspěvku na péči.

Čtvrtý senát zdůrazňuje, že přechod nároku na příspěvek na péči po žadatelce ani procesní nástupnictví žalobce v řízení před městským soudem nebyly v kasační stížnosti namítány. Nicméně pokud by se čtvrtý senát ztotožnil s právním názorem, který k posuzované právní otázce zaujal třetí i šestý senát, musel by podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušit a žalobu proti rozhodnutí o odvolání odmítnout, jak učinil třetí senát, případně rozsudek městského soudu zrušit a řízení o žalobě zastavit, jak učinil šestý senát. Takto by byl čtvrtý senát povinen podle dosavadní judikatury postupovat, ačkoliv žadatelce byly do její smrti poskytovány pobytové služby v domově pro seniory, což je zařízení sociálních služeb uvedené v § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách. Jestliže by totiž v řízení o žalobě proti rozhodnutí o příspěvku na péči zde

nebylo žádného právního nástupce žadatelky o tuto dávku, chyběly by podmínky řízení a řízení před soudem by bylo zmatečné, k čemuž by Nejvyšší správní soud musel přihlídnout z úřední povinnosti, jak vyplývá z § 109 odst. 4 za použití § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Čtvrtý senát však zaujal na základě shora uvedených úvah k posuzované otázce jiný právní názor, který by mu v dané věci umožnil se vzhledem k stížnostním námitkám zabývat způsobem posouzení stupně závislosti žadatelky o příspěvek na péči ve správním řízení. Proto čtvrtý senát podle § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupil věc rozšířenému senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že zemře-li fyzická osoba po právní moci rozhodnutí správního orgánu o příspěvku na péči, přechází její tvrzený nárok a s tím i účastenství v řízení ve správním soudnictví na osoby uvedené v § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách. Soud ve správním soudnictví posoudí a za přiměřeného použití § 107 o. s. ř. rozhodne dle odstavce 2 citovaného ustanovení o tom, zda a kdo je právním nástupcem zemřelého žalobce podle § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách, a s kým bude pokračovat v řízení.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení věci rozšířeným senátem

(...)

#### III.2 Právní názor rozšířeného senátu

[42] Rozšířený senát se při posuzování sporné právní otázky v podstatných ohledech přiklonil k právnímu názoru zastávanému čtvrtým senátem. K tomuto závěru jej vede řada argumentů, které ve svém souhrnu a vzájemném propojení ukazují, že výkladová alternativa předestřená čtvrtým senátem je podstatně přesvědčivější než Nejvyšším správním soudem dosud vyslovené právní názory.

[43] Podle § 7 odst. 1 zákona o sociálních službách „[p]říspěvek na péči (dále jen „příspěvek“) se poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby. Tímto příspěvkem se stát podílí na zajištění sociálních služeb

nebo jiných forem pomoci podle tohoto zákona při zvládnání základních životních potřeb osob. Náklady na příspěvek se hradí ze státního rozpočtu.“ Podle jeho odstavce 2 „[n]árok na příspěvek má osoba uvedená v § 4 odst. 1, která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při zvládnání základních životních potřeb v rozsahu stanoveném stupněm závislosti podle § 8, pokud jí tuto pomoc poskytuje osoba blízká nebo asistent sociální péče uvedený v § 83 nebo poskytovatel sociálních služeb, který je zapsán v registru poskytovatelů sociálních služeb podle § 85 odst. 1 nebo dětský domov, anebo speciální lůžkové zdravotnické zařízení hospicového typu; nárok na příspěvek má tato osoba i po dobu, po kterou je jí podle zvláštního právního předpisu poskytována zdravotní péče v průběhu hospitalizace.“ (zvýraznění doplnil rozšířený senát).

[44] Kdo se považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve smyslu zákona o sociálních službách, stanoví § 8 tohoto zákona. Rozhodné skutečnosti, které jsou posuzovány, tedy schopnost (či spíše neschopnost) zvládat v předepsané míře zákonem definované úkony péče o vlastní osobu a úkony související se zajištěním soběstačnosti, jsou charakterizovány v § 9 a § 10 stejného zákona. V § 11 a § 12 zákona o sociálních službách se stanoví výše příspěvku a pravidla jeho zvýšení v zákonem stanovených případech.

[45] Pro posouzení rozhodné právní otázky jsou klíčová ustanovení zákona o sociálních službách upravující vznik nároku na příspěvek na péči a vznik nároku na výplatu příspěvku na péči. Uvedené obsahuje zejm. jeho § 13, jehož odstavec 1 stanoví, že „[n]árok na příspěvek vzniká dnem splnění podmínek stanovených v § 7 a § 8“. Z tohoto ustanovení jasně vyplývá, že nárok vzniká splněním hmotněprávních podmínek, spočívajících v určitém „nadkritickém“ omezení schopnosti zvládat sám své životní potřeby a z toho vyplývající objektivní závislosti dotyčné osoby na pomoci jiné osoby či jiných osob.



[46] Podle § 13 odst. 2 zákona „[n]árok na výplatu příspěvku vzniká podáním žádosti o přiznání příspěvku, na který vznikl nárok podle odstavce 1, není-li řízení o jeho přiznání zahájeno z moci úřední. Příspěvek může být přiznán a vyplácen nejdříve od počátku kalendářního měsíce, ve kterém bylo zahájeno řízení o přiznání příspěvku. Nárok na výplatu zvýšení příspěvku podle § 12 odst. 1 vzniká nejdříve od počátku kalendářního čtvrtletí, ve kterém byla žádost o zvýšení příspěvku podána; tím není dotčeno ustanovení § 12 odst. 4.“ Podle odstavce 3 pak „[s]plňuje-li oprávněná osoba podmínky nároku na příspěvek jen po část kalendářního měsíce, náleží příspěvek ve výši, v jaké náleží za kalendářní měsíc“. Nárok na výplatu tedy vzniká v případě, že existuje nárok na příspěvek a že byla podána žádost o jeho přiznání, resp. řízení o přiznání příspěvku bylo zahájeno z úřední povinnosti.

[47] Příjemcem příspěvku je podle § 19 odst. 1 zákona o sociálních službách zásadně oprávněná osoba sama; pouze ve zvláštních případech, kdy sama oprávněná osoba není schopna z určitých důvodů (věku, tělesné či mentální nezpůsobilosti apod.) příspěvek přijímat a sama se starat o jeho využití, je příjemcem příspěvku jiná zákonem stanovená osoba (§ 19 odst. 2, § 20 uvedeného zákona).

[48] Podle § 24 písm. a) zákona o sociálních službách je povinnou náležitostí žádosti o příspěvek „označení fyzické nebo právnické osoby, která osobě poskytuje nebo bude poskytovat pomoc, rozsah pomoci a písemný souhlas fyzické nebo právnické osoby s jejím poskytováním“.

[49] Z výše uvedených ustanovení zákona o sociálních službách je patrné, jakou povahu příspěvek na péči má: jde nepochybně o nárok osobní povahy, určený oprávněné osobě samotné. Jen této osobě, a nikoli tedy vedle ní také osobám jiným, např. poskytovatelům péče, náleží za života oprávněné osoby subjektivní veřejné právo na poskytnutí příspěvku na péči (zvláštní případy podle § 19 odst. 2 či § 20 zákona o sociálních službách na uvedeném závěru nic nemění, jelikož i v nich je pozivatelem příspěvku oprávněná osoba, jež

však z různých důvodů nemůže či nechce při přijetí příspěvku jednat sama, a proto za ni příspěvek přijímá jiná zákonem určená osoba). Ovšem zároveň jde o nárok s jasným účelovým určením, mající sloužit úhradě zvýšených životních nákladů vyplývajících z konkrétního stavu (zdravotního, mentálního aj.) oprávněné osoby a spočívajících v tom, že někdo jiný jí musí poskytovat pomoc ke zvládnutí úkonů péče o vlastní osobu a úkonů souvisejících se zajištěním soběstačnosti, jež není schopna zvládnout sama. V žádosti o poskytnutí příspěvku je pak podle § 24 písm. a) zákona o sociálních službách nutno strukturovaně popsat, v jakém rozsahu a jakou osobou bude pomoc poskytována, a zároveň doložit souhlas toho, kdo má pomoc poskytovat, s tím, že tak vskutku bude činit.

[50] Fakticky si tedy oprávněná osoba prostřednictvím příspěvku poskytovaného státem na péči „kupuje“ od jiných osob potřebnou pomoc (péči) či její část. Příspěvek na péči je tedy svojí podstatou finanční podporou oprávněné osoby úzce spojenou s existencí jiných osob tuto pomoc poskytujících. V tomto smyslu tedy ve skutečnosti třetí osoby mohou uplatňovat, byť nepřímou, „prostřednictvím“ nároku oprávněné osoby na příspěvek, svůj legitimní ekonomický zájem, aby jim bylo za služby v oblasti sociální pomoci, které oprávněné osobě poskytly, z poskytnutého příspěvku na péči „zapláceno“. Vedle oprávněné osoby, jež má za splněných zákonných podmínek přímý veřejnoprávní nárok vůči státu na příspěvek, resp. za splnění dalších podmínek na jeho výplatu, zde tedy existují osoby, poskytovatelé pomoci, které mají legitimní ekonomický zájem, jenž musí být při výkladu ustanovení o právním nástupnictví brán v úvahu. Tím je zájem, aby bylo naplněno jejich ujednání s oprávněnou osobou o poskytování péče. Toto ujednání má sice primárně povahu soukromoprávní, avšak nepostrádá ani svoji veřejnoprávní dimenzi [je jako povinná náležitost žádosti dokládáno oprávněnou osobou v žádosti o příspěvek na péči podle § 24 písm. a) zákona o sociálních službách]. Ujednáním mezi oprávněnou osobou a poskytovatelem péče je poskytovateli

péče založen nárok vůči oprávněné osobě na odměnu za poskytnutou pomoc, jenž má být v souladu s účelem příspěvku na péči hrazen z tohoto příspěvku.

[51] Uvedenou svým způsobem trojstrannou povahu vztahu stát – oprávněná osoba – poskytovatel pomoci zákon o sociálních službách reflektuje v § 16, jenž upravuje přechod nároku na příspěvek na péči. Odstavec 3 zmíněného paragrafu stanoví, že „[n]árok na příspěvek není předmětem dědictví“. Namísto obecných pravidel soukromoprávní univerzální sukcese zákon vytváří pro své účely zvláštní pravidla přechodu nároku na příspěvek na péči, přičemž obsah těchto pravidel reflektuje účel příspěvku a textově kopíruje znění § 7 odst. 2 zákona o sociálních službách, který podává výčet osob, jejichž pomoc je uznána jako pomoc relevantní pro poskytování příspěvku. Podle § 16 odst. 1 uvedeného zákona, „[z]emřel-li žadatel o příspěvek před **pravomocným rozhodnutím o příspěvku**, vstupuje do dalšího řízení a nabývá nárok na částky splatné do dne jeho smrti **osoba blízká, asistent sociální péče uvedený v § 83, zařízení sociálních služeb poskytující pobytové sociální služby podle § 48, § 49 nebo § 50, zdravotnické zařízení poskytující sociální služby podle § 52, dětský domov nebo speciální lůžkové zdravotnické zařízení hospicového typu, pokud některá z těchto fyzických nebo právnických osob byla uvedena v žádosti o příspěvek, popřípadě v průběhu řízení ohlášena podle § 21 odst. 1 písm. d), jako osoba, která poskytuje žadateli o příspěvek pomoc**. Účastníky řízení se stávají **všechny fyzické nebo právnické osoby uvedené ve větě první, které se od zahájení řízení podílely na pomoci žadateli o příspěvek do dne jeho smrti**. Tyto osoby nabývají nárok na částky příspěvku splatné do dne smrti žadatele o příspěvek za kalendářní měsíc, ve kterém poskytovaly pomoc. Pokud se v kalendářním měsíci podílelo na pomoci žadatel o příspěvek více těchto osob, nabývají nárok na částku příspěvku rovným dílem, pokud nepředloží příslušné krajské pobočce Úřadu práce dohodu o jiném rozdělení částky příspěvku.

*Nárok na výplatu příspěvku nenáleží za kalendářní měsíc, ve kterém žadatel o příspěvek zemřel, pokud mu od prvního dne tohoto kalendářního měsíce do dne smrti byla poskytována zdravotní péče v průběhu hospitalizace.*“ Obdobně pak stanoví odstavec 2, že *[j]estliže byl příspěvek přiznán před smrtí oprávněné osoby, vyplatí se splatné částky příspěvku, které nebyly vyplaceny do dne smrti oprávněné osoby, fyzické nebo právnické osobě uvedené v odstavci 1 větě první, pokud v kalendářním měsíci, za který nebyl příspěvek vyplacen, poskytovala oprávněné osobě pomoc a byla uvedena v žádosti o příspěvek, popřípadě ohlášena podle § 21 odst. 1 písm. d) nebo § 21 odst. 2 písm. c).* Pokud se v kalendářním měsíci, za který nebyl příspěvek vyplacen, podílelo na pomoci oprávněné osobě více fyzických nebo právnických osob, nabývají tyto osoby nárok na příspěvek rovným dílem, pokud nepředloží příslušné krajské pobočce Úřadu práce dohodu o jiném rozdělení částky příspěvku. Nárok na výplatu příspěvku nenáleží za kalendářní měsíc, ve kterém oprávněná osoba zemřela, pokud jí od prvního dne tohoto kalendářního měsíce do dne smrti byla poskytována zdravotní péče v průběhu hospitalizace.“ (zvýraznění doplnil rozšířený senát).

[52] Výše citované znění § 16 bylo do zákona o sociálních službách vloženo komplexní novelou tohoto zákona provedenou zákonem č. 206/2009 Sb. Důvodová zpráva k návrhu tohoto zákona uvádí: „S ohledem na četné podněty z praxe se mění ustanovení o přechodu nároku na příspěvek v případě úmrtí oprávněné osoby. Podle dosavadní právní úpravy mají přednost při přechodu nároku na příspěvek osoby, které žily se zemřelým v domácnosti, před osobami blízkými, které zemřelému skutečně poskytovaly péči, avšak nežily s ním v domácnosti. Navrhovaná právní úprava je ve vztahu k pečujícím osobám spravedlivější.“ (viz tisk 659/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2006–2010, důvodová zpráva, zvláštní část, k článku I., bodům 10–11, dostupné na [www.psp.cz](http://www.psp.cz), staženo 4. 3. 2014). Intence historického zákonodárce je z důvo-

dové zprávy dobře patrná – akcentovat, že nárok na příspěvek na péči má přejít na ty osoby, které skutečně o zemřelou oprávněnou osobu pečovaly, bez ohledu na to, zda s ní žily ve společné domácnosti, anebo nikoli. Dřívější znění § 16 odst. 1 totiž zakotvovalo přechod nároku na příspěvek na péči na nejbližší příbuzné (manžel nebo manželka, děti a rodiče), pokud ovšem žili s oprávněnou osobou v době její smrti v domácnosti – viz k tomu znění uvedeného ustanovení do novelizace provedené zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů. Touto novelizací byl okruh osob, na něž mohl nárok na dávku přejít, mírně modifikován, jakkoli i nadále primárně šlo o rodinné příslušníky žijící s oprávněnou osobou v době její smrti v domácnosti; subsidiárně však nárok mohl přejít i na osobu blízkou, „*kteřá byla podle § 21 odst. 2 písm. c) označena jako osoba, která poskytuje oprávněné osobě pomoc*“. Novelizací provedenou zákonem č. 206/2009 Sb. tak lze považovat za dovršení posunu v pravidlech přechodu nároku ve prospěch osob, které skutečně poskytovaly oprávněné osobě před její smrtí pomoc, ať již jejich vztah k oprávněné osobě měl jakoukoli povahu.

[53] K tomu, proč zákonodárce přidal zákonem č. 206/2009 Sb. do věty první § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách charakteristiku, že přechod příspěvku na péči nastává v případě, že žadatel o příspěvek zemřel před „*pravomocným*“ rozhodnutím o příspěvku, nelze v obecně dostupných materiálech k zákonodárnému procesu ničeho dohledat. Přemýšlet tedy lze pouze o objektivním účelu takové změny. Dřívější znění § 16 odst. 1 zákona používala formulaci „*[z]emřel-li žadatel o příspěvek před vydáním rozhodnutí o příspěvku*“; zákon tedy do uvedené formulace toliko přidal slovo „*pravomocného*“. Srovnání uvedených formulací naznačuje, že účelem přidání onoho slova bylo toliko jasné a zřetelně říci, že přechod nároku nastává po celou dobu trvání řízení o příspěvku a že to platí i pro dobu, kdy sice již bylo vydáno rozhodnutí o příspěvku, ale nejde o rozhodnutí pravomocné. Při nedostatku jiných zákonodárcem vyjevených důvodů k úpravě textu

zákona má Nejvyšší správní soud za to, že smyslem a účelem přidání slova „*pravomocného*“ bylo pouze výše uvedené upřesnění.

[54] Formulace § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách, že „*[z]emřel-li žadatel o příspěvek před vydáním pravomocného rozhodnutí o příspěvku*“, resp. dříve „*rozhodnutí o příspěvku*“, nárok na příspěvek přechází na vymezené osoby za dále stanovených podmínek, připouští dva výklady.

[55] První výklad, zastávaný třetím a šestým senátem, se opírá o argument *a contrario*. V podstatě říká, že přechod nároku je nutno vnímat jen jako úzkou výjimku z pravidla, že osobní nároky zásadně na jiné osoby nepřecházejí, a úzkost této výjimky je nutno chápat nejen v rozsahu věcném (tedy tak, že okruh osob, na něž nárok může přejít, je taxativně a věcně velmi úzce definován), ale i v rozsahu časovém – a že tedy přechod je z časového hlediska možný jen do okamžiku pravomocného skončení správního řízení ve věci rozhodnutí o příspěvku. Po tomto okamžiku již přechod možný není a se zánikem nositele nároku zanikne bez dalšího i samotný nárok.

[56] Druhý výklad, zastávaný čtvrtým senátem, se opírá o argument *a maiori ad minus*, tedy od většího k menšímu. V podstatě vychází z myšlenky, že připouští-li zákonodárce přechod hmotněprávně sice existujícího (viz § 13 odst. 1 ve spojení s § 7 a § 8 zákona o sociálních službách), avšak úředně ještě „*nepotvrzeného*“ či „*nepopřehného*“ nároku, tedy nároku, u něhož dosud nebylo pravomocně o příspěvku rozhodnuto, tím spíše musí takový přechod nastat u nároku, o kterém již bylo (ať již pozitivně či negativně) správním orgánem pravomocně rozhodnuto a jenž se procesně nachází ve fázi přezkumu správnosti závěrů správních orgánů soudem ve správním soudnictví. Je pravda, že tento výklad ve své podstatě „*maže*“ časové určení obsažené ve formulaci věty první § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách, že přechod nastává, „*[z]emřel-li žadatel o příspěvek před vydáním pravomocného rozhodnutí o příspěvku*“. Vyvstává tedy otázka, zda druhá výkladová alternativa je vůbec přijatelná ve světle zdánli-

vě jednoznačného časového určení vyplývajícího z uvedené formulace.

[57] Ve shodě se čtvrtým senátem má rozšířený senát za to, že odhlédnutí od doslovného výkladu výše zmíněné formulace je vzhledem k závažným důvodům pro takový krok nejen přípustné, ale že se jedná o výklad, který je z hlediska požadavků na jeho ústavní konformitu, racionalitu, naplnění smyslu a účelu institutu příspěvku na péči i z hlediska zdravého rozumu a přirozeného citu pro spravedlnost výkladem daleko přesvědčivějším, a tedy dokonce nezbytným.

[58] Je jisté v podstatné míře věci zákonodárce, zda a komu určité veřejnoprávní nároky přízná a zda a za jakých podmínek umožní jejich přechod na jiné osoby, než kterým by tyto nároky měly primárně svědčit. Diskrece zákonodárce však nesmí být libovůlí a musí reflektovat smysl a účel takto upravených nároků. Shora bylo vyloženo, že smysl a účel příspěvku na péči je umožnit oprávněné osobě, aby si mohla „kupovat“ od třetích osob potřebnou pomoc. Je zřejmé, že aby byl tento smysl a účel naplněn, musí mít všichni aktéři podílející se na uplatňování zákona patřičnou míru jistoty, že dostanou, co jim náleží. Oprávněná osoba má mít právo se spolehnout, že dostane příspěvek na péči v rozsahu, jaký odpovídá jejímu zdravotnímu, mentálnímu aj. stavu. Ten, kdo oprávněné osobě poskytuje pomoc, pak má mít na základě toho právo se spolehnout, že jím poskytnutá péče mu bude oprávněnou osobou z příspěvku na péči zaplacená. To musí platit i tehdy, dojde-li náhle ke změnám poměrů, zejména ke změnám ve stavu oprávněné osoby či dokonce k její smrti, jež z povahy věci znamená okamžité zastavení poskytování pomoci. V případě smrti oprávněné osoby je třeba, aby na jedné straně nadále již žádná pomoc nebyla poskytována (není komu a není to potřeba), avšak na druhé straně aby pomoc, jež byla do okamžiku smrti poskytnuta, také byla v patřičné míře zaplacená. Samotná konstrukce trvání nároku na příspěvek a pravidel pro jeho výplatu to velmi dobře umožňuje, neboť nárok na příspěvek existuje pouze za tu dobu, po kterou oprávněná osoba žila.

Jakkoli zákon o sociálních službách neobsahuje výslovné ustanovení, že nárok na příspěvek se z časového hlediska vztahuje jen na období, v němž žadatel (a tedy potenciálně oprávněná osoba) ještě žil, plyne takový závěr vcelku jednoznačně z formulace první věty v § 16 odst. 1 zákona, v níž se upravují podmínky přechodu nároku na příspěvek a nároku na jeho výplatu a hovoří se o „*částkách splatných do dne smrti*“ žadatele. Podobné formulace užívá i odstavec 2 zmíněného paragrafu týkající se částek již přiznaných, avšak ještě nevyplacených.

[59] Konstrukce přechodu nároku na příspěvek a na jeho výplatu pracuje s časovou jednotkou kalendářního měsíce – pokud v něm byla pomoc poskytnuta, dochází k přechodu nároku na příslušnou osobu, jež pomoc poskytla, resp. vícero takových osob, poskytlo-li v kalendářním měsíci pomoc více osob (viz § 16 odst. 1 větu třetí, resp. čtvrtou zákona o sociálních službách).

[60] V § 16 zákona o sociálních službách se v odstavci 1 hovoří o přechodu nároku ze „*žadatele*“, zatímco v odstavci 2 z „*oprávněné osoby*“. Tyto formulační rozdíly však nemají jiný význam než ten, že charakterizují procesní a hmotněprávní pozici osoby, u níž se otázka přechodu nároku na příspěvek v souvislosti s její smrtí řeší. Ti, na něž nárok přechází, vstupují do té hmotněprávní i procesní pozice svého právního předchůdce, která tu byla v okamžiku jeho smrti. Nebylo-li řízení ve věci příspěvku pravomocně skončeno, vstupují do pozice účastníků takového neskončeného řízení. Je přirozené, že v řízení se může ukázat, že zemřelý žadatel ve skutečnosti žádný nárok na příspěvek neměl, například proto, že jeho zdravotní stav nebyl pro účel nároku na příspěvek dostatečně chatrný. V takovém případě je tomu v hmotněprávní rovině ve skutečnosti tak, že na ty, kteří žadateli před jeho smrtí poskytovali pomoc, žádný nárok na příspěvek nepřešel, neboť nemohlo přejít něco, na co samotný žadatel neměl podle hmotného práva nárok. Přešlo na ně tedy pouze právo být účastníky řízení ve věci žádosti o příspěvek, ve své podstatě pouze právo procesně usilovat o to, aby

jim byl příspěvek přiznán, pokud by pro to byly splněny hmotněprávní podmínky. V tomto smyslu i zde jsou splněny podmínky aktivní procesní legitimace právních nástupců v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Ti totiž nedělají nic více, ale ani nic méně, než co dělal samotný zemřelý žadatel – tvrdí, že jakožto právní nástupci zemřelého žadatele byli zkráceni na právech, která na ně přešla ze žadatele, nebyla-li tato práva žalobou napadeným rozhodnutím žadateli přiznána (resp. případně byla-li přiznána v menším rozsahu, než v jakém se jich žadatel domáhal).

[61] Přejedání správním rozhodnutím přiznaného, ale ještě nevyplaceného příspěvku na péči, a tedy v této souvislosti užití pojmu „*oprávněné osoby*“ opět nic definitivního neříká o tom, zda nárok na příspěvek, byť pravomocně přiznaný, podle hmotného práva existuje, anebo neexistuje. Pravomocné rozhodnutí může být zrušeno nejružnějším cestami (ve správním soudnictví, mimořádnými či dozorčími prostředky) a v návaznosti na to může být shledáno, že nárok ve skutečnosti neexistuje. Ostatně i samotná právní moc rozhodnutí může být toliko zdánlivá, například pro vadu v doručení rozhodnutí.

[62] Na okraj rozšířený senát dodává, že § 16 odst. 2 zákona o sociálních službách zde nepochybně míní „*pravomocně přiznaného*“ příspěvku, jakkoli to není výslovně řečeno; zjevně jde zde o situaci komplementární k situaci podle odstavce 1, která je naopak charakterizována tím, že rozhodnutí ve věci žádosti o příspěvek ještě v právní moci není.

[63] Ustanovení § 16 odst. 1 a 2 zákona o sociálních službách tedy je nutno dát v pravém slova smyslu „*běžný*“ význam – jeho smyslem a účelem je zajistit pro případ, kdy dojde k úmrtí někoho, kdo podle hmotného práva měl či mohl mít nárok na příspěvek na péči, přechod tohoto nároku či možného nároku na zákonem stanovené osoby, jež zemřelému poskytovaly nebo možná poskytovaly pomoc. Přejedání nároku či možného (tvrzeného, nejistého, dosud najisto nepostaveného) nároku se děje – a těžko si lze představit něco jiného – v tom stavu, v jakém tento ná-

rok či možný nárok byl k okamžiku smrti toho, jemuž původně příslušel či měl příslušet (oprávněné osoby, resp. žadatele).

[64] Neexistuje žádný rozumný důvod k domněnce, že zákonodárce chtěl pro přechod nároku vytvořit jen jakési velmi náhodnými okolnostmi definované časové „*okénko*“, do něhož se smrt žadatele či oprávněné osoby musí „*strefit*“, aby nárok mohl přejít, a pokud smrt nastane později, již by se navždy zavřelo. Toto „*okénko*“ by bylo na jedné straně ohraničeno zahájením řízení ve věci příspěvku na péči a na druhé straně právní mocí rozhodnutí vydaného ve správním řízení ve věci žádosti o příspěvek. Na tomto místě lze pomínout, že výkladovým problémem by bylo samo ujasnění, zda „*okénko*“ se navždy zavírá již s prvním pravomocným rozhodnutím ve věci, anebo se poté, co je právní moc rozhodnutí odstraněna, třeba zrušením rozhodnutí ve správním soudnictví, „*okénko*“ znovu otevře.

[65] Podstatnějším argumentem pro odmítnutí teze o úzkém časovém „*okénku*“ je skutečnost, že – jakkoli se to na první pohled tak může jevit – v řadě případů právní mocí rozhodnutí nemusí končit nejistota o tom, zda a v jaké výši nárok na příspěvek existuje. Nedílnou součástí fungování systému veřejné správy je jeho kontrola prostřednictvím správního soudnictví. Rozšířený senát ve svém usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, bodech 15 a 16 uvedl: „[15] *Smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má (k tomu směřuje čl. 36 odst. 1 Listiny), anebo nezákonné jednání odstranit, událo-li se již (k tomu směřuje zejména čl. 36 odst. 2 Listiny). Odstavec 3 zmíněného článku pak zajišťuje, že mohou být reparovány materiální následky veškerého nezákonného jednání veřejné správy směřovaného vůči jednotlivci. Byla-li by totiž možná soudní ochrana pou-*

ze vůči některým formám nezákonného jednání veřejné správy (typicky formálním rozhodnutím), bylo by pro běžného zákonodárce velmi jednoduché se jí vyhnout tím, že by tu část činnosti veřejné správy zaměřené proti jednotlivcům a dotýkající se jejich základních práv, kterou by chtěl vyjmout ze soudní ochrany, uskutečňoval ve formách této ochrany nepodléhajících. Něco takového by nerespektovalo ústavní požadavek šetření podstaty a smyslu základního práva na soudní ochranu před nezákonným jednáním veřejné správy. Ostatně i nová úprava správního soudnictví z roku 2002, jež zavedla nové typy žalob (zejména nečinnosti a zásahovou žalobu), byla přijata mimo jiné právě proto, aby byla v souladu s požadavky vyjádřenými v odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 [...], zavedena doposud chybějící soudní ochrana před jinými formami činnosti veřejné správy než rozhodnutími.“

[66] „[16] Výše uvedené ústavněprávní důvody proto vedou rozšířený senát k názoru, že věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nároková práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole.“ (zvýraznění doplnil rozšířený senát).

[67] V citovaném rozhodnutí se rozšířený senát zabýval účinností soudní ochrany v souvislosti s formami činnosti veřejné správy. Akcent na účinnost soudní ochrany před jednáním veřejné správy však je nutno klást a tento aspekt brát v úvahu při výkladu práva i v dalších souvislostech. To platí i pro výklad

pravidel o přechodech veřejnoprávních nároků či možných nároků. Existence soudní ochrany je již sama o sobě faktorem, který veřejnou správu motivuje k uvážlivému a zákona dbalému jednání, neboť pokud by tak nejednala, hrozí, že její jednání bude správním soudnictvím sankcionováno. Proto je zásadně nežádoucí, aby výklad ustanovení o přechodu nároků vedl k tomu, že vyloučením procesního nástupnictví budou řízení ve správním soudnictví „automaticky“ skončena bez meritorního posouzení zákonnosti jednání veřejné správy, je-li možný výklad, který naopak procesní nástupnictví připustí a umožní tak v soudním řízení správním posoudit meritum, v daném případě zákonnost rozhodnutí o žádosti o příspěvek.

[68] Ustanovení § 16 odst. 1 a 2 zákona o sociálních službách je tedy nutno vykládat tak, že sice upravuje přechod nároku na příspěvek na péči, avšak že především jako jeden z důsledků tohoto přechodu řeší procesní nástupnictví ve správním řízení o žádosti o tento příspěvek, resp. v „řízení“ v širším slova smyslu při samotné výplatě již přiznaného příspěvku. V odstavci 1 umožňuje, aby pokud se v době smrti žadatele o příspěvek vede řízení o žádosti o příspěvek, toto řízení dále pokračovalo. V odstavci 2 pak umožňuje vyplatit již pravomocně přiznaný příspěvek právnímu nástupci. Ustanovení § 16 odst. 1 však v rovině zakotvení hmotněprávního přechodu nároku na příspěvek nelze vykládat tak, že nabytím právní moci rozhodnutí o žádosti o příspěvek je vyloučen přechod nároku na něj za období, za které byl tímto rozhodnutím přiznán, pokud někdy později žadatel o příspěvek (v té době již vlastně z procesního úhlu pohledu oprávněná osoba) zemře.

[69] Neudržitelnost výkladu zastávaného třetím a šestým senátem dokládá následující hypotetický příklad: představme si, že určitá osoba se ve dvou od sebe časově nepřilíh vzdálených, avšak oddělených obdobích dostala dvakrát do situace, že podle hmotného práva měla při objektivním posouzení nárok na příspěvek. V prvním z těchto dvou období jí v důsledku objektivně nezákonného rozhodnutí správního orgánu příspěvek nebyl

příznán. Proto proti uvedenému správnímu rozhodnutí podala žalobu ve správním soudnictví. Mezitím, co se vedlo řízení ve správním soudnictví, dostala se dotyčná osoba podruhé do situace, že podle hmotného práva měla při objektivním posouzení nárok na příspěvek. I tentokrát správní orgán posoudil věc v rozporu s objektivním právem a příspěvek jí nehodlá přiznat. Před rozhodnutím ve věci však dotyčná osoba zemře. Ve vztahu k prvnímu z nároků by podle dosavadní judikatury třetího a šestého senátu muselo být řízení ve správním soudnictví skončeno (žaloba odmítnuta, eventuálně řízení zastaveno), aniž by došlo k meritornímu posouzení, zda správní orgán rozhodl ve věci tvrzeného nároku na příspěvek v souladu se zákonem. Objektivně nezákonné rozhodnutí, ač bylo řádně a včas napadeno žalobou ve správním soudnictví, by tedy nebylo přezkoumáno a jako nezákonné odstraněno, třebaže ekonomické důsledky jeho nezákonnosti postihly jak žadatele o příspěvek, tak toho, kdo mu pomoc poskytoval (pomoc byla poskytnuta, avšak nezaplacena, resp. zaplacená ze soukromých prostředků žadatele). Ve vztahu k druhému z nároků by však došlo k přechodu nároku na příspěvek na toho, kdo žadateli poskytoval pomoc, s ním by bylo dokončeno správní řízení, a v případě, že by nebyl příspěvek na péči správním orgánem přiznán, mohl by právní nástupce proti správnímu rozhodnutí podat žalobu ve správním soudnictví a o této žalobě by bylo meritorně rozhodnuto. Pokud by bylo rozhodnuto objektivně a nezákonné rozhodnutí bylo zrušeno, došlo by – na rozdíl od první ze situací – k efektivní nápravě nezákonnosti jednání správního orgánu. Ve dvou obdobných situacích, spočívajících v obou případech v objektivně nezákonné jednání správního orgánu a lišících se pouze tím, že v první z nich bylo správní řízení ve věci příspěvku již pravomocně skončeno, zatímco v druhé nikoli, by tedy nastaly diametrálně odlišné důsledky – v prvním případě by spravedlnost byla odepřena, zatímco v druhém poskytnuta. Výklad práva, který vede bez jakéhokoli racionálního a ospravedlnitelného důvodu k takto absurdním důsledkům, je nutno odmítnout.

[70] Navíc nelze ani předpokládat, že by racionální a ústavních konsekvencí dbalý zákonodárce chtěl účinnost soudní kontroly veřejné správy na úseku příspěvků na péči takto omezit. Daleko spíše lze mít za to, že textace § 16 zákona o sociální pomoci, jež umožnila výklad, k němuž se přiklonily třetí a šestý senát a jenž byl zpochybněn senátem čtvrtým, je nezamýšleným důsledkem změn, k nimž došlo v právní úpravě správního soudnictví od 1. 1. 2003 a které nebyly zákonodárcem na úseku právní úpravy příspěvku na péči dostatečně reflektovány. Pokud by totiž i po 1. 1. 2003 zůstal v oblasti sociálního zabezpečení zachován institut rozhodování o opravných prostředcích proti (nepravomocným) rozhodnutím správních orgánů (§ 250l a násl. o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002), problém s efektivitou soudní ochrany by u příspěvku na péči nenastal, jestliže by soudní ochrana byla zde poskytována prostřednictvím uvedeného institutu. I doslovný výklad slov „[z]emřel-li žadatel o příspěvek před vydáním pravomocného rozhodnutí o příspěvku“ by umožňoval soudní kontrolu, neboť ani v soudním řízení by nebylo přezkoumáváno rozhodnutí „pravomocně“. Správní soudnictví po 1. 1. 2003 však již zná pouze přezkum pravomocných správních rozhodnutí a opustilo systém s působností dělenou v té samé věci před právní mocí rozhodnutí mezi správní orgán ve vstupní a soud v navazující „instanci“. Tuto změnu právní úpravy je proto třeba reflektovat a přízpůsobit jí i výklad ustanovení zvláštních zákonů majících vliv na přípustnost a efektivitu soudní kontroly jednání veřejné správy.

[71] Na situace, kdy již bylo o žádosti o příspěvek pravomocně rozhodnuto a kdy ve věci tohoto rozhodnutí probíhá řízení před správním soudem, se totiž § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách vztahuje pouze v tom smyslu, že stanoví okruh osob, které s ohledem na jejich hmotněprávní pozici připadají v úvahu jako procesní nástupci žalobce podle § 107 odst. 2 o. s. ř. (toho je v řízení ve správním soudnictví nutno použít „příměření“, jak říká § 64 s. ř. s., a nikoli „obdobně“), podle něhož, „[z]tratí-li způsobilost

*být účastníkem řízení fyzická osoba a umožňuje-li povaha věci pokračovat v řízení, jsou procesním nástupcem, nestanoví-li zákon jinak, ti, kteří vstoupili do práva nebo povinnosti, o něž v řízení jde*<sup>6</sup>. Povaha věci zjevně v řízení pokračovat umožňuje, neboť předmětem sporu je zákonnost rozhodnutí ve věci žádosti o příspěvek na péči, tedy v posledku otázka, zda a případně v jaké výši měla určitá osoba, která v průběhu soudního řízení správního zemřela, nárok na příspěvek na péči. Existují i osoby, které v případě, že jim svědčí rozhodné právo, tedy ustanovení zákona o sociálních službách a dalších předpisů o podmínkách nároku a výplaty příspěvku na péči (a právě o tom se vede spor před správním soudem), jsou těmi, na něž nárok na příspěvek smrti žadatele *ex lege* přešel. Proto je namístě tak, jak to v nyní projednávané věci zcela správně učinil městský soud, rozhodnout podle § 64 s. ř. s. ve spojení s § 107 odst. 5 o. s. ř., že procesním nástupcem zemřelého žalobce je ta osoba, eventuálně ty osoby z katalogu osob uvedeného v § 16 odst. 1 větě první zákona o sociálních službách, které se v době, za niž žalobci měl být podle jeho tvrzení v žalobě příspěvek na péči poskytován, měly podílet na pomoci žalobci.

[72] Na výše uvedených závěrech rozšířeného senátu nemůže nic změnit ani skutečnost, že v případě svým způsobem podobném nyní projednávanému neshledal Ústavní soud protiústavním závěry Nejvyššího správního soudu vycházející z obdobného náhledu na otázku procesního nástupnictví, jaký zaujaly třetí a šestý senát. V nálezu ze dne 10. 5. 2012, sp. zn. III. ÚS 3069/10, č. 100/2012 Sb. ÚS, Ústavní soud jako nikoli excesivní či na libovůli založené z ústavněprávního hlediska aproboval právní názory vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, čj. 3 Ads 44/2010-171, týkající se nepřipustnosti procesního nástupnictví v soudním řízení správním ve věci přezkumu správního rozhodnutí o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěným do vojenských

pracovních táborů podle zákona č. 261/2001 Sb. I v tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud zaujal právní názor, že zemřel-li žadatel o poskytnutí jednorázové peněžní částky až poté, co bylo o jeho nároku rozhodnuto ve správním řízení, nedochází k přechodu nároku na jiné osoby, a tyto osoby proto nejsou aktivně procesně legitimovány k podání žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. proti uvedenému správnímu rozhodnutí. Rozšířený senát se ke vztahu obecného soudnictví a Ústavního soudu a k roli Ústavního soudu při interpretaci práva vyslovil ve svém usnesení ze dne 22. 3. 2011, čj. 8 Afs 48/2009-80, č. 2315/2011 Sb. NSS, bodu 21 takto: „*Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti je oprávněn přezkoumávat rozhodnutí obecných soudů a rušit je, pokud nepřipustně zasáhla do ústavně zaručených práv jednotlivců; v této souvislosti jistě může podávat výklad rozhodného práva, který musí obecné soudy reflektovat tak, aby ve své rozhodovací činnosti nevybočily z ústavních mezí. Mimo rámec těchto limitů je však věcí obecných soudů, jak budou rozhodné právo vykládat, včetně toho, že mohou dospět k výkladu příznivějšímu pro jednotlivce, než jaký zaujal Ústavní soud.*“ Na výše uvedeném závěru nemá rozšířený senát co měnit; i v nyní projednávané věci dospěl k podrobně odůvodněnému závěru, že je namístě vykládat rozhodné právo příznivěji pro jednotlivce, a nepřijmout výklad, jež v jiném podobném případě neshledal protiústavním Ústavní soud.

**Odlíšné stanovisko soudce  
JUDr. Jaroslava Vlašína  
k výrokům I. a II.  
a k odůvodnění usnesení  
rozšířeného senátu**

[1] Mám za to, že právní názor, k němuž dospěl rozšířený senát v otázce právního nástupnictví po zemřelém žadateli o příspěvek na péči, není správný, a to z následujících důvodů.

[2] Ustanovení § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách, uvádí, že zemře-li žadatel o příspěvek před pravomocným rozhodnutím o příspěvku, vstupují do dalšího řízení



a nabývají nároku na částky splatné do dne smrti žadatele jiné osoby zde taxativně vypočtené. Uvedené ustanovení tedy upravuje primárně způsob, jak procesně dokončit správní řízení po úmrtí žadatele o dávku, a v souvislosti s tím i rozsah hmotných práv, která na nové osoby v řízení z uplatněného nároku přecházejí.

[3] Jak bylo již uvedeno, v hypotéze právní normy se jako podmínka nástupu dispozice stanoví, že k úmrtí žadatele o příspěvek musí dojít před pravomocným rozhodnutím o příspěvku. Znamená to tedy, že k přechodu práv může dojít jak v řízení před správním orgánem prvního stupně, tak v řízení odvolacím. Na stejný okruh osob, jako je vymezen v odstavci 1, pak podle § 16 odst. 2 uvedeného zákona přechází i nárok na splatné částky příspěvku, které byly přiznány do dne smrti oprávněné osoby, ale nebyly dosud vyplaceny. Podle § 16 odst. 3 stejného zákona nárok na příspěvek není předmětem dědictví.

[4] Již z výše citovaných ustanovení zákona je zřejmé, že zákon při stanovení podmínky přechodu práv na příspěvek na péči rozlišuje mezi přechodem nároku na dávku samotnou a nároku na částky splatné do dne smrti žadatele o dávku. Zde je třeba zdůraznit, že rozhodnutí o příspěvku na péči má ve věci nároku deklaratorní charakter, avšak ve věci nároku na výplatu dávky charakter konstitutivní. To v daném konkrétním případě znamená, že pokud nedošlo v důsledku úmrtí žadatele ke změně ve vymezení okruhu účastníků správního řízení, kteří by v něm uplatňovali svá zákonem vymezená práva, ani nebyl pravomocným správním rozhodnutím příspěvek na péči přiznán, ale nevyplacen, nejsou zde žádné splatné částky příspěvku, a tudíž ani žádný nárok, který by mohl po pravomocném rozhodnutí o dávce přejít na nějaké jiné osoby. Zjednodušeně řečeno, nebyly-li osoby uvedené v § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách účastníky řízení před správním orgánem, nemohou jimi být ani v soudním řízení o přezkumu rozhodnutí v tomto řízení vydaném.

[5] K tomu je nutno dále poznamenat, že samotný nárok na dávku na žádné právní ná-

stupce nikdy a za žádných okolností nepřechází, neboť úmrtím žadatele či poživatele dávky tento nárok zaniká. K zániku nároku na dávku v důsledku úmrtí oprávněného dochází ostatně u všech dávek v oblasti sociálního zabezpečení, tj. dávek důchodového a nemocenského pojištění, státní sociální podpory, částečně i u dávek odškodňovacích, u pomoci v hmotné nouzi pak v případě neexistence společně posuzovaných osob.

[6] Názorová většina si je v podstatě vědoma toho, že svojí právní větou jde nad rámec zákona a mění hypotézu právní normy (viz body [57] a [58] usnesení), svůj „výklad“ však ospravedlňuje odkazy na účel a smysl dávky tak, jak je vymezen v současném znění zákona, jakož i na potřebu soudní ochrany těch, kteří mohou mít nároky odvozené z práv zemřelého. Mám za to, že takováto potřeba tu není a že úprava právního nástupnictví je i po zásadních změnách v podmínkách nároku na dávku provedených zákonem č. 206/2009 Sb. spravedlivá a ústavně zcela konformní.

[7] Na úvod je ovšem třeba blíže rozebrat úpravu přechodů nároku na dávku v různých oblastech sociálního zabezpečení, tedy v oblasti důchodového a nemocenského pojištění, státní sociální podpory, dávek pomoci v hmotné nouzi a sociálních služeb a podpůrně též dávek odškodňovacích, přiznávaných zpravidla jako určitý druh kompenzace k dávкам důchodovým. Nezanedbatelnou roli hraje i historický vývoj soudního přezkumu v jednotlivých oblastech.

[8] U dávek důchodového pojištění a dávek státní sociální podpory je vstup jiných osob do řízení i přechod nároku na částky splatné do dne smrti žadatele či oprávněného vázán na uplatnění nároku na dávku, přičemž u dávek nemocenského pojištění není nutné dokonce ani to. Souhrnně pak v žádném z uvedených systémů není vstup do řízení a v souvislosti s ním onen omezený přechod nároku limitován vydáním rozhodnutí, částky navíc mohou být, s výjimkou státní sociální podpory, předmětem dědictví (viz § 63 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, § 51 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocen-

ském pojištění, § 56 zákona č.117/1995 Sb., o státní sociální podpoře).

[9] Z hlediska soudní ochrany pak historicky podléhala soudnímu přezkumu rozhodnutí o dávkách důchodového pojištění (či dříve zabezpečení), od účinnosti občanského soudního řádu se tak dělo v rámci režimu opravných prostředků, tedy na základě institutu založeného v procesním předpise na enumerativním principu, jehož základním charakteristickým znakem byla návaznost na správní řízení. Na rozhodnutí správního orgánu se v tomto případě hledělo jako na nepravomocné a řízení před soudem představovalo jakési *quasi* odvolací řízení, v němž soud mohl opravný prostředek buď zamítnout a rozhodnutí potvrdit, anebo toto rozhodnutí zrušit a vrátit věc správnímu orgánu k dalšímu řízení. V tomto procesním prostředí nebylo nikdy o aplikaci příslušných ustanovení o právním nástupnictví (jež zněla vždy podobně či prakticky stejně, srovnej např. § 137 odst. 2 zákona č. 221/1924 Sb., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, za účinnosti původní části čtvrté o. s. ř. pak § 75 zákona č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení) pochyb a soudy v případě úmrtí žadatele o dávku či poživatelé dávky jednaly s osobami v příslušném ustanovení uvedenými.

[10] Naopak u dávek pomoci v hmotné nouzi je podle § 46 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, jakýkoliv přechod nároku na dávku či její výplatu při úmrtí žadatele nebo oprávněného vyloučen s výjimkou případů, kdy je žadatel posuzován společně s osobami uvedenými v § 2 odst. 1 uvedeného zákona. I zde se jedná v zásadě o tradiční úpravu, v dřívějších předpisech nebyly přechody nároků ve věcech dávek sociální péče upraveny vůbec a rozhodnutí o těchto dávkách nebyla soudně přezkoumatelná; po komplexní obnově správního soudnictví novelou občanského soudního řádu provedenou zákonem č. 519/1991 Sb. byla tato oblast přílohou A ze soudního přezkumu dokonce výslovně vyloučena.

[11] Výše uvedený rozdíl je dán charakterem těchto dávek. Zatímco dávky důchodové

ho a nemocenského pojištění a dávky státní sociální podpory jsou čistokrevnými nárokovými dávkami, které lze přiznat i zpětně od uplatnění nároku, dávky pomoci v hmotné nouzi mají smíšený charakter (některé více méně nárokový, některé fakultativní) a k výplatě je lze přiznat nejdříve od prvního dne měsíce, ve kterém byla podána žádost o dávku. Tyto dávky slouží k zajištění osob nacházejících se v obtížné životní situaci, nejsou-li spotřebovány do dne smrti žadatele, není z hlediska jejich účelu žádný důvod, aby nároky přecházely na jiné osoby než na osoby společně posuzované.

[12] Příspěvek na péči představuje v tomto kontextu zvláštní případ. Ve své historii byl převážnou dobu upraven v podobě zvýšení důchodu pro bezmocnost (poprvé v § 8b zákona č. 1/1907 ř. z., o penzijním pojištění) v systému dávek důchodového pojištění (zabezpečení), s nimiž sdílel i úpravu procesního a hmotněprávního nástupnictví v případě úmrtí oprávněné osoby. Svoji povahou byla však tato dávka vždy spíše dávkou sociální péče (a tedy blíže k dávkám pomoci v hmotné nouzi), proto také byla v rámci reformy sociálního zabezpečení ze systému důchodového pojištění s účinností od 1. 1. 1996 vyřazena a po přechodném období existence v nezrušené části zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, definována od 1. 1. 2007 nově a podrobněji v zákoně o sociálních službách při zachování své dosavadní podstaty, avšak s některými úpravami podmíněnými jejím výše popsaným charakterem. Tuto dávku lze tedy nyní přiznat k výplatě od prvního dne měsíce, v němž byla podána žádost, vstupy do řízení a určitý přechod hmotných práv v případě úmrtí oprávněného se také podobají spíše úpravě v oblasti dávek pomoci v hmotné nouzi než dávkám pojistným.

[13] Výraznou změnu v charakteru této dávky pak přinesl zákon č. 206/2009 Sb. Dosavadní úprava příspěvku na péči, jež se příliš neodchylovala od předchozí koncepce zvýšení důchodu pro bezmocnost, byla nahrazena úpravou odlišnou, která představuje do jisté míry jakýsi hybrid mezi zvýšením důchodu pro bezmocnost tak, jak je ke dni

31. 12. 2006 upravoval posledně citovaný zákon o sociálních zabezpečení v § 70, a příspěvkem při péči, jak ho k těmž datu upravoval § 80 a násl. tohoto zákona.

[14] Lze přisvědčit názorové většině v tom, že přijetím uvedeného zákona bylo posíleno postavení osoby pečující o osobu závislou, případně poskytovatele sociálních služeb, neboť přímou podmínkou pro přiznání dávky se nyní stalo samotné poskytování péče konkrétní osobou v přesně vymezeném rozsahu, nikoliv pouze potřeba této pomoci, a stejně tak pro nárok na výplatu dávky je nyní podstatné nejen to, zda je dávka využívána ke svému účelu, ale také to, zda slouží k zajištění pomoci určenými osobami. Sociální situace osob pečujících o dítě do 18 let věku se může rovněž odrazit ve výši poskytované dávky. Sporné ovšem zůstává, zda tyto změny jsou dostatečným důvodem pro to, aby byl ve prospěch těchto osob upraven i výklad ustanovení o přechodu práv v případě úmrtí oprávněného, a částečně také to, zda se tak má dít na půdorysu vymezování se proti rozsudku třetího senátu, který přezkoumával rozhodnutí o nároku na příspěvek na péči vydané ještě před touto novelou.

[15] K podstatné první otázce předesílám, že stejně jako názorová většina nepovažují změnu, k níž došlo uvedenou novelou v § 16 odst. 1 zákona sociálních službách přidáním slova „pravomocným“ před slovo „rozhodnutím“, za žádný posun v obsahu právní normy, neboť i bez této změny by bylo nutno s ohledem na dvoustupňové řízení o příspěvku vykládat pojem rozhodnutí stejně. To ostatně platí i pro výklad zmiňovaného § 46 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, které obsahuje podobnou konstrukci.

[16] Nadále se však neshodují s chápáním příspěvku tak, jak je názorovou většinou prezentován. Není mezi námi sporu o tom, že ani po novele zákona nemají pečující osoba či poskytovatel sociálních služeb žádný přímý nárok na částky příspěvku přiznané osobě závislé a příspěvek je stále jejím osobním nárokem. K tomu je ovšem dále nutno zohlednit, že úhrada potřebné pomoci za služby poskytnuté osobou podle § 78 odst. 1 zákona o so-

ciálních službách by sice měla být primárně prováděna z příspěvku, ale může být samozřejmě hrazena i z příjmů jiných, a že počet poskytovatelů služeb i rozsah jejich péče není zákonem nijak limitován. K dalším tvrzeným dotčením na právech pečující osoby pak lze jen poznamenat, že zápočet doby péče o osobu závislou ve II. a vyšším stupni pro účely důchodového pojištění se neděje na základě rozhodnutí o příspěvku, ale v samostatném řízení podle § 85 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Bez tohoto rozhodnutí nemají samotná péče o závislého i uznání stupně jeho závislosti na důchodové nároky pečující osoby žádný vliv. Stejně tak smlouva o poskytování sociálních služeb podle § 91 zákona o sociálních službách (podobně jako smlouva podle § 83 odst. 3 tohoto zákona) se řídí ustanoveními občanského zákoníku, pečující osoby či jiní poskytovatelé sociálních služeb tedy mají nárok na odměnu z této smlouvy bez ohledu na vyplácení příspěvku na péči a mohou své nesplacené pohledávky uplatnit v rámci dědického řízení.

[17] Větší část z pasáže o „nespravedlnosti“ a „nerovnosti“ v postavení pečujících osob v případě úmrtí pečující osoby před rozhodnutím a po rozhodnutí obsažená v bodu [37] postupovacího usnesení, s nímž se zřejmě názorová většina ztotožňuje, tak nepostihuje podstatu věci.

[18] Dle mého názoru tedy nelze udělat jednoduchou rovnici, podle níž slouží-li příspěvek k úhradě poskytnuté péče, je zájem pečujících osob či poskytovatelů sociálních služeb na rozhodnutí o příspěvku natolik intenzivní, že je zapotřebí přiznat jim i právo vstoupit do práv zemřelého účastníka v soudním řízení o přezkoumání rozhodnutí ve věci nároku na dávku, ačkoliv takovéto právo v řízení před správním orgánem nemají, jejich vstup do řízení je upraven originálně a limitovány jsou i odvozené hmotněprávní nároky, které na ně z originálního nároku zemřelého mohou přejít. Tady si lze ostatně položit i otázku, jsou-li práva pečujících osob či poskytovatelů sociálních služeb v řízení o příspěvku tak silná, jak má názorová většina za to,

zda jim ještě za života oprávněného spíše nepřiznat postavení účastníku řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, jak už (byť poněkud nejasně) judikoval čtvrtý senát ve svém rozsudku ze dne 6. 2. 2014, čj. 4 Ads 107/2013-29.

[19] K tomu dále jen podotýkám, že dle mého soudu názorová většina značně zkreslila vyznění výše zmíněného nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3069/10, který řešil otázku právního nástupnictví v oblasti odškodňovacích dávek, konkrétně na půdorysu zák. č. 261/2001 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěných do vojenských pracovních táborů. Podle § 7 odst. 2 tohoto zákona včas uplatněný nárok, pokud o něm nebylo rozhodnuto nebo pokud nedošlo k výplatě jednorázové peněžní částky, přechází v případě úmrtí oprávněné osoby na její dědice (stejnou či podobnou úpravu mají i další odškodňovací předpisy, např. zákon 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).

[20] I když s ohledem na jednorázový charakter dávky zákonodárce při formulaci tohoto ustanovení hovoří přímo o přechodu nároku na dědice, nikoliv jen na částky splatné do dne smrti, a po smrti oprávněného mají pozůstalí samostatné nároky podle § 2 odst. 2 zákona, je zřejmé, že úprava přechodu práv je podobná posuzované. Ústavní soud se ve zmiňovaném nálezu neomezil jen na konstatování ústavnosti názoru Nejvyššího správního soudu, ale provedl samostatný a podrobný rozbor citovaného ustanovení, jehož základní teze a závěry dopadají i na projednávaný případ. Nezbyvá mi, než z tohoto nálezu obsáhle citovat.

[21] Podle Ústavního soudu: „[z] výše citovaného § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. je zjevné, že *sukcese jako taková připuštěna je; právo (nárok) na poskytnutí (vyplacení) jednorázové peněžní částky není právem,*

*jež by smrtí fyzické osoby (žadatele) coby osobně s ní spjaté zaniklo. Současně však není pominutelné, že toto ustanovení pro přechod hmotněprávního nároku obsahuje evidentní omezení; to spočívá v tom, že v případě úmrtí oprávněné osoby přechází včas uplatněný nárok na dědice pouze tehdy, jestliže o něm nebylo rozhodnuto nebo pokud nedošlo k výplatě jednorázové peněžní částky (v posledně uvedeném případě jde o samozřejmou situaci, kdy bylo za života oprávněného rozhodnuto kladně, aniž by dotud bylo plněno).“*

[22] „Rozhodujícím tedy je výklad podmínky vyjádřené souslovím ‚pokud o něm [pozn.: o včas uplatněném nároku žadatele] nebylo rozhodnuto‘. *Není důvod pochybovat, že za kritické ‚rozhodnutí‘ ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. jest mít rozhodnutí vydané v řízení, k jehož vedení je v rámci své věcné příslušnosti zakotvené v § 6 zákona povolán správní orgán – Česká správa sociálního zabezpečení, a to v řízení ‚podle správního řádu‘ (srov. § 7 odst. 3 zákona), jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá‘ (srov. § 9 [správního řádu]). Obdobně správní řízení vymezuje ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu, a podle jeho § 73 odst. 2 věty první dále platí, že *pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány, a pro jiné osoby v případech stanovených zákonem v rozsahu v něm uvedeném.*“*

[23] „Oproti tomu není přesvědčivého argumentu, aby takové rozhodnutí bylo situováno až do soudně přezkoumné fáze řízení, *jestliže soudu (oproti správnímu orgánu) věcně ustanovit práva a povinnosti účastníka správního řízení nebo je autoritativně deklarovat – naopak – nepřísluší; v tomto řízení je totiž oprávněn (i na rozdíl od řízení dle části páté o. s. ř.) toliko posoudit (přezkoumat) zákonnost předchozího rozhodnutí správního orgánu. Rovněž z ohledu k principu právní jistoty (není opodstatněné*

činit rozdíl, je-li podána správní žaloba či nikoli) nelze upřít validitu názoru, že slovním spojením vyjádřeným v § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. („pokud o něm nebylo rozhodnuto“) je přiléhavé rozumět tak, že nárok na odškodnění přechází na dědice pouze do doby, než ve věci bylo správním orgánem pravomocně rozhodnuto o předmětu řízení, a vydané rozhodnutí jak správní orgán, tak i účastníky řízení zavazuje.“

[24] „Jinými slovy, jen v případě, že žadatel o odškodnění (otec stěžovatelek) zemřel v průběhu správního řízení (do doby pravomocného rozhodnutí), by nárok přecházel na dědice (stěžovatelky), které by tím vstoupily i do jeho procesních práv a staly se tak účastníky správního řízení, jakož i případně následného řízení soudního. Tak tomu však v dané věci není.“

[25] „Stojí za zaznamenání, že i vdovy a vdovce, resp. děti osob uvedených v § 1 a § 2 zákona č. 261/2001 Sb. povolává tento zákon (viz § 3 odst. 1) za osoby oprávněné (tj. nikoli coby jejich nástupce, nýbrž jako nositele samostatných nároků); činí tak ale za zvláštních podmínek, jež zde splněny nejsou, a pro danou věc odtud nelze vytěžit ničeho.“

[26] „Stěžovatelky svojí oponenturu uplatňují názory, jež viditelně nesou pečeť uvažování ‚soukromoprávního‘ a přehlížejí specifika rozhodných souvislostí veřejnoprávních. Pro ně, a pro konkrétní kontext ‚rehabilitační, resp. restituční totiž platí, že je věcí státu, aby určil, za jakých podmínek budou poškozené osoby odškodněny, a jak konstatoval Ústavní soud v rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 3241/10, zákonodárce tak může stanovit nejen okruh oprávněných osob, ale i rozsah majetku a časové limity restitucí. Při stanovení rozsahu odškodnění je zákonodárce pouze limitován zákazem libovůle. Ostatně i ve sféře soukromoprávní není vyloučeno, aby určité nároky (vázané na konkrétní osobu) byly efektivně uplatnitelné pouze za jejího života, a tím jen v určitém stadiu řízení; zemře-li kupříkladu žalobce v řízení o plnění z titulu bolestného či ztížení společenského uplatnění, dědici rovněž nemohou

podat opravný prostředek proti jemu nepřiznivému rozhodnutí, byť by poté ještě běžela lhůta, a byli přesvědčeni – jako nyní stěžovatelky – že ‚otázka, zda bylo o nároku zákonem způsobem rozhodnuto správně, je ‚právně sporná‘.“

[27] „Dospěl-li tudíž Nejvyšší správní soud – s adekvátním odůvodněním – k závěru, že v dané věci stěžovatelkám dobrodlní ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. nesvědčí, a tím ani procesní legitimace k podání správní žaloby proti rozhodnutí správního orgánu o obnově řízení, nelze mu z vyložených hledisek ústavněprávního přezkumu ničeho vytknout; **nepřešlo-li na stěžovatelky právo dříve (neúspěšně) uplatněné jejich předchůdcem ve správním řízení, nemohlo na ně přejít ani procesní oprávnění (legitimace) k jeho následné ochraně v řízení soudním**“.

[28] Je zřejmé, že názor Ústavního soudu je nezávisle na názoru mnou zde prezentovaném s tímto v souladu a vychází ze stejných premis.

[29] Závěrem už jen poznamenávám, že si nedělám iluze o jasném a nezpochybnitelném záměru zákonodárce při formulaci všech výše rozebíraných ustanovení o přechodu práv. Problémy, které rozšířený senát řeší, však dle mého názoru nevyplývají primárně z nich, ale jak správně zaznamenala i názorová většina převážně z reformy správního soudnictví provedené soudním řádem správním. Tímto procesním předpisem byl zrušen institut opravných prostředků a v řízení o žalobě jsou nyní přezkoumávána již jen rozhodnutí pravomocná a zpravidla též i vykonatelná. Byla tak přetržena návaznost správního řízení a soudního přezkumu v některých věcech a tím i bezproblémová aplikace příslušných ustanovení zvláštních předpisů.

[30] V projednávané věci ovšem nelze pociťovat s výkladem příslušných ustanovení o právním nástupnictví svádět jen na reformu správního soudnictví, byť se na nich i zde významně podílí. Problém je totiž způsoben i tím, že příspěvek na péči je formálně (být ne zcela obsahově) dávkou novou, která je v zá-

koně upravena až od 1. 1. 2007, zákon o sociálních službách má vlastní ustanovení o řízení i o přechodu práv, která jsou odlišná od ustanovení předpisů o dávkách důchodových, řízení zde probíhá klasicky ve dvou stupních a v řízení před soudem, vzhledem k době přijetí právní úpravy, na tuto dávku režim opravných prostředků nikdy nedopadal.

[31] Na tomto místě se tak projevuje jiný deficit soudního řádu správního, a to ten, že uvedený procesní předpis nemá žádná vlastní ustanovení o právním nástupnictví a při řešení této otázky musí vycházet z § 107 o. s. ř. Aplikace uvedeného ustanovení je však v daném kontextu nepřiléhavá, neboť svojí podstatou je postaveno naroveň zmiňovaným ustanovením upravujícím správní řízení (řeší procesní nástupnictví ve věcech, kde o věci samé rozhoduje soud, zatímco rozebíraná ustanovení řeší procesní nástupnictví tam, kde o věci samé rozhoduje správní orgán). Hovoří-li tedy § 107 odst. 2 o. s. ř. o „*převzetí práva nebo povinnosti (případně o vstupu*

*do práv nebo povinností)*, o něž v řízení jde“, a tedy o právu tvrzeném, o jehož existenci bude soud teprve rozhodovat, lze jen stěží toto ustanovení aplikovat na situace, kdy o uplatňovaném právu bylo již pravomocně rozhodnuto, a tvářit se, že i zde jde v soudním řízení stále o jakýsi tvrzený nárok (či o jeho popření), který je, obdobně jako v nalézacím řízení, závislý teprve na budoucím rozhodnutí soudu. Snaha vyložit jedno ustanovení prostřednictvím toho druhého proto za dané situace nutně selhává.

[32] Z tohoto hlediska tedy chápu snahu názorově většiny tento deficit nějak překlenout a obnovit v rámci soudního přezkumu standard, který tu již jednou u dávky tohoto druhu byl, mám ovšem za to, že ani v tomto případě by rozšířený senát neměl chodit tak daleko za hranice platné právní úpravy, jako to učinil, a neměl by vytvářet pomocí právních vět přechody hmotněprávních nároků, které zákon neupravuje, a procesní práva v soudním řízení, která z právního předpisu nelze dovodit.

## 3060

### Řízení před soudem: žalobní legitimace

#### Stavební řízení: řízení o povolení zkušebního provozu stavby

k § 124 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění zákona č. 350/2012 Sb.

k § 27, § 67 a § 81 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 5, § 65 odst. 1 a § 68 písm. a) soudního řádu správního

**I. Rozhodnutí o povolení ke zkušebnímu provozu dle § 124 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 je rozhodnutím správního orgánu dle § 67 správního řádu z roku 2004 a rovněž rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.**

**II. Výčet účastníků řízení o povolení zkušebního provozu uvedený v § 124 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 je taxativní a vylučuje aplikaci obecné úpravy účastství v řízení dle § 27 správního řádu z roku 2004.**

**III. K podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu může být výjimečně oprávněna i osoba, které nesvědčilo účastství ve správním řízení a neměla ani právo podat proti rozhodnutí správního orgánu odvolání (§ 81 odst. 1 správního řádu z roku 2004). V takovém případě nelze podmiňovat přípustnost žaloby podáním takového (nepřípustného) odvolání ve smyslu § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, čj. 4 As 157/2013-33)

**Prejudikatura:** č. 454/2005 Sb. NSS, č. 792/2006 Sb. NSS, č. 825/2006 Sb. NSS, č. 886/2006 Sb. NSS, č. 906/2006 Sb. NSS, č. 943/2006 Sb. NSS, č. 1787/2009 Sb. NSS, č. 2245/2011 Sb. NSS, č. 2260/2011 Sb. NSS, č. 2368/2011 Sb. NSS, č. 2725/2013 Sb. NSS, č. 2887/2013 Sb. NSS a č. 2959/2014 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 95/2000 Sb., č. 96/2000 Sb., č. 62/2006 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 49/2004) a č. 8/2012 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 451/11); č. 6/2001 Sb. NS; rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 3. 2011, Lesoochrannárske zoskupenie VLK (C-240/09, Sb. rozh., s. I-1255).

**Věc:** a) obec Dobřejovice, b) obec Herink, c) obec Modletice, d) občanské sdružení Sdružení občanů okolí SOKP proti hluku z dopravy a e) Daniela Z. proti Magistrátu hlavního města Prahy o povolení zkušebního provozu stavby, o kasační stížnosti žalobců a) – e).

Žalovaný vydal dne 27. 6. 2013 rozhodnutí, kterým povolil k žádosti České republiky – Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „žadatel“) zkušební provoz stavby „*Silniční okruh kolem Prahy – Jihozápadní segment, úsek č. 512 D1 – Jesenice – Vestec*“, blíže vymezené v tomto rozhodnutí a zároveň stanovil tyto podmínky zkušebního provozu: 1) dobu trvání zkušebního provozu od 1. 7. 2013 do 31. 12. 2015, 2) v průběhu zkušebního provozu budou realizovány protihlukové stěny označené jako PHS\_01 až PHS\_05 dle hlukové studie z 03/2013, zpracovatel společnost PUDIS a. s. Dále žalovaný uvedl, že podle § 124 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 je jediným účastníkem řízení žadatel, který je zároveň stavebníkem i vlastníkem stavby. V poučení žalovaný uvedl, že proti tomuto rozhodnutí může podat účastník odvolání ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho oznámení.

Toto rozhodnutí žalovaného napadli žalobci a) až e) žalobou u Městského soudu v Praze. Žalobci uvedli, že napadené rozhodnutí zasahuje do jejich práv, a to do práva na ochranu života a zdraví, vlastnického práva, práva na samosprávu, práva na příznivé životní prostředí, dále práv vyplývajících z 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“). Konkrétně své zkrácení na právech tvrdili následovně:

Žalobce a) je obcí, jejímž katastrálním územím procházejí v současné době dvě významné silniční komunikace. Předmětná stavba byla nově vybudována v jižní a jihovýchodní části obce a byla od září 2010 v provo-

zu na základě povolení k předčasnému užívání stavby, jehož platnost končila 30. 6. 2013. Územím obce dále prochází silnice II/0101, která se na území obce kříží s předmětnou stavbou. K území obce dále přiléhá dálnice D1. Od zahájení provozu výrazně vzrostlo zatížení území, obytných zón, hlukem z dopravy a dochází ke kumulaci hluku ze všech zmíněných komunikací. Občané žalobce a) si stěžují, že se jedná o nesnesitelný hluk, který je nepřetržitý a natolik intenzivní, že není možné spát. Žalobce a) se zúčastnil předchozích fází projednávání předmětné stavby a usiloval o realizaci opatření k minimalizaci hlukových imisí, konkrétně o výstavbu protihlukových stěn na mostě přes Sulín, což bylo odmítnuto s odkazem na hlukovou studii, podle níž by zatížení obytných zón nemělo přesáhnout 47,1 dB, což je menší hodnota než připouštějí normy. Po zahájení provozu však bylo ve dnech 4. a 5. 10. 2011 provedeno měření skutečné hlukové hladiny, které jsou vystaveny obytné domy v Dobřejovicích [konkrétně dům ve vlastnictví žalobkyně e)], a bylo prokázáno, že skutečná průměrná hodnota hluku v noční době činila 55 dB, což je hodnota výrazně vyšší než kalkulovaná na základě hlukové studie využitě v předchozích povolovacích řízeních a zároveň podstatně překračující povolené hygienické limity. Tyto údaje byly potvrzeny i při dalších měřeních provedených ve dnech 6. až 9. 8. 2013. Obyvatelé žalobce a) se domáhali omezení hluku i prostřednictvím petice „*Za snížení hlukového zatížení obcí v okolí SOKP v části 512*“, kterou podepsalo 1480 osob a byla předána Ministerstvu zdravotnictví a Ministerstvu dopravy.

Žalobce b) je obec, jejímž územím předmětná stavba rovněž prochází. Zástavba rodinných domů je vzdálena cca 800 m od předmětné stavby a obyvatelé žalobce jsou celoročně obtěžováni hlukem z provozu předmětné stavby. Protihluková opatření (stěny, valy) na předmětné stavbě v úseku přiléhajícím k zastavěnému území žalobce b) byla vybudována nelogickým způsobem na straně odvrácené od obce směrem k polím, zatímco na straně přilehlé k zástavbě žádná protihluková opatření vybudována nebyla. Petici „Za snížení hlukového zatížení obcí v okolí SOKP v části 512“ podepsalo 99 % obyvatel žalobce b). Podle měření překračovalo noční hlukové zatížení zastavěného území obce povolené limity o 2,5 dB. Slib bývalého ministra dopravy Dobeše týkající se vybudování protihlukových opatření nebyl splněn.

Žalobce c) je obec, na jejímž území je jak dálnice D1, tak nyní i předmětná stavba, zatížení hlukem vzrostlo po zprovoznění předmětné stavby tak, že nyní se jedná o nepřetržitý nesnesitelný hluk. Měření prokázalo, že hlukové studie použité v povolovacích řízeních, které uváděly, že nebude docházet k překračování hlukových limitů, byly nesprávné a faktický hlukový limit stanovený pro noční hodiny je překračován. Hlukovými imisemi jsou rovněž postiženy nemovitosti ve vlastnictví žalobce c) (pozemky se sportovními hřišti, dětským hřištěm, hasičská zbrojnice). Občané žalobce c) jsou rovněž mezi signatáři výše zmíněné petice.

Žalobci a) až c) shodně tvrdili, že napadeným rozhodnutím je porušováno jejich právo na samosprávu zaručené článkem 8 a články 100 až 104 Ústavy, jehož obsahem je v souladu s § 2 odst. 2 a § 35 odst. 1 a 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), péče o všestranný rozvoj jejich území a o potřeby jejich občanů a vytváření podmínek pro uspokojování potřeb, ochranu zdraví jejich občanů, rozvoje kultury a ochranu veřejného pořádku. Z § 10 písm. c) obecního zřízení žalobci dovozují, že obce jsou také povinny dbát o ochranu životního prostředí na svém území. Povolením zkušebního provozu předmětné stavby došlo k závažnému ohrožení

uvedených hodnot zejména pohody bydlení, života a zdraví občanů a ke zhoršení životního prostředí v předmětných obcích.

Žalobce d) je občanské sdružení (spolek) podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Předmětem jeho činnosti je ochrana veřejného zdraví před hlukem z dopravy, především v oblasti kolem silničního okruhu kolem Prahy, ochrana přírody a krajiny před negativními vlivy dopravy. Tyto cíle prosazuje žalobce d) účastí ve správních řízeních, komunikací s úřady a veřejnou kampaní. Žalobce d) tvrdil, že napadeným rozhodnutím byl především zkrácen na právu na spravedlivý proces a na právu na příznivé životní prostředí.

Žalobkyně e) je spoluvlastnicí a obyvatelkou domu v katastrálním území Dobřejovice. Žalobkyně e) uvedla, že koridor předmětné stavby vede cca 415 m od nemovitosti v jejím vlastnictví. Objektivně zde existuje celoroční a celodenní zátěž z provozu předmětné stavby, a to zejména hluk a znečištění ovzduší. Měření hluku provedené u nemovitosti žalobkyně e) ve dnech 4. až 5. 10. 2011 prokázalo výrazné překračování hlukových limitů. Napadené rozhodnutí proto porušuje právo žalobkyně e) na ochranu jejího vlastnictví a dále i právo na ochranu zdraví.

Žalobci a) až e) shodně tvrdili, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které jim ukládá, aby po stanovenou dobu (a možná i déle) strpěli nadlimitní hlukovou zátěž. Žalobci dále dovozovali svou žalobní legitimaci i z článku 11 směrnice 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Na podporu svého názoru, že jsou oprávněni domáhat se soudního přezkumu napadeného rozhodnutí, citovali i rozsudek Soudního dvora EU ze dne 8. 3. 2011, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-240/09, Sb. rozh., s. I-1255. Žalobci dále uvedli řadu nezákonností napadeného rozhodnutí, které jsou podle jejich názoru důvodem pro jeho zrušení [mimo jiné rozpor s předpisy na ochranu veřejného zdraví, porušení § 11 zákona č. 17/1992 Sb., o životním



prostředí, porušení § 119 odst. 2 a 3 a § 124 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, nesplnění podmínek č. 34, 53 a 54 stanovených ve stanovisku EIA, nedodržení podmínek uvedených v pravomocném stavebním povolení].

Pro případ, že by správní soudy dospěly k názoru, že napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., žalobci eventuálně navrhli, aby bylo napadené rozhodnutí posouzeno jako nezákonný zásah a aby soud deklaroval, že se jedná o nezákonný zásah a aby žalovanému zakázal v zásahu pokračovat. Zároveň žalobci navrhli, aby městský soud vydal předběžné opatření, kterým by zakázal zkušební provoz předmětné stavby nebo alternativně, aby uložil Ministerstvu dopravy na přechodnou dobu stanovit na předmětné stavbě úpravu provozu spočívající v omezení rychlosti jízdy osobních vozidel na nejvýše 100 km/h a pro nákladní vozidla nejvýše 60 km/h.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 30. 9. 2013, čj. 6 A 162/2013-41, žalobu odmítl a návrh na vydání předběžného opatření zamítl. Městský soud v odůvodnění uvedl, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 67 správního řádu z roku 2004 a § 65 odst. 1 s. ř. s. Podle § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv pouze po vyčerpání opravných prostředků, které připouští zvláštní zákon. Podle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba nepřípustná, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Proti napadenému rozhodnutí správního orgánu je přípustné odvolání, a dokonce obsahuje příslušné poučení o možnosti podat odvolání. Městský soud uzavřel, že žalobci a) až d) nevyužili práva podat proti napadenému rozhodnutí odvolání, proto je jejich žaloba nepřípustná a musí být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K eventuálnímu návrhu posoudit napadené rozhodnutí jako nezákonný zásah žalovaného městský soud uvedl, že pokud určitý úkon správního orgánu může být přezkoumán v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nelze se domáhat jeho přezkumu žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s.

Žalobci a) až e) (stěžovatelé) podali proti tomuto usnesení městského soudu kasační stížnost, v níž namítali, že městský soud odmítl jejich žalobu nezákonně, neboť není pravda, že nevyčerпали opravné prostředky v řízení před správními orgány, které jim právní předpisy umožňovaly podat. Odvolání může podle § 81 odst. 1 správního řádu z roku 2004 podat pouze účastník řízení. Účastníkem řízení o povolení zkušebního provozu je podle § 124 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 pouze vlastník stavby a stavebník (v daném případě pouze žadatel). Stěžovatelé, kteří nebyli účastníky správního řízení, tedy nemohli podat odvolání proti napadenému rozhodnutí, neboť zvláštní zákon (správní řád z roku 2004 a stavební zákon z roku 2006) jim takové právo nepřiznával. Stěžovatelé dále poukázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 Afs 98/2004-65, č. 672/2005 Sb. NSS, z něhož vyplývá, že podmínka vyčerpání opravných prostředků v řízení před správním orgánem se vztahuje pouze na účastníka řízení. Obecnou úpravu účastenství v řízení nelze dle stěžovatelů v daném případě aplikovat, neboť ji vylučuje zvláštní zákon, zde § 124 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Městský soud se ani nijak nezabýval otázkou, z čeho by stěžovatelům mělo vyplývat právo podat odvolání proti napadenému rozhodnutí, a napadené usnesení je tak rovněž nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. K prokázání své aktivity legitimaci stěžovatelé dále poukázali na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 1999, sp. zn. 2 Cdon 330/97, č. 6/2001 Sb. NS, z něž vyplývá, že obec je oprávněna domáhat se soudní ochrany svých obyvatel proti imisím. Stěžovatelé také odkázali na judikaturu Ústavního soudu (nálezy ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, č. 93/2010 Sb. ÚS, a ze dne 8. 7. 1999, sp. zn. III. ÚS 224/98, č. 98/1999 Sb. ÚS), podle níž jsou soudy povinny poskytovat efektivní ochranu práv účastníků. Pokud z důvodu procesního formalismu dojde k tomu, že se rozhodnutí v této věci posune na dobu, kdy již nebude o čem rozhodovat, bylo by právo stěžovatelů na účinnou a včasnou soudní ochranu porušeno.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že dotčený orgán státní správy na úseku ochrany veřejného zdraví, tedy Krajská hygienická stanice Středočeského kraje, vydala se zkušebním provozem souhlasné stanovisko s podmínkou, že v průběhu zkušebního provozu budou zrealizovány protihlukové stěny PHS\_01 až PHS\_05 dle hlukové studie z 03/12, zpracovatel společnost PUDIS, včetně vyhodnocení účinku. Tyto protihlukové stěny mají být vybudovány do jara 2015. Žadatel má dále provést měření hluku, aby prokázal, že realizovaná protihluková opatření jsou dostatečná a že nejsou překračovány hygienické limity hluku. Žalovaný dále uvedl, že stěžovatelé mohli podat proti napadenému rozhodnutí odvolání, ačkoli nebyli účastníky řízení. V takovém případě by pak odvolací orgán postupoval podle § 92 odst. 1 správního řádu z roku 2004 a současně by posoudil, zda nejsou dány předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, případně obnovu řízení. Žalovaný tak souhlasil se závěrem městského soudu, že stěžovatelé nevyčerpali opravné prostředky ve správním řízení, a jejich žaloba tak byla nepřijatelná.

V replice stěžovatelé uvedli, že na realizaci protihlukových opatření a ověření jejich účinku měl žadatel již tři roky čas, neboť předmětná stavba je v provozu od září 2010. Stěžovatelé dále uvedli, že za řádný opravný prostředek připuštěný dle zvláštního zákona ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. nelze pokládat jakýkoli prostředek, tedy i např. nepřijatelné odvolání nebo podnět k zahájení přezkumného řízení, či dokonce stížnost nebo trestní oznámení. Stěžovatelé uvedli, že se nápravy protiprávního stavu domáhají i všemi myslitelnými právními i mimoprávními prostředky, včetně petice, podnětu veřejnému ochránci práv, podnětů adresovaných různým úřadům. Soudní žalobu považují až za poslední krok, k němuž se uchýlili poté, co se ani po třech letech nedomohli nápravy jinými prostředky.

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

## Z odůvodnění:

### II.

#### Posouzení kasační stížnosti

(...) [21] Podle § 5 s. ř. s. „[n]estanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon“. Ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. k tomu uvádí, že „[ž]aloba je nepřijatelná také tehdy, nevyčerpali žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného“.

[22] Podle § 81 odst. 1 správního řádu z roku 2004 „[ú]častník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak“. Stavební zákon z roku 2006 v § 124 odst. 1 stanoví, že „[z]kušebním provozem stavby se ověřuje funkčnost a vlastnosti provedené stavby podle dokumentace či projektové dokumentace. Zkušební provoz stavební úřad povolí na odůvodněnou žádost stavebníka nebo nařídí na základě požadavku dotčeného orgánu nebo v jiném odůvodněném případě. V rozhodnutí uvede zejména dobu trvání zkušebního provozu stavby, a je-li to nutné, stanoví pro něj podmínky, popřípadě podmínky pro plynulý přechod zkušebního provozu do užívání stavby. Vyhodnocení výsledků zkušebního provozu stavebník připojí k žádosti o vydání kolaudačního souhlasu. Zkušební provoz lze povolit jen na základě souhlasného závazného stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčeného orgánu. Stavební úřad může též v případě nutnosti pro provedení zkušebního provozu uloženého podle § 115 odst. 2 stanovit novým rozhodnutím další podmínky. Za doby trvání zkušebního provozu lze bez předchozího řízení vydat nové rozhodnutí o prodloužení doby trvání zkušebního provozu.“ Odstavec 2 k tomu doplňuje: „Účastníkem řízení podle odstavce 1 je stavebník a vlastník stavby.“

[23] Nejvyšší správní soud se v rámci posuzování důvodnosti kasační stížnosti nejpr-

ve zabýval otázkou, zda stěžovatelé byli účastníky správního řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, a zda jim tedy příslušelo právo podat proti napadenému rozhodnutí odvolání ve smyslu § 81 odst. 1 správního řádu z roku 2004. Nejvyšší správní soud předesílá, že pro posouzení této otázky je nerozhodné to, že žalovaný se stěžovateli jako s účastníky řízení fakticky nejednal, neboť účastenství v řízení nemůže být založeno na skutečnosti, že s určitou osobou správní orgán jednal, ani osoba, které účastenství dle zákona náleží, nemůže postavení účastníka pozbyt tím, že fakticky s ní jako s účastníkem jednáno nebylo (srov. rozsudek ze dne 7. 12. 2005, čj. 3 As 8/2005-118, č. 825/2006 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 As 61/2010-98, bod 13).

[24] Je proto třeba posoudit, zda právní úprava účastenství v řízení o povolení zkušebního provozu obsažená v § 124 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 vylučuje obecnou právní úpravu účastenství v řízení obsaženou v § 27 odst. 1 a 2 správního řádu z roku 2004. Nejvyšší správní soud má za to, že výčet účastníků řízení v § 124 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 je výčtem taxativním, který vylučuje obecnou právní úpravu účastenství ve správním řádu z roku 2004. Tomuto závěru nasvědčuje doslovný výklad § 124 odst. 2 citovaného zákona (není zde nijak naznačeno, že by se jednalo o výčet demonstrativní, např. použitím výrazu „*také*“, „*především*“ apod.). Jiný výklad by ostatně vedl k nadbytečnosti tohoto ustanovení, neboť i v případě aplikace samotného § 27 správního řádu z roku 2004 by vždy byli stavebník a vlastník stavby (zpravidla v jedné osobě) účastníky řízení (a to dokonce podle § 27 odst. 1 téhož zákona). Lze dále argumentovat i tím, že k obdobnému závěru judikatura dospěla i ve vztahu k analogickému ustanovení § 109 stavebního zákona z roku 2006, který upravuje účastenství ve stavebním řízení. I zde bylo judikováno, že výčet účastníků stavebního řízení v § 109 citovaného zákona je výčtem uzavřeným, který vylučuje použití

§ 27 správního řádu z roku 2004 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, čj. 1 As 6/2011-347, č. 2368/2011 Sb. NSS). Argumentovat lze i (již historickou) judikaturou k účastenství v řízeních týkajících se užívání staveb, vztahující se ovšem ke stavebnímu zákonu z roku 1976\*). Výčet účastníků těchto řízení byl vždy považován za uzavřený (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, čj. 7 As 29/2003-78, č. 943/2006 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2009, čj. 6 As 49/2008-96, náleží Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 2/99, č. 95/2000 Sb.). Tento výklad je rovněž v souladu s účelem právní úpravy, kterou je rychlé a efektivní rozhodování ve věci zkušebního provozu, a eliminování případných procesních obstrukcí ze strany třetích osob, které zpravidla měly dostatečnou příležitost vyjádřit se k samotnému záměru již v předchozích fázích jeho povolování a v procesu územního plánování. Zákonodárce rovněž vycházel ze správného předpokladu, že situace, kdy by se povolení zkušebního provozu dotýkalo práv třetích osob, mohou nastat spíše výjimečně. Lze tedy učinit mezitímní závěr, že stěžovatelé nebyli účastníky správního řízení o povolení zkušebního provozu, neboť nebyli ani stavebníky, ani vlastníky předmětné stavby.

[25] K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že se nezabýval otázkou možné účasti stěžovatele d) ve správním řízení z titulu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Je tomu tak proto, že stěžovatel d) netvrdil žádné skutečnosti, které by úvahu o jeho možné účasti ve správním řízení činily potřebnou. Zejména stěžovatel d) netvrdil, ani nedokládal, že by v souladu s § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny žalovanému písemně oznámil ve lhůtě 8 dnů od vyrozumění o zahájení řízení, že se hodlá správního řízení účastnit. Za těchto okolností by úvahu o hypotetickém účastenství stěžovatele d) v řízení o povolení zkušebního provozu, včetně posouzení otázky, zda takové účastenství v řízení podle § 124 stavebního zákona z roku 2006 je vůbec mož-

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

né, byly pouhým teoretizováním bez vlivu na řešení předmětné věci.

[26] Dále bylo třeba posoudit otázku, zda řádným opravným prostředkem, který připoustí zvláštní zákon, který je žalobce povinen před podáním žaloby vyčerpat, je odvolání v případě žalobce, který nebyl účastníkem řízení. I tuto otázku je nutné zodpovědět negativně. Nejvyšší správní soud pokládá zásadu subsidiarity soudního přezkumu vyjádřenou v § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s. za jednu ze základních zásad správního soudnictví. V usnesení ze dne 16. 11. 2004, čj. 1 As 28/2004-106, č. 454/2005 Sb. NSS, k tomu Nejvyšší správní soud uvedl následující: „*Především ochrana práv před správním soudem je původní ochranou ve věcech porušených nebo ohrožených subjektivních oprávnění a povinností veřejnoprávního charakteru; jejím cílem je zjištění, zda činností veřejné správy bylo či nebylo porušeno právo. Tento přístup se logicky odráží i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu; generální žalobní legitimace tak dává žalobní oprávnění každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím správního orgánu. Tvzení o tom, že správní rozhodnutí nesprávně zasáhlo do právní sféry žalobce v sobě zahrnuje předpoklad, že takové rozhodnutí je v právní moci, ať již po vyčerpání všech řádných opravných prostředků, či bez jejich využití, jestliže je právní řád nepřipouští. Vedle toho v souladu se zásadou ‚vigilantibus iura scripta sunt‘ by každý měl aktivně a důsledně dbát svých práv již v řízení před správním orgánem a teprve poté, kdy je jeho snaha bezvysledná, obracet se na soud. Klade se tak důraz jednak na respektování požadavku procesní ekonomie, neboť je-li tu otevřena právní možnost nápravy nezákonnosti vyšší správní instancí, není věcný ani právní důvod předkládat věc in foro, jednak je zdůrazněna nutnost aktivity subjektů veřejnoprávních vztahů při ochraně jejich subjektivních oprávnění. Řádné opravné prostředky jsou instituty procesního práva, které – jsou-li podány řádně a včas – dávají účastníkům řízení možnost procesní oprávnění („právo“) ini-*

*ciovat přezkoumání vydaného správního rozhodnutí dříve, než nabude právní moci. Řádné, tj. přípustné a u příslušného správního orgánu včas podané odvolání tedy s sebou pravidelně přináší suspensivní (odkladný) účinek. Účinky právní moci a potažmo i vykonatelnosti se přitom odkládají až do vyřízení opravného prostředku (zde: odvolání).“ (zvýraznil čtvrtý senát).*

[27] Zásada subsidiarity soudního přezkumu však nemůže jít tak daleko, aby byla soudní ochrana v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podmiňována podáním (opravného) prostředku mimořádného, nepřipustného nebo nenárokového. Jestliže zákon stanoví podmínku vyčerpání **řádného** opravného prostředku **přípustného** podle zvláštního předpisu (zde správní řád z roku 2004), pak se tím míní ve správním řízení odvolání v případech, kdy zákon podání odvolání nevyklučuje, a to pouze ve vztahu k osobám, kterým zákon podání odvolání umožňuje, tj. k účastníkům správního řízení. Z toho, že správní řád z roku 2004 upravuje postup odvolacího orgánu v případě podání odvolání nepřipustného (§ 92 téhož zákona), nelze dovozovat, že by takovým nepřipustným odvoláním (respektive rozhodnutím o něm) měl být podmiňován přístup k soudu. V případě, že zákon neupravuje takový přípustný řádný opravný prostředek, je nutné připustit žalobu přímo proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, čj. 6 Ans 16/2012-62, č. 2959/2014 Sb. NSS). Ostatně žaloba proti rozhodnutí o nepřipustném odvolání podle § 92 správního řádu z roku 2004 je sice projednatelná, avšak správní soudy zde přezkoumávají pouze, zda obstojí závěr žalovaného správního orgánu o nepřipustnosti nebo opožděnosti podaného odvolání. Touto cestou se tedy stěžovatelé nemohli domoci meritorního soudního přezkumu napadeného rozhodnutí.

[28] Nelze rovněž zapomínat na to, že právní úprava přípustnosti žaloby je zákonem provedením ústavního práva na spravedlivý proces a na soudní přezkum rozhodnutí veřejné správy dle čl. 36 odst. 2 Listiny

základních práv a svobod (dále jen „Listina“), které zahrnuje i právo na přístup k soudu. Základní omezení tohoto práva na přístup k soudu, včetně omezení vyplývajících z § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s., je třeba vykládat a aplikovat restriktivně, jak vyplývá z rozsáhlé judikatury Ústavního soudu. K této zásadě lze ve stručnosti odkázat např. na nálezh Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 49/2004, č. 62/2006 Sb. ÚS, rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, čj. 2 Afs 183/2005-64, č. 886/2006 Sb. NSS nebo nejnověji usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, čj. 3 Ao 9/2011-219, č. 2887/2013 Sb. NSS. V žádném případě nelze výkladem ustanovení Listiny a zákonných ustanovení je provádějících dospět k závěrům, které by znamenaly faktické popření podstaty a smyslu základních práv (srov. čl. 4 odst. 4 Listiny). Právě takové faktické popření smyslu a účelu práva na přístup k soudu by mělo za následek akceptování názoru městského soudu, že podmínkou pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je podání odvolání i v případě, že takové odvolání není přípustné.

[29] S touto otázkou souvisí i to, zda vůbec mohou nastat případy, kdy bude rozhodnutím správního orgánu zkrácen na právech někdo, kdo není účastníkem správního řízení. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že ačkoli taková situace je krajně nežádoucí, nelze *a priori* vyloučit, že výjimečně může nastat. Myslitelná je zejména v případech, kdy účastenství v řízení před správním orgánem není upraveno § 27 odst. 1 a 2 správního řádu z roku 2004, který právo na účastenství spojuje i s potenciálním dotčením na právech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS), nýbrž účastníci řízení jsou taxativně vypočtení ustanovením zákona speciálního vůči správnímu řádu z roku 2004, jako je tomu v nyní posuzovaném případě. Oproti právní úpravě správního soudnictví obsažené v části páté občanského soudního

řádu ve znění účinném do konce roku 2002, soudní řád správní již nespojuje aktivní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu s účastenstvím ve správním řízení (srov. § 250 odst. 2 o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002, resp. § 65 odst. 1 s. ř. s.). V rozsudku ze dne 6. 2. 2014, čj. 4 Ads 107/2013-29, k tomu Nejvyšší správní soud poznamenal, že „[n]a tomto závěru [tj. že stěžovatelka byla oprávněna k podání žaloby] nemůže nic změnit ani to, že stěžovatelka nebyla účastníkem řízení, v němž byla jejímu synovi snížena výše příspěvku na péči. Konstrukce § 65 odst. 1 s. ř. s. totiž nutně nevyžaduje předchozí účastenství žalobce ve správním řízení, a z hlediska aktivní legitimace k podání žaloby proto není určující, zda s dotčeným subjektem bylo jednáno jako s účastníkem správního řízení, nýbrž to, zda vydaným rozhodnutím byla dotčena jeho právní sféra ve shora popsaném smyslu. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 2. 2011, čj. 2 Afs 4/2011-64, č. 2260/2011 Sb. NSS, který vycházel z usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS. Tato nová judikatura pak překonala opačný závěr učiněný v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2004, čj. 5 A 45/2001-65, na něhož odkázal krajský soud v napadeném usnesení.“

[30] Nejvyšší správní soud tedy dospívá k závěru, že (v obecné rovině) je myslitelné, že napadené rozhodnutí zasahuje do právní sféry stěžovatelů (případně některých z nich), ačkoli nebyli účastníky řízení před správním orgánem. Za takové situace nelze jejich oprávnění k podání žaloby podmiňovat podáním odvolání proti napadenému rozhodnutí žalovaného, k němuž byli zjevně neoprávněni a které by jako nepřipustné muselo být zamítnuto. V takovém případě může být naopak výjimečně projednatelná i žaloba proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Obdobně je přípustná např. i žaloba nejvyššího státního zástupce, případně veřejného ochránce práv, i proti pravomocnému rozhodnutí orgánu I. stupně za podmínek uvedených v § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s.

[31] Pokud by totiž skutečně napadeným rozhodnutím žalovaného došlo ke zkrácení stěžovatelů na jejich právech, mohlo by následkem aplikace právního názoru vyjádřeného v napadeném usnesení městského soudu dojít až k odepření spravedlnosti, a to zejména za situace, kdy v důsledku nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11, č. 8/2012 Sb. ÚS, byla podstatně omezena, ne-li vyloučena, možnost stěžovatelů domoci se nápravy tvrzeného závadného stavu v řízení před civilními soudy.

[32] Nejvyšší správní soud se rovněž zabýval úvahou, zda § 124 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, které z účastenství v řízení o povolení zkušebního provozu prakticky vylučuje jiné osoby než vlastníka stavby a stavebníka, není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, a zda tedy není důvod pro postup dle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, tj. předložení věci Ústavnímu soudu spolu s návrhem na zrušení tohoto ustanovení zákona. Z obdobného důvodu totiž Ústavní soud v minulosti zrušil § 78 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 výše uvedeným nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/99 [srov. též náleze ze stejného dne ve věci sp. zn. Pl. ÚS 19/99, č. 96/2000 Sb., zrušující ustanovení § 139 písm. c) téhož zákona]. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že důvodem zrušovacího nálezu Ústavního soudu v citovaných věcech byla výše uvedená tehdy platná procesní úprava oprávnění k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, která toto oprávnění spojovala s účastenstvím ve správním řízení. Vyloučení osob, do jejichž práv rozhodnutí správního orgánu mohlo zasahovat, z řízení před správním orgánem tedy mělo za následek rovněž odnětí soudní ochrany těmto dotčeným osobám. Nyní platná právní úprava aktivní legitimace však je odlišná a nespojuje přímo právo na přístup k soudu a účastenství ve správním řízení. Proto Nejvyšší správní soud neshledal v nyní posuzované věci nesoulad zákonné úpravy obsažené v § 124 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 s ústavním pořádkem.

[33] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud konstatuje, že právní názor

vyslovený městským soudem, podle něhož musí být žaloba podaná stěžovateli odmítnuta z důvodu nevyčerpání opravných prostředků, je nezákonný, a napadené usnesení tedy musí být zrušeno a věc vrácena městskému soudu k dalšímu řízení.

[34] V dalším řízení bude na městském soudu, aby pečlivě vyhodnotil žalobu z toho hlediska, zda stěžovatelé (případně někteří z nich) nejsou osobami k podání žaloby zjevně neoprávněnými ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Přitom bude městský soud vycházet z judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž existuje „*presumpce přezkumu*“ a žalobu lze odmítnout pouze v případě, že soudní přezkum, respektive aktivní legitimace, je bez pochybností zákonem vyloučen (srov. shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 4/2011-64). Jak bylo rovněž již výše naznačeno, při těchto úvahách je nutné zohlednit, že judikatura týkající se aktivní legitimace prošla v čase určitým vývojem, přičemž je nutno vyjít z právního stanoviska rozšířeného senátu k výkladu § 65 odst. 1 s. ř. s., vyjádřeného mimo jiné ve výše zmíněném usnesení rozšířeného senátu čj. 6 A 25/2002-42: „*Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce [...], tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.*“

[35] V této souvislosti Nejvyšší správní soud dále uvádí, aniž by předjímal posouzení otázky aktivní legitimace stěžovatelů městským soudem, že na nyní posuzovanou věc nejsou bez dalšího aplikovatelné ani závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2008, čj. 8 As 8/2008-33, v němž Nejvyšší správní soud neshledal žalobní legitimaci žalobce, vlastníka sousední nemovitosti, k podání žaloby proti kolaudačnímu rozhodnutí vydanému podle § 81 a § 82

stavebního zákona z roku 1976. Nejvyšší správní soud shledává oproti citovanému rozsudku v nyní projednávané věci podstatné odlišnosti spočívající jednak v tom, že se jedná o povolení ke zkušebnímu provozu, nikoli o kolaudaci, dále i v tom, že se jedná o postup podle odlišného zákona (platný stavební zákon z roku 2006 vs. stavební zákon z roku 1976) a zejména v povaze a rozsahu záměru, o jehož užívání jde (zde silně frekventovaná dálnice, tam předávací stanice plynovodu).

[36] Při úvaze o žalobní legitimaci stěžovatelů a) až c) městský soud přihlédne i k výše citovanému usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ao 9/2011-219, v němž rozšířený senát posuzoval aktivní legitimaci městské části hlavního města Prahy. Jednalo se sice o výklad § 101a s. ř. s. vymezujícího aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, avšak v obou případech je aktivní legitimace založena tvrzením o zkrácení na právech napadeným úkonem správního orgánu (rozšířený senát neuvedl, že by se v případě jím dovozené aktivní legitimace jednalo o oprávnění podle § 101a odst. 2 s. ř. s., naopak dovozoval oprávnění k podání žaloby tvrzením o zkrácení navrhovatele na právu na samosprávu). Městský soud rovněž zohlední i stěžovateli namítanou judikaturu Nejvyššího soudu přiřznávající obci právo na podání negatorní žaloby podle § 127 občanského zákoníku z roku 1964<sup>\*)</sup> na ochranu svých obyvatel a jejich nemovitostí proti imisím. Nejvyšší soud tak ve shora uvedeném rozsudku sp. zn. 2 Cdon 330/97 vyslovil: „Z uvedených ustanovení vyplývá, že obec je veřejnoprávní korporací, jejíž faktický základ tvoří její občané [osobní substrát této právnícké osoby ve smyslu § 18 odst. 2 písm. c) občanského zákoníku z roku 1964]. Občané mají schopnost vnímat uvedené imise, a jsou-li jimi rušeni při oprávněném užívání nemovitostí ve vlastnictví obce, je jimi při výkonu svého vlastnického práva rušena i obec. Obec se tedy za naplnění předpokladů uvedených v § 127 odst. 1 občanského zákoníku z roku 1964

*může vůči vlastníku věci, jejímž užíváním vzniká hluk či vibrace, právem domáhat toho, aby se těchto imisí zdržel. V daném případě je žalobkyně obcí, jejíž občané jsou při užívání jejich staveb a pozemků rušeni přinejmenším hlukem způsobovaným leteckým provozem žalované. Proto je žalobkyně oprávněna uplatnit u soudu právo na ochranu před obtěžováním hlukem (popř. i vibracemi) ve smyslu § 127 odst. 1 občanského zákoníku z roku 1964.“*

[37] V neposlední řadě musí městský soud v rámci posouzení aktivní legitimace stěžovatelů přihlédnout i k tomu, že se jedná o záměr podléhající posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), a v důsledku toho je nutné při výkladu procesních předpisů týkajících se přípustnosti žaloby vycházet i z Aarhuské úmluvy a směrnice 2011/92/EU. Podle bodu 21 odůvodnění uvedené směrnice je cílem směrnice mimo jiné implementace ustanovení Aarhuské úmluvy, která „stanovují přístup k soudním nebo jiným řízením za účelem napadení hmotné nebo procesní zákonnosti rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti v článku 6 uvedené úmluvy“. Soudní dvůr EU dále vyslovil ve výše citovaném rozsudku ve věci *Lesoochranárske zoskupenie VLK* v bodu 45 a násl.: „Je nutno konstatovat, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy neobsahuje žádnou jasnou a přesnou povinnost, která by mohla přímo upravovat právní situaci jednotlivců. Vzhledem k tomu, že pouze ‚osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu‘, mají práva stanovená v uvedeném čl. 9 odst. 3, závisí provedení a účinky tohoto ustanovení na vydání pozdějšího aktu. Je však nutno uvést, že cílem těchto ustanovení, i když jsou formulována obecně, je zabezpečit účinnou ochranu životního prostředí. V případě neexistence právní úpravy Unie v této oblasti přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby upravil procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednot-

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

*livcům vyplývají z práva Unie, v projednávaném případě ze směrnice o stanovištích, členské státy jsou přítom v každém případě zodpovědně za zajištění účinné ochrany těchto práv (viz zejména rozsudek ze dne 15. 4. 2008, Impact, C-268/06, Sb. rozh., s. I-2483, body 44 a 45). [...] Je tedy na předkládajícím soudu, aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního oprávněného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie.“* Tato výkladová vodítka bude nutné respektovat i při interpretaci § 65 odst. 1 a § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. v nyní posuzované věci. Je tomu tak i proto, že se stěžovatelé v podané žalobě výslovně domáhali svých práv vyplývajících jim ze směrnice 2011/92/EU a z Aarhuské úmluvy. Povinnost vykládat předpisy českého práva tak, aby jejich aplikace nebyla v rozporu s právem EU, připomíná Nejvyšší správní soud opakovaně ve své judikatuře. Lze zde např. ve stručnosti odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 5 As 69/2009-86, č. 2245/2011 Sb. NSS, v němž se uvádí: *„Je třeba připomenout, že veškeré orgány členského státu, včetně soudů, jsou podle ustálené judikatury Soudního dvora povinny při uplatňování vnitrostátního práva vykládat toto právo v co možná největším rozsahu ve světle znění a účelu směrnice či jiného právního předpisu Unie, k jehož implementaci slouží (viz např. rozsudky Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984, von Colson a Kamann, 14/83, Recueil, s. 1891, bod 26 a ze dne 13. 11. 1990, Marleasing, C-106/89, Recueil, s. I-4135, bod 8, srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 3/2007-83, č. 1401/2007 Sb. NSS).“*

[38] Pokud nebude možné vyložit § 65 odst. 1 s. ř. s. tak, že stěžovatelům náleží žalobní legitimace, bude nutné dále zkoumat, zda stěžovatelům (popř. alespoň některým z nich) případně nenáleží oprávnění k podá-

ní žaloby proti napadenému rozhodnutí podle § 23 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve spojení s § 66 odst. 4 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení zákona o posuzování vlivů na životní prostředí „[o]bčanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního“.

[39] V souvislosti se specifickou problematikou žaloby podané osobou, která není účastníkem řízení před správním orgánem, Nejvyšší správní soud dále upozorňuje, že je nutné rovněž vyhodnotit včasnost podané žaloby. Pokud stěžovatelům nebylo napadené rozhodnutí žalovaným standardně oznamováno, bude třeba aplikovat názor vyslovený Nejvyšším správním soudem např. v rozsudku ze dne 6. 9. 2011, čj. 9 As 92/2011-186: *„[p]ři hodnocení včasnosti podané žaloby je namístě vzít přiměřeně v úvahu právní názor obsažený v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, čj. 2 As 25/2007-118 (č. 1838/2009 Sb. NSS), podle něhož „i rozhodnutí správního orgánu, které nebylo formálně řádně doručeno (oznámeno) účastníku řízení, může nabýt právní moci (§ 52 odst. 1 správního řádu z roku 1967\*)“, § 73 odst. 1 správního řádu z roku 2004), nastane-li fikce oznámení rozhodnutí. [...] Je-li účastník řízení, jehož práva, právem chráněné zájmy či povinnosti byly rozhodnutím dotčeny, opomenut při oznámení rozhodnutí, nastane fikce oznámení rozhodnutí k okamžiku, k němuž je bezpečně a bez rozumných pochyb zjištěno, že opomenutý účastník seznal úplný obsah rozhodnutí co*

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



do jeho identifikačních znaků i věcného obsahu, zásadně tedy rovnocenně tomu, jako by mu bylo rozhodnutí řádně oznámeno.“

[40] Zcela závěrem Nejvyšší správní soud doplňuje, že v případě povolení ke zkušebnímu provozu se zjevně nejedná o jeden ze souhlasů udělovaných stavebním úřadem mimo správní řízení, u nichž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dovodil, že se jedná o úkony dle části čtvrté správního řádu z roku 2004, proti nimž se lze domáhat ochrany cestou žaloby proti nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76,

č. 2725/2013 Sb. NSS). Je tomu tak proto, že stavební zákon z roku 2006 v § 124 výslovně (srov. výrazy „povolí“, „nařídí“, „rozhodnutí“, „účastníci řízení“ apod.) předvídá, že povolení ke zkušebnímu provozu se vydává ve správním řízení rozhodnutím, v němž lze stanovit mimo jiné podmínky zkušebnímu provozu. Jedná se tedy o rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu z roku 2004, respektive § 65 s. ř. s. Stěžovatelé proto zvolili správní procesní režim, pokud podali proti napadenému rozhodnutí žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Naproti tomu žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu by byla nepřipustná dle § 85 s. ř. s. (...)

## 3061

### Daň z příjmů: příjem podílového fondu

k § 21 a § 22 obchodního zákoníku ve znění zákona č. 370/2000 Sb., č. 554/2004 Sb. a č. 344/2007 Sb.\*)

k § 17 odst. 2 písm. d) zákona č. 219/1995 Sb., devizový zákon, ve znění zákona č. 482/2001 Sb. a č. 354/2004 Sb.

k § 39 zákona č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování, ve znění zákona č. 57/2006 Sb.\*\*)

k § 21 odst. 2 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pro zdaňovací období roku 2008

**I. Organizační složka zahraniční právnické osoby, která podnikala na území České republiky podle § 21 a § 22 obchodního zákoníku ve znění účinném do 31. 12. 2013, nemá právní subjektivitu. Právní subjektivitu má výlučně zahraniční právnická osoba, která organizační složku zřídila.**

**II. Vlastníkem nemovitosti na území České republiky je zahraniční právnická osoba (nikoliv její organizační složka), která vlastnictví k nemovitosti mohla nabýt podle § 17 odst. 2 písm. d) zákona č. 219/1995 Sb., devizový zákon, ve znění účinném do 18. 7. 2011 pouze za předpokladu, že zde umístila podnik nebo právě organizační složku.**

**III. Investiční společnost se sídlem v zahraničí, která zřizuje a obhospodařuje podílové fondy a na území České republiky podniká prostřednictvím své organizační složky, aniž by provozovala služby kolektivního investování (předmětem jejího podnikání je jen pronájem nemovitostí), není v postavení zahraniční investiční společnosti podle § 39 zákona č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování. Vnitřní právní poměry této zahraniční právnické osoby včetně právní úpravy správy podílového fondu se řídí právem, podle kterého byla zřízena.**

\*) S účinností od 1. 1. 2014 byl zrušen zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

\*\*) S účinností od 19. 8. 2013 byl nahrazen zákonem č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech.

**IV. Z hlediska § 21 odst. 2 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro rok 2008 není podstatné, kdo je vlastníkem nemovitosti, z níž plynou příjmy z pronájmu, ale kdo je vlastníkem těchto příjmů, zda podílový fond, či nikoliv.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, čj. 5 Afs 64/2012-79)*

**Věc:** Společnost BNP Paribas Real Estate Investment Management Germany GmbH proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad pro Prahu 1 (dále jen „správce daně“) vyměřil žalobkyni daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2008 ve výši 5 947 830 Kč.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí správce daně odvolání, které žalovaný [zde ještě Finanční ředitelství v Praze, které s účinností od 1. 1. 2013 bylo dle § 19 odst. 1 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, zrušeno a jeho právním nástupcem se ve smyslu § 7 písm. a) zákona č. 456/2011 Sb. ve spojení s § 69 s. ř. s. stalo Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně, s nímž bylo v řízení pokračováno] svým rozhodnutím ze dne 31. 8. 2009 zamítl. Žalobkyně v odvolání uvedla, že je investiční společností založenou podle německého práva, která obhospodařuje podílové fondy, mimo jiné také *Pan European Property Fund* (dále jen „Podílový fond“). Příjemcem příjmů organizační složky žalobkyně zřízené na území České republiky, které byly předmětem vydaného platebního výměru, pak měl být právě Podílový fond. Z uvedeného důvodu se měla na příjmy organizační složky žalobkyně uplatit nižší sazba daně ve výši 5 % podle § 21 odst. 2 písm. b) zákona o daních z příjmů a nikoliv obecná sazba daně ve výši 21 % podle § 21 odst. 1 citovaného zákona. Žalovaný však dospěl k závěru, že žalobkyně svá tvrzení neprokázala.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 31. 7. 2012, čj. 7 Ca 308/2009-110, zamítl. Mezi účastníky byla sporná otázka, zda budova v k. ú. Stodůlky a pozemky související (dále jen „nemovitosti“) byly jménem žalobkyně nabyty za pro-

středky podílníků Podílového fondu a na jejich účet, tj. zda výnosy (příjmy) z nemovitostí jsou výnosy (příjmy) náležející Podílovému fondu a jako takové podléhají sazbě daně z příjmů ve výši 5 %. Městský soud dovodil, že žalobkyně je investiční společností se sídlem ve Spolkové republice Německo, která dne 20. 12. 2004 zřídila na území České republiky svou organizační složku *Internationales Immobilien-Institut GmbH* (dále jen „organizační složka“), jejímž předmětem podnikání byl pronájem nemovitostí, bytů a nebytových prostor. Předmětem činnosti žalobkyně (zřizovatelka organizační složky) jako investiční společnosti je kolektivní investování, tj. žalobkyně zřizuje a obhospodařuje podílové fondy. Dle tvrzení žalobkyně byl přitom jedním z těchto fondů Podílový fond, který získával prostředky ke kolektivnímu investování zejména od penzijních fondů a tyto prostředky investoval do pořízení nemovitostí ve státech Evropy, z jejichž pronájmů pak získával výnosy. Dle městského soudu však žalobkyně neunesla důkazní břemeno podle § 31 odst. 9 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků\*), ke svému tvrzení, že investiční výbor Podílového fondu schválil v říjnu 2004 nákup nemovitostí, které byly žalobkyní zakoupeny pro Podílový fond a organizační složka žalobkyně byla založena právě za účelem správy těchto nemovitostí, neboť Podílový fond jako subjekt bez právní subjektivity nemohl v České republice zřídit svou stálou provozovnu. Městský soud dále uvedl, že žalobkyně rovněž neprokázala své tvrzení, že nemovitosti byly pořízeny ve prospěch podílníků Podílového fondu. Tvrzení žalobkyně,

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

že Podílový fond nemá právní subjektivitu, takže z tohoto důvodu nemohl být nikde v dokladech (zejména kupní smlouvě) uveden, pak bylo dle městského soudu vyvráceno skutečností, že organizační složka žalobkyně (tj. také subjekt bez právní subjektivity) byla na předmětných dokladech (výpis z katastru nemovitostí, kde je organizační složka zapsána jako vlastník nemovitostí) uvedena. Z výpisu z katastru nemovitostí a z kupní smlouvy ze dne 21. 12. 2004 bylo dle městského soudu prokázáno, že vlastnické právo k nemovitostem nabyla organizační složka žalobkyně. Organizační složka přitom může nabývat majetek (tj. i nemovitosti) v České republice tak, že nemovitost pro organizační složku bez právní subjektivity nakupuje její zřizovatel se sídlem mimo území České republiky. S tímto majetkem pak může organizační složka nakládat a zdanitelné příjmy jejím prostřednictvím plynou jejímu zřizovateli. Skutečnost, že organizační složka žalobkyně byla zřízena za účelem nakládání s nemovitostmi, také potvrzuje její předmět podnikání zapsaný v obchodním rejstříku.

Městský soud dále dospěl k závěru, že pokud žalobkyně pořídila z prostředků nashromážděných v Podílovém fondu určitou nemovitost (resp. pořídila nemovitosti pro Podílový fond), měla by být tato skutečnost zřejmá z dokladů, do nichž se zaznamenává. Městský soud dodal, že tvrzení, že Podílový fond neměl právní subjektivitu, a proto nebyl v dokladech uveden jako vlastník, nepotvrzuje vlastnictví podílového fondu. Městský soud rovněž konstatoval, že dle českého právního řádu je nabytí nemovitosti vždy zachyceno na listu vlastnictví vedeném příslušným katastrálním úřadem, a to včetně nabytí vlastnictví podílovým fondem. Vlastnické právo se v takovém případě запиše ve prospěch podílníků nebo podílového fondu a na listu vlastnictví se uvede investiční společnost, která majetek podílového fondu obhospodaruje, přičemž je nerozhodné, zda zřizovatel podílového fondu je založen podle českých právních předpisů, či nikoliv, neboť z § 7 odst. 2 zákona o kolektivním investování plyne, že zapsání vlastnického práva k nemovitostem ve pro-

spěch Podílového fondu nebránil žádný právní důvod, přičemž nebylo podstatné, že Podílový fond neměl právní subjektivitu a že do právních vztahů za něj vstupovala žalobkyně. Zakoupení nemovitostí pro Podílový fond pak dle městského soudu neprokázal ani souhlas depozitáře Podílového fondu s jejich nabytím ani rozhodnutí investičního výboru Podílového fondu z prosince 2004, a to zejména s ohledem na znění kupní smlouvy, kde byla uvedena organizační složka žalobkyně, a nikoli Podílový fond. Tvrzení žalobkyně o nabytí nemovitostí pro Podílový fond bylo naopak dle městského soudu vyvráceno zejména sdělením České národní banky, účetní evidencí, kupní smlouvou a návrhem na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí.

Městský soud uzavřel, že jestliže byly nemovitosti zakoupeny z prostředků Podílového fondu a veškeré výnosy (příjmy) z nemovitosti náležely Podílovému fondu, resp. jeho podílníkům, měla žalobkyně tuto skutečnost prokázat, což se nestalo, a žalobkyně byla proto ve zdaňovacím období roku 2008 podle § 21 odst. 1 zákona o daních z příjmů zatížena 21% sazbou daně z příjmů, a nikoli 5% sazbou, která platila podle § 21 odst. 2 zákona o daních z příjmů pro podílové fondy.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž namítla, že v daňovém řízení řádně prokázala skutečné vlastnické vztahy k nemovitostem, a to zejména na základě usnesení výboru Podílového fondu z října 2004, zprávy auditora za rok 2007, souhlasu depozitáře Podílového fondu s nabytím nemovitostí a potvrzení Finančního úřadu v Mnichově. Žalovaný dospěl ke svým názorům, aniž by se podrobně zabýval jednotlivými důkazy předloženými stěžovatelkou a aniž by zdůvodnil, proč tyto důkazy stěžovatelkou tvrzené skutečnosti neprokazují. Místo toho žalovaný pouze odkázal na zápis stěžovatelky jako vlastníka nemovitostí na listu vlastnictví a vytkl stěžovatelce, že v souladu s § 7 odst. 2 zákona o kolektivním investování nenechala zachytit skutečné vlastnictví nemovitostí v katastru nemovitostí. Ustanovení § 7 odst. 2 zákona o kolektivním investování dle názoru stěžova-

telky nestanoví právní povinnost. Jedná se o ustanovení, které umožňuje specifický způsob evidence vlastnictví, aby v praxi nečinilo potíže. Stěžovatelka tedy nebyla povinna zapisovat do listu vlastnictví, pro koho a zda jsou nemovitosti spravovány. I kdyby snad uvedené ustanovení ukládalo právní povinnost, tato povinnost by se na stěžovatelku jako zahraniční investiční společnost nevztahovala. Stěžovatelka dodala, že ani případný rozpor s evidencí vlastnického práva podle § 7 odst. 2 zákona o kolektivním investování by neznamenal, že nemovitosti nebyly stěžovatelkou vlastněny ve prospěch Podílového fondu, resp. jeho podílníků.

Stěžovatelka namítla, že předložila v rámci řízení před žalovaným celou řadu důkazů, které prokazovaly, že nemovitosti byly pořízeny stěžovatelkou ve prospěch Podílového fondu. Žalovaný však tyto důkazy téměř pomínil a neuvedl, jaké poznatky z nich získal, resp. proč tyto důkazy dostatečně neprokázaly skutečnosti tvrzené stěžovatelkou. Městský soud pak sám žádný ze stěžovatelkou předkládaných důkazů neprováděl ani nehodnotil a jen odkázal na závěry obsažené v rozhodnutí žalovaného. Jak ovšem vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, při přezkumu správních rozhodnutí není přípustné vycházet, resp. spoléhat se jen na skutkový stav popsáný žalovaným v napadeném rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2009, čj. 1 Afs 17/2009-128).

Stěžovatelka dále uvedla, že z odůvodnění rozsudku městského soudu ze dne 20. 5. 2011, čj. 7 Af 16/2011-22, který se vztahuje ke skutkově i právně totožnému případu, vyplývá, že pokud by byl důkaz spočívající v prohlášení, že podílový fond je vlastníkem příjmů vyplacených mu prostřednictvím organizační složky stěžovatele hodnocen v kontextu důkazů dalších, zejména v kontextu s potvrzením Finančního úřadu v Mnichově, v němž je uvedeno, že předmětný fond je spravován stěžovatelkou, byla by dle názoru městského soudu prokázána základní skutečnost posuzované věci, a to vazba mezi investiční společností [tj. stěžovatelkou] a podílovým fondem. Městský soud si tedy při rozhodování o skutkově i právně téměř totožné věci byl vědom toho, že pokud by žalovaný posuzoval všechny stě-

žovatelkou navržené a předložené důkazy v souvislostech, došel by k závěru o vazbě stěžovatelky a Podílového fondu. V kontextu všech důkazů by bylo dle stěžovatelky zároveň prokázáno, že nemovitosti byly pořízeny z prostředků Podílového fondu, kterému zároveň náleží výnosy z provozování nemovitostí. Stěžovatelka je přesvědčena, že je oprávněna legitimně očekávat konzistentnost rozhodování soudů ve svých skutkově i právně obdobných věcech. Již z tohoto důvodu je napadený rozsudek městského soudu zatížen zásadní vadou.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze stejně tak jako rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

## Z odůvodnění:

### IV.

#### Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...)

#### *IV.B Meritorní posouzení věci*

[25] Podstata projednávané věci spočívá v otázce, zda příjmy plynoucí z nakládání s nemovitostmi náleží stěžovateli coby zahraniční investiční společnosti s organizační složkou v České republice, nebo Podílovému fondu stěžovatelkou obhospodařovanému. Na posouzení vznesené otázky pak závisí, zda příjmy generované nemovitostmi budou zdánlivě sazbou 21 % ve smyslu § 21 odst. 1 zákona o daních z příjmů, nebo sazbou 5 % dle § 21 odst. 2 písm. b) téhož zákona, a to za situace, kdy § 21 odst. 2 písm. b) zákona o daních z příjmů nerozlišuje mezi zahraničním podílovým fondem a podílovým fondem založeným dle českého právního řádu.

[26] Mezi účastníky je nesporné, že stěžovatelka je investiční společností se sídlem v Spolkové republice Německo, která zřizuje a obhospodařuje podílové fondy. Tyto fondy získávají finanční prostředky zejména od penzijních fondů, které investují do nákupu nemovitého majetku, z jehož pronájmů následně získávají výnosy.

[27] Podle výpisu z obchodního rejstříku, vedeného městským soudem, oddíl A, vložka 50804, byla stěžovatelka od 20. 12. 2004 do 31. 12. 2012 zapsána jako „*Internationales Immobilien-Institut GmbH, organizační složka, se sídlem Praha 1, Klimentská 1216/46, právní forma: odštěpný závod zahraniční právnické osoby, s předmětem podnikání: pronájem nemovitostí, bytů a nebytových prostor bez poskytování jiných než základních služeb, zajišťujících řádný provoz nemovitostí, bytů a nebytových prostor*“ s tím, že stěžovatelka se řídí německým právem.

[28] Nejprve je nezbytné zabývat se postavením a subjektivitou zahraničních právnických osob podnikajících na území České republiky.

[29] Podle § 22 obchodního zákoníku „[p]rávní způsobilost, kterou má jiná než fyzická zahraniční osoba podle právního řádu, podle něhož byla založena, má rovněž v oblasti českého právního řádu. Právním řádem, podle něhož byla tato osoba založena, se řídí i její vnitřní právní poměry a ručení členů nebo společníků za její závazky.“

[30] Z výše uvedeného je zřejmé, že obchodní zákoník v § 22 větě první uznával právní způsobilost zahraničních osob, kterou si podrží i v případě, že by jí český právní řád jinak způsobilost nepřiznával. Co do podstaty jde o kolizní normu odkazující na zásadu inkorporace, právem založení se proto řídí i řada otázek vznikajících za trvání společnosti. Právní způsobilost zahraničních osob pak obecně byla upravena v § 3 odst. 1 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním<sup>\*)</sup>, podle kterého „[z]působilost osoby k právům a k právním úkonům se řídí, nestanoví-li se v tomto zákoně něco jiného, právním řádem státu, jehož je příslušníkem“. Právním řádem založení se tedy řídí především práva a povinnosti společníků vůči společnosti (např. vkladová povinnost, právo účasti na řízení společnosti, právo na podíl na zisku, právo na vypořádací podíl), práva a povinnosti členů orgánů společnosti

(např. pravidla pro výkon funkce, odpovědnosti vůči společnosti, zákaz konkurence), organizační struktura společnosti (např. druhy orgánů, jejich pravomoc a působnost), způsobilost právnické osoby k právům a povinnostem a k právním úkonům (viz ASPI komentář k § 22 obchodního zákoníku).

[31] Stěžovatelka jako zahraniční právnická osoba pak na území České republiky mohla podle § 21 odst. 3 obchodního zákoníku podnikat, podmínkou zahájení jejího podnikání byl přitom podle § 21 odst. 4 obchodního zákoníku zápis organizační složky do českého obchodního rejstříku, přičemž se však poměry stěžovatelky (a tedy i Podílového fondu) řídí německým právem, a nikoli právem českým.

[32] Podnikání zahraničních osob v některých oblastech v rozhodné době bylo dále podrobeno speciální úpravě – např. zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, nebo zákon o kolektivním investování.

[33] Podle § 35m odst. 1 zákona č. 248/1992 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech<sup>\*\*)</sup>, se zahraničními osobami zabývajícími se kolektivním investováním rozumí „a) *právnické osoby se sídlem v zahraničí, nebo 2) jakékoli jiné organizační formy obhospodařované právnickými osobami se sídlem v zahraničí, které vykonávají činnost odpovídající činnosti podle § 2 tohoto zákona na základě povolení příslušného orgánu dozoru ve státu sídla*“.

[34] Podle § 35m odst. 2 zákona o investičních společnostech a investičních fondech se podnikáním zahraniční osoby zabývající se kolektivním investováním na území České republiky rozumí „*zřízení pobočky v České republice nebo nabízení, vydávání, prodej nebo zpětný odkup cenných papírů jí emitovaných uskutečňovaný přímo nebo prostřednictvím jiné osoby*“.

[35] Z obsahu správního spisu dále po skutkové stránce plyne, že dle potvrzení Finančního úřadu v Mnichově ze dne 10. 2. 2006

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 1. 2014 byl nahrazen zákonem č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém.

<sup>\*\*)</sup> S účinností od 1. 5. 2004 nahrazen zákonem č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování.

Podílový fond, který spravovala organizační složka stěžovatelky, má sídlo a obchodní vedení ve Spolkové republice Německo, Podílový fond je tudíž daňovým rezidentem Spolkové republiky Německo. Dále podle potvrzení o daňové registraci Finančního úřadu v Mnichově je stěžovatelka investiční kapitálovou společností ve smyslu zákona o investičních kapitálových společnostech. Stěžovatelka investuje prostředky pod vlastním jménem a na společný účet vkladatelů (vlastníků podílů) v souladu se zásadami rozložení rizika do majetkových předmětů, které připouští zákon o investičních kapitálových společnostech, odděleně od svého vlastního majetku, ve formě zvláštního majetku – pozemků a vystavuje dokumenty (podílové listy) potvrzující z toho vyplývající práva vkladatelů (majitelů podílů). Stěžovatelka a její organizační složky nejsou na seznamech České národní banky ani jako investiční společnosti ani jako fondy kolektivního investování. V případě stěžovatelky jde o investiční společnost, která má povolení německého orgánu dohledu *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* a její organizační složka dle názoru České národní banky neprovozuje kolektivní investování dle zákona o kolektivním investování, ale jinou činnost mimo tuto zákonnou úpravu (sdělení České národní banky ze dne 17. 10. 2007). Ze souhlasu depozitáře Podílového fondu ze dne 15. 12. 2004 plyne, že uvedený depozitář podle § 67 a § 25 věta 2 č. 1 a § 27 odst. 3 německého zákona o investičních kapitálových společnostech souhlasil s nabytím nemovitostí. Podle výpisu z katastru nemovitostí byla k datu 20. 11. 2006 jako vlastníkem nemovitostí zapsána organizační složka „*Internationales Immobilien-Institut GmbH, Klímenstská 1216/46, Praha 1, Nové Město, 110 02 Praha 02, IČ: 27205321*“, a to na základě kupní smlouvy ze dne 21. 12. 2004. V této kupní smlouvě byl kupující označen jako „*Internationales Immobilien-Institut GmbH, se sídlem Albrechtstrasse 14, 80636, Mnichov, Německo, identifikační číslo společnosti: HRB 95098 (Amstgericht München) se založenou organizační složkou Internationales Immobilien-Institut GmbH, organizační složka, se sídlem Praha 1, Klímenstská*

*1216/46, IČ: 272 05321, zapsaná v obchodním rejstříku vedeném Městským soudem v Praze, oddíl A, vložka 50804*“. Z prohlášení o skutečném vlastnictví stěžovatelky ze dne 16. 2. 2006 plyne, že Podílový fond potvrzuje, že je skutečným vlastníkem příjmu, který je mu vyplácen prostřednictvím stěžovatelky.

[36] V posuzované věci tedy není pochyb o tom, že stěžovatelka je investiční společností se sídlem ve Spolkové republice Německo, která zřizuje a obhospodařuje podílové fondy a která jako zahraniční právnická osoba na území České republiky v rozhodné době podnikala prostřednictvím své organizační složky v souladu s § 21 a § 22 obchodního zákoníku, aniž by ona sama na území České republiky provozovala služby kolektivního investování ve smyslu § 36 odst. 1 zákona o kolektivním investování, mezi které náleží zejména nabízení, vydávání, prodej nebo zpětný odkup cenných papírů jí emitovaných, uskutečňovaný přímo nebo prostřednictvím jiné osoby, jak je potvrzeno sdělením České národní banky ze dne 17. 10. 2007. Stěžovatelka se omezovala jen na správu koupených nemovitostí, tj. činnost odpovídající výpisu z obchodního rejstříku – pronájem nemovitostí, bytů a nebytových prostor bez poskytování jiných než základních služeb, zajišťujících řádný provoz nemovitostí, bytů a nebytových prostor. Z těchto důvodů na stěžovatelku také nelze aplikovat ani zákon o kolektivním investování, neboť v rozhodném období nebyla v postavení zahraniční investiční společnosti ve smyslu § 39 tohoto zákona.

[37] Z hlediska aplikace § 21 odst. 2 písm. b) zákona o daních z příjmů je pro rozhodnutí podstatné zjištění, jak správně žalovaný i městský soud dovodili, zda vlastníkem příjmů generovaných pronájemem nemovitostí je Podílový fond, či nikoli (srov. výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 17/2009-128).

[38] Městský soud ve shodě se žalovaným dospěl k závěru, že stěžovatelka v průběhu daňového ani soudního řízení neprokázala vlastnictví nemovitostí Podílovým fondem. Dle názoru městského soudu proto nelze na postavení stěžovatelky, resp. příjmy z naklá-

dání s nemovitostmi použít daňovou sazbu ve výši 5 %.

[39] Stěžovatelka uvedený závěr zpochybňuje a namítá jeho nesprávnost. Vzhledem k relevantní právní úpravě jí je třeba dát za pravdu, neboť pro rozhodnutí věci ostatně ani není podstatné, zda vlastníkem nemovitostí je Podílový fond nebo stěžovatelka, ale **kdo je vlastníkem příjmů z nemovitostí.**

[40] Žalovaným shromážděné důkazy přitom jsou dle zdejšího soudu způsobilé prokázat tvrzení stěžovatelky o tom, že jde o příjmy Podílového fondu.

[41] Městský soud v napadeném rozsudku pominul, že jednání Podílového fondu, resp. jeho způsobilost být subjektem právních vztahů, jsou otázkami, které se řídí právním řádem Spolkové republiky Německo, jak výše rozvedeno.

[42] Toto pochybení žalovaného a městského soudu se prolíná celým přezkoumávaným rozsudkem a napadeným rozhodnutím žalovaného, přitom se zásadně podílí na jejich nezákonnosti, neboť nezohledňuje rozdíly mezi právní úpravou podílového fondu dle českého a německého právního řádu.

[43] Podle § 6 odst. 1 zákona o kolektivním investování „[p]eněžní prostředky shromažďuje do podílového fondu investiční společnost nebo zahraniční investiční společnost vydáváním podílových listů podílového fondu“. Podle odstavce 2 téhož ustanovení „[p]odílový fond je souborem majetku, který náleží všem vlastníkům podílových listů podílového fondu (dále jen „podílníci“), a to v poměru podle hodnoty vlastněných podílových listů. Podílový fond není právníkou osobou.“

[44] Podle § 7 odst. 1 zákona o kolektivním investování „[m]ajetek v podílovém fondu obhospodařuje investiční společnost svým jménem na účet podílníků“. Podle odstavce 2 téhož ustanovení „[j]estliže jiný právní předpis nebo právní úkon vyžadují údaj o osobě vlastníka, nahradí se údaje o všech podílnicích názvem podílového fondu a údaji o investiční společnosti, která jej obhospodařuje“. Po-

dle odstavce 3 téhož ustanovení „[z] právních úkonů učiněných v souvislosti s obhospodařováním majetku v podílovém fondu je oprávněna a zavázána investiční společnost. Závazek vzniklý z obhospodařování majetku v podílovém fondu hradí investiční společnost z majetku v podílovém fondu.“

[45] Jednání podílového fondu **dle českého právního řádu** je tedy zákonem o kolektivním investování postaveno na koncepci nepřímého zastoupení. Subjekty nabývající vlastnického práva jsou jednotliví podílníci podílového fondu. Činí tak prostřednictvím obhospodařující společnosti, která dle § 7 odst. 1 zákona o kolektivním investování jedná vlastním jménem, avšak na cizí účet.

[46] Nepřímé zastoupení nevyžaduje, jak to naznačuje městský soud, resp. žalovaný, aby již v kupní smlouvě bylo najisto postaveno, na čí účet zmocněnec jedná: „O nepřímé zastoupení se jedná tehdy, když práv a povinností nabývá sám zástupce, který jedná svým jménem, avšak na účet zastoupeného. Nepřímý zástupce tedy činí úkony svým vlastním jménem a práva a povinnosti z právních úkonů nepřímého zástupce vznikají přímo jemu a on je poté povinen dalším právním úkonem tato práva a tyto povinnosti převést na toho, na jehož účet právní úkony činil.“ (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 10. 2006, sp. zn. 32 Odo 1378/2004). Současně pak ani není nezbytné, aby druhá strana měla povědomí o tom, že kupní smlouva není uzavírána na účet jednajících osoby.

[47] Dle **právní úpravy Spolkové republiky Německo** je otevřený podílový fond (tj. Podílový fond v nyní projednávané věci) investující do nemovitostí účelovým sdružením majetku bez právní subjektivity (*Sondervermögen*). Jeho majetek je spravován investiční společností splňující zákonné podmínky a držící povolení Spolkového úřadu pro finanční dohled. Dle německé právní úpravy se pak právě investiční společnost (v projednávané věci stěžovatelka) z pohledu občanského práva stává vlastníkem spravovaného nemovitého majetku, a je proto jako vlastník zapisována do katastru nemovitostí (viz Patzner, A.; Döser, A. § 30 Sondervermögen. In

*Kommentar Investmentgesetz (InvG)*. Nomos, 1. Auflage 2012, Rn. 1).

[48] Právním titulem, na základě kterého investiční společnost spravuje majetek podílového fondu, je důvěrnická správa (*Treuhand*), která vzniká na základě smlouvy mezi podílovým fondem a investiční společností. Dle § 31 odst. 1 *Investmentgesetz* (dostupný na [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de)) je investiční společnost oprávněna nakládat s majetkem podílového fondu svým vlastním jménem a musí přitom respektovat investiční podmínky podílového fondu. Toto obecné ustanovení má však ve vztahu k investičním společnostem spravujícím podílové fondy investující do nemovitostí pouze deklaratorní povahu, neboť jejich oprávnění jednat vlastním jménem vyplývá již z toho, že jsou vlastníky majetku náležejícího danému fondu (viz blíže in Patzner, A.; Döser, A. § 31 *Verfügungsbefugnis, Treuhänderschaft, Sicherheitsvorschriften*. Op. cit., Rn. 1.).

[49] *Oddělení majetku fondu od majetku investiční společnosti má zajišťovat úschova, popříp. dohled depozitáře*. Některé úkony investiční společnosti proto vyžadují jeho předchozí souhlas (viz zejména nakládání s nemovitým majetkem, § 26 odst. 1 bod 3 *Investmentgesetz*). Depozitář je souhlas povinen poskytnout, pokud zamýšlený úkon vyhovuje požadavkům zákona a je v souladu s investičními podmínkami podílového fondu. Poskytl-li nicméně depozitář svůj souhlas, ačkoliv nebyly splněny všechny podmínky, není účinnost jednání investiční společnosti dotčena (viz § 26 odst. 2 *Investmentgesetz*, viz blíže Hartrott, S.; Goller, S. *Immobilienfonds nach dem Kapitalanlagegesetzbuch. Betriebs-Berater*, 2013, č. 27/28, s. 1606.; Patzner, A.; Döser, A. § 76 *Verfügungsbeschränkung*. Op. cit., Rn. 1–2.)

[50] Z výše uvedeného vyplývají následující závěry. *Otevřený podílový fond se dle německého práva nemůže nikdy stát přímo vlastníkem majetku*. Tím je u nemovitého majetku vždy investiční společnost, která jej spravuje na základě důvěrnické správy (*Treuhand*). Investiční společnost je povinna spravovat majetek fondu odděleně od svého ma-

jetku a pro nakládání s nemovitostmi fondu je vyzadován souhlas depozitáře. Depozitář souhlas udělí, pokud zamýšlený úkon vyhovuje požadavkům zákona a je v souladu s investičními podmínkami fondu. Investiční společnost jedná při obhospodařování majetku podílového fondu svým vlastním jménem a sama je též zapsána do katastru nemovitostí jako vlastník.

[51] Udržitelný není ani závěr žalovaného a městského soudu, že nemovitosti byly pořízeny ve prospěch organizační složky stěžovatelky. Tato skutečnost je městským soudem, resp. žalovaným, dovozována toliko ze záhlaví kupní smlouvy, v němž je organizační složka stěžovatelky výslovně identifikována, a městský soud dokonce dovozuje, že tvrzení stěžovatelky, že „*Podílový fond nemá právní subjektivitu, takže z tohoto důvodu nemůže být nikde v dokladech (zejména kupní smlouvě) uveden, je pak vyráceno skutečností, že organizační složka stěžovatelky (tj. také subjekt bez právní subjektivity) je na předmětných dokladech (výpis z katastru nemovitostí, kde je organizační složka zapsána jako vlastník nemovitostí) uvedena*“. Městský soud tak nesprávně pokládá organizační složku stěžovatelky a Podílový fond za typově totožné subjekty bez právní subjektivity.

[52] Tak tomu však není, neboť jde o dva zcela rozdílné subjekty, které spojuje pouze to, že jim nesvědčí (samostatná) právní subjektivita. Podílový fond (dle českého i německého práva) je účelovým sdružením majetku, oproti tomu organizační složka představuje určitou vnitřní část podniku (nikoli jen jeho majetek), organizační složkou podniku byl např. dle české právní úpravy také odštěpný závod (srov. § 7 odst. 1 obchodního zákoníku).

[53] Otázkou právní subjektivity organizační složky zahraniční právnické osoby se pak již zabýval i Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 7. 4. 2011, sp. zn. 21 Cdo 1027/2010, v němž uvedl: „*Skutečnost, že organizační složka zahraniční (fyzické nebo právnické) osoby umístěná na území České republiky je zapsána do obchodního rejstříku, proto neznamená, že tato organizační složka je nositelem právní subjektivity a způsobilým*



*účastníkem řízení. [...] Ve všech záležitostech (včetně pracovněprávních) týkajících se této organizační složky je totiž vždy nositelem práv a povinností zahraniční osoba, již je organizační složka součástí. Právní subjektivitu, a tedy i způsobilost být účastníkem řízení (§ 19 o. s. ř.) má proto ve všech případech (včetně pracovněprávních) pouze zahraniční (fyzická nebo právnická) osoba a nikoli její organizační složka (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 7. 2003, sp. zn. 31 Odo 945/2002, a ze dne 25. 1. 2001, sp. zn. 30 Cdo 1634/2000, a usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 11. 7. 1996 sp. zn. 10 Cmo 755/1995).“*

[54] V souvislosti s uzavřením kupní smlouvy ze dne 21. 12. 2004 (zejména označení jejích stran) pak městský soud opět přehlíží skutečnost, že jednou ze stran kupní smlouvy byla zahraniční právnická osoba zamýšlející nákup nemovitosti v České republice, tj. stěžovatelka. Podle § 17 odst. 2 písm. d) zákona č. 219/1995 Sb., devizový zákon, ve znění účinném do 18. 7. 2011 mohly zahraniční právnické osoby nabývat v České republice nemovitý majetek pouze za předpokladu, že zde umístily podnik, nebo organizační složku. Postupovala-li stěžovatelka v souladu s devizovým zákonem, umístila zde organizační složku a následně na její existenci v kupní smlouvě výslovně poukázala, nelze pouze z této skutečnosti usuzovat, že jejím pravým úmyslem nebylo pořídit nemovitosti pro Podílový fond. Organizační složka stěžovatelky či Podílový fond se ostatně s ohledem na již výše uvedené ani vlastníky nemovitostí stát nemohly, stěžovatelka tedy na základě kupní smlouvy nabyla nemovitosti výlučně do svého vlastnictví.

[55] Z týchž důvodů není správný ani závěr městského soudu, že návrh na vklad do katastru nemovitostí, resp. zápis vlastnického práva na listu vlastnictví, označuje za vlastníka nemovitosti organizační složku stěžovatelky. Z obsahu návrhu na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí je bez dalšího zřejmé, že stěžovatelka se u katastrálního úřadu původně domáhala, aby jako vlastník nemovitosti byla zapsána ona sama. Pro účely

doručování sice v návrhu na vklad uvedla také údaje o organizační složce zřízené v České republice, nicméně ani z této skutečnosti rozhodně nelze usuzovat na její úmysl pořídit nemovitosti ve svůj výlučný prospěch (své organizační složky), a nikoli Podílového fondu. Stejně tak list vlastnictví sice obsahuje adresu organizační složky stěžovatelky, nicméně označení vlastníka plně odpovídá znění obchodní firmy stěžovatelky.

[56] Stěžovatelka svůj postup při komunikaci s katastrálním úřadem zdůvodňovala skutečností, že Podílový fond je účelovým sdružením majetku bez právní subjektivitu, a proto nemohl být zapsán jako vlastník do katastru nemovitostí. Městský soud, jakož i žalovaný, argumentaci stěžovatelky odmítli s poukazem na § 7 odst. 2 zákona o kolektivním investování, dle něhož „[j]estliže jiný právní předpis nebo právní úkon vyžadují údaj o osobě vlastníka, nahradí se údaje o všech podílnících názvem podílového fondu a údaji o investiční společnosti, která jej obhospodařuje“.

[57] S uvedeným právním posouzením se kasační soud nemůže ztotožnit. Jak již bylo výše uvedeno, zákon o kolektivním investování ve spojení se zákonem o investičních společnostech a investičních fondech upravuje postavení „českého“ podílového fondu a v projednávané věci jej ani na stěžovatelku aplikovat nelze.

[58] Městský soud také přehlíží smysl a účel § 7 odst. 2 zákona o kolektivním investování, který pouze navazuje na předchozí § 6 téhož zákona, jenž stanoví, že majetek podílového fondu náleží všem vlastníkům podílových listů, tj. podílníkům. Ustanovení § 7 odst. 2 zákona o kolektivním investování tedy jen zjednodušuje vedení evidence katastru nemovitostí, když umožňuje nahradit údaje o jednotlivých vlastnících uvedením označení podílového fondu, jak ostatně plyne již z důvodové zprávy k zákonu o kolektivním investování, dle které § 7 odst. 2 „v praxi umožňuje, aby investiční společnost mohla do majetku podílového fondu, který spadá do kategorie speciálních fondů, nakupovat nemovitosti a movité věci, aniž by se museli do

*příslušné evidence zapisovat všichni podílníci jako spolumajitelé“.*

[59] Lze proto uzavřít, že požadují-li městský soud a žalovaný, aby se i stěžovatelka jako zahraniční právnická osoba při své činnosti řídila § 7 odst. 2 zákona o kolektivním investování, nejsou jejich závěry správné, neboť toto ustanovení se na stěžovatelku nevztahuje, a v postupu stěžovatelky, jejíž poměry se řídí německým právem, při zápisu vlastnického práva do katastru nemovitostí proto neshledal zdejší soud jakoukoli nezákonnost.

[60] Stěžovatelka v průběhu daňového řízení dále předložila mj. souhlas depozitáře Podílového fondu s pořízením nemovitostí, který vzhledem k obsahu právní úpravy rozhodného práva představuje relevantní doklad o záměrech stěžovatelky při nákupu nemovitostí. Mimoto je třeba opět zdůraznit, že stěžovatelka je zahraniční kapitálovou investiční společností, která ve prospěch jí obhospodařovaných podílových fondů nabývá nemovitostí, které následně využívá k zhodnocování shromážděného majetku. Zaměřila-li tedy stěžovatelka svoji činnost také na území České republiky, je její tvrzení, že stejně jako v jiných státech i zde pořizovala nemovitosti ve prospěch Podílového fondu, zcela věrohodné.

[61] Z pohledu pravděpodobností předkládaných verzí skutkového stavu, shledává zdejší soud naopak nelogický právě popis událostí uváděný žalovaným či městským soudem, neboť nelze dovést rozumný důvod, proč by měla stěžovatelka nemovitosti pořizovat výhradně ve prospěch svůj (své organizační složky), když předmětem její činnosti je obhospodařování podílových fondů. Dovojuje-li městský soud i žalovaný tento závěr z údajů zapsaných v katastru nemovitostí, pak zdejší soud již výše osvětlil nemožnost aplikace § 7 odst. 2 zákona o kolektivním investování na projednávanou věc.

[62] Pro úplnost zbývá dodat, že bylo ostatně i právně nezbytné, aby stěžovatelka ještě před pořízením nemovitostí umístila v České republice organizační složku, protože bez ní by totiž v souladu s § 17 odst. 2 písm. d) devizového zákona nebyla oprávněna nabýt vlastnické právo k nemovitostem nacházejícím se na území České republiky. Dovojovali proto městský soud a žalovaný v této souvislosti, že i předmět podnikání organizační složky stěžovatelky (*„pronájem nemovitostí, bytů a nebytových prostor bez poskytování jiných než základních služeb, zajišťujících řádný provoz nemovitostí, bytů a nebytových prostor“*) prokazuje správnost jejich úvah, ani zde s nimi nelze souhlasit. Byla-li organizační složka stěžovatelky v České republice umístěna pouze za účelem budoucího nákupu nemovitostí, lze si jen obtížně představit, jaký jiný předmět podnikání by měla mít jako popis své činnosti do obchodního rejstříku zapsán.

[63] Tvrzení stěžovatelky byla tedy prokázána a odpovídají logickému chodu událostí při nákupu nemovitého majetku v České republice zahraničním podílovým fondem.

[64] Důvěryhodnost tvrzení stěžovatelky je v neposlední řadě podporována rovněž skutečností, že stěžovatelka na svých stanoviscích setrvala v průběhu celého daňového řízení i řízení před městským soudem, když pořízením nemovitosti ve prospěch Podílového fondu argumentovala již v době, kdy ve svém daňovém přiznání (snad z důvodu neznalosti daňových předpisů) dovojovala, že se na příjmy podílového fondu použije daňová sazba ve stejné výši jako u organizační složky, tj. 21 %. S ohledem na uvedené tak nelze z ničeho usuzovat, že tvrzení stěžovatelky jsou pouze účelová se snahou vyhnout se placení vyšší daně. (...)

## Daň z převodu nemovitostí: zajišťovací převod práva; zpětný převod nemovitosti na dlužníka

k § 8 odst. 1 písm. b) a § 25 odst. 4 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí ve znění účinném do 31. 12. 2013<sup>\*)</sup>

**I. Účelem § 8 odst. 1 písm. b) a § 25 odst. 4 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákona č. 261/2007 Sb. je docílit jakéhosi „zajišťovacího“ zaplacení daně z převodu nemovitosti pro případ, že by nemovitost převedená z dlužníka na věřitele za účelem zajištění pohledávky věřitele za dlužníkem byla místo zpětného převedení na dlužníka převedena na třetí osobu nebo zůstala ve vlastnictví věřitele.**

**II. Dojde-li ke zpětnému převodu vlastnického práva na dlužníka, který nesplnil zajištěnou pohledávku, je nutné posoudit povahu takového převodu s ohledem na smluvní ujednání mezi původním věřitelem a dlužníkem, tzn. zjistit, zda se skutečně jedná o zpětný převod v širším rámci smluvních vztahů spojených s původním zajištěním pohledávky (§ 25 odst. 4 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2014, čj. 7 Afs 84/2013-25)*

**Prejudikatura:** č. 995/2006 Sb. NSS; č. 45/2009 Sb. NS a č. 120/2009 Sb. NS.

**Věc:** Družstvo Santora proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z převodu nemovitostí, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Krnově rozhodl platebním výměrem ze dne 11. 5. 2011 o doměření daně z převodu nemovitostí ve výši 36 945 Kč.

Žalobce podal proti rozhodnutí finančního úřadu odvolání, které žalovaný [zde ještě Finanční ředitelství v Ostravě, které s účinností od 1. 1. 2013 bylo dle § 19 odst. 1 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, zrušeno a jeho právním nástupcem se ve smyslu § 7 písm. a) zákona č. 456/2011 Sb. ve spojení s § 69 s. ř. s. stalo Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně, s nímž bylo v řízení pokračováno] rozhodnutím ze dne 20. 7. 2011 zamítl.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Ostravě, který ji rozsudkem ze dne 19. 6. 2013, čj. 22 Af 142/2011-30, zamítl. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že nebyly splněny podmínky prominutí daně stanovené v § 25

odst. 4 zákona č. 357/1992 Sb. Podle tohoto ustanovení se musí jednat o převod vlastnictví k nemovitostem uskutečněný na základě smlouvy o zajišťovacím převodu práva a musí dojít ke zpětnému nabytí nemovitosti původním vlastníkem, který převedl vlastnictví k nemovitosti k zajištění splnění závazku na věřitele. Tyto podmínky mohou postihnout jen situace, kdy k převodu vlastnictví k nemovitostem (z vlastníka na věřitele, ale také zpět z věřitele na původního vlastníka) dojde pouze na základě smlouvy o zajišťovacím převodu práva, příp. na základě dodatku k takové smlouvě. V dané věci však ke zpětnému nabytí nemovitostí původním vlastníkem došlo na základě kupní smlouvy. Přitom je nesporné, že k úhradě pohledávky dlužnicí vůči žalobci jako věřiteli ve lhůtě stanovené smlouvou o zajišťovacím převodu práva nedošlo, a proto nastaly právní účinky předvídané touto smlouvou, tj. že žalobce byl v pozici ne-

<sup>\*) S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonnými opatřeními senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí a č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů.</sup>

podmíněného vlastníka předmětných nemovitostí. V takové situaci je nepodstatné, zda kupujícím podle kupní smlouvy byla původní vlastnice nemovitostí či třetí osoba. Převod nemovitostí na základě této kupní smlouvy již není zpětným převodem ve smyslu smlouvy o zajišťovacím převodu práva, ale převodem vlastnického práva, a proto tato smlouva představuje právní titul pro předmět daně z převodu nemovitostí. Rovněž je nerozhodné, že žalobci byla prominuta daň z převodu nemovitostí v souvislosti s převodem uskutečněným na základě smlouvy o zajišťovacím převodu práva, neboť tehdy byla řešena jiná situace vyplývající právě ze smlouvy o zajišťovacím převodu práva. Obě uvedené smlouvy mají z pohledu § 25 odst. 4 zákona č. 357/1992 Sb. zcela jiný charakter. Kupní smlouva přitom nemůže být výchozím právním titulem pro postup podle citovaného ustanovení. Za příležitosti a na danou věc použitelný nepovažoval krajský soud ani závěr vyslovený v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 2008, sp. zn. 31 Odo 495/2006, č. 45/2009 Sb. NS, neboť dopadá na odlišnou skutkovou situaci mající souvislost s konkursním řízením. Tento závěr ovšem není v rozporu se závěry žalovaného, který nerozporuje, že způsob zpětného převodu je na vůli smluvních stran. Ovšem takový převod jiným způsobem může být předmětem daňové povinnosti. Touto problematikou se však Nejvyšší soud nezabýval.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost, v níž namítal, že podmínky pro prominutí daně byly splněny, neboť kupní smlouva byla uzavřena na základě smlouvy o zajišťovacím převodu práva. Závěr krajského soudu, že lze akceptovat pouze takový převod nemovitostí, k němuž dochází výhradně na základě jediné smlouvy o zajišťovacím převodu práva, je v rozporu s jazykovým výkladem § 25 odst. 4 zákona č. 357/1992 Sb., se základními zásadami upravenými v občanském zákoníku z roku 1964<sup>\*)</sup> i se závěry shora citovaného rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Odo 495/2006. Ze zákona žádné

omezení dle názoru stěžovatele nevyplývá, a není proto důvod za legitimní způsob převodu nepovažovat uzavření kupní smlouvy. Podle zásad zápisu vlastnického práva k nemovitostem do katastru nemovitostí je nutné, aby smluvní strany učinily ještě minimálně jeden právní úkon, který bude představovat titul pro zápis vlastnického práva ve prospěch dlužníka. Bez právního úkonu smluvních stran katastrální úřad vlastnické právo ve prospěch dlužníka nezapíše. Uzavření dodatku ke smlouvě o zajišťovacím převodu vlastnického práva rovněž nemůže vést ke zpětnému převodu vlastnického práva. Forma dodatku není v praxi používána a ani dostupná judikatura nepracuje s tím, že by ke zpětnému převodu mělo dojít tímto způsobem.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že zákonná úprava poskytuje logicky zdůvodnitelnou možnost prominutí daně za jediné situace, a to když dojde ke zpětnému převodu a nabytí vlastnictví k nemovitosti původním vlastníkem proto, že zajištěný závazek řádně splnil, a byla tak naplněna rozvazovací podmínka uvedená v zajišťovací smlouvě. Takový výklad je smysluplný, a tudíž jediné možný. Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 2. 2011 vyměřenou daň promínil, protože usoudil, že by šlo o zužující výklad v neprospěch účastníka řízení. V případě převodu nemovitosti na základě kupní smlouvy a následného zápisu práva do katastru nemovitosti však nelze o prominutí daně z převodu nemovitostí uvažovat.

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

### Z odůvodnění:

Podle obsahu správního spisu uzavřeli dne 1. 6. 2009 stěžovatel a Marie J. smlouvu o zajišťovacím převodu vlastnického práva k nemovitostem, v níž se dohodli na zajištění pohledávky stěžovatele, která vyplývá ze smlouvy o půjčce uzavřené téhož dne ve výši 240 000 Kč s konečnou splatností do 1. 12. 2009.

<sup>\*) S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.</sup>

Předmět zajišťovacího převodu je vymezen v čl. II citované smlouvy výčtem nemovitostí, které jsou ve vylučném vlastnictví Marie J. Dne 25. 8. 2010 uzavřeli stěžovatel jako prodávající a Marie J. jako kupující kupní smlouvu, jejímž předmětem jsou nemovitosti, jež tvořily předmět zajišťovací smlouvy, a tyto jsou kupní smlouvou prodány stěžovatelem za kupní cenu 750 000 Kč do vylučného vlastnictví kupující.

Podle § 25 odst. 4 zákona č. 357/1992 Sb. ve znění účinném od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2012 „[f]inanční ředitelství na žádost daňového subjektu daň z převodu nemovitostí z převodu vlastnictví k nemovitosti, uskutečněného na základě smlouvy o zajišťovacím převodu práva nebo z přechodu vlastnictví k nemovitosti v souvislosti s postoupením pohledávky, promine, dojde-li ke zpětnému nabytí nemovitosti původním vlastníkem, který převedl vlastnictví k nemovitosti k zajištění splnění závazku na věřitele, pokud daňový subjekt požádá o prominutí daně z převodu nemovitostí nejpozději do 3 let ode dne nabytí vlastnictví k nemovitosti původním vlastníkem“.

V návaznosti na citované ustanovení je třeba nejprve vyložit pojem převod vlastnictví k nemovitosti uskutečněný na základě smlouvy o zajišťovacím převodu práva. Zásadní právní otázkou v dané věci totiž je, zda převod vlastnictví nemovitosti na původního vlastníka na základě kupní smlouvy, kdy věřitel jako prodávající již byl nepodmíněným vlastníkem nemovitostí, neboť závazek ze smlouvy o zajišťovacím převodu práva nebyl splněn, může splňovat podmínky prominutí daně stanovené v § 25 odst. 4 zákona č. 357/1992 Sb., nebo je nutno jej vždy považovat za úplatný převod, byť na původního vlastníka.

Podle § 553 občanského zákoníku z roku 1964\*) může být splnění závazku zajištěno převodem práva dlužníka ve prospěch věřitele (zajišťovací převod práva). Smlouva o zajišťovacím převodu práva musí být uzavřena písemně.

*Ratio legis* institutu zajištění závazku převodem práva, o který byl v § 533 a § 534 téhož zákona s účinností od 1. 1. 1992 rozšířen okruh zajišťovacích prostředků, spočívá v tom, aby dočasná ztráta převedeného práva stimulovala dlužníka ke splnění jeho závazku, v důsledku čehož získá zpět své vlastnické právo, a obnoví tak své dřívější právní postavení. Uzavřením smlouvy o zajišťovacím převodu práva vzniká samostatný závazkový vztah mezi dlužníkem a věřitelem, jehož účelem je zajišťovací funkce s rozvazovací podmínkou splnění zajištěného závazku. Zajišťovacím převodem práva tak dochází, byť podmíněčně, ke změně v osobě nositele práva, v daném případě v osobě dlužníka, a je-li závazek splněn, obnovuje se bez dalšího původní stav. Na straně věřitele není účelem zajišťovacího převodu nabytí dlužníkovra práva a na straně dlužníka jeho pozbytí. Smlouva o zajišťovacím převodu práva se tak od jakéhokoliv jiného běžného převodu takového práva liší zejména svým zajišťovacím účelem.

Nejvyšší správní soud se zajišťovacím převodem vlastnického práva k nemovitosti z hlediska jeho zdanění daní z převodu nemovitostí zabýval již v rozsudku ze dne 27. 7. 2006, čj. 7 AfS 126/2005-75, č. 995/2006 Sb. NSS, v němž aplikoval zákon č. 357/1992 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2007. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl: „Nesporným podle názoru Nejvyššího správního soudu je, že na základě smlouvy o zajišťovacím převodu dochází k převodu vlastnického práva. Nikoliv každý převod vlastnického práva k nemovitosti je však předmětem daně. Předmětem daně z převodu nemovitostí podle § 9 odst. 1 až 3 zákona č. 357/1992 Sb. je mimo jiné úplatný převod nebo přechod vlastnictví k nemovitostem.“ Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále dospěl k závěru, že rozhodujícím kritériem pro posouzení úplatnosti převodu je nepochybně poskytnutí úplaty, za niž je třeba považovat veškerá finanční plnění dohodnutá mezi převodcem a nabyvatelem a sjednaná ke dni převodu vlastnického prá-

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

va k nemovitosti, jakož i veškerá protiplnění, která nemusí být nutně vyjádřena v penězích. Převod nemovitosti na základě smlouvy o zajišťovacím převodu práva podle § 553 občanského zákoníku z roku 1964 však není vyvažován žádným hodnotovým ekvivalentem ze strany nabyvatele a ani na straně převodce není převod motivován úmyslem poskytnout nabyvateli majetkový prospěch, a proto není předmětem uvedené daně. Smluvní strany si totiž podle citovaného rozsudku na základě smlouvy o zajišťovacím převodu práva žádná protiplnění neposkytují. „Převod nemovitosti na základě této smlouvy není vyvažován žádným hodnotovým ekvivalentem ze strany nabyvatele a ani na straně převodce není převod motivován úmyslem poskytnout nabyvateli majetkový prospěch. Tento převod vlastnického práva se od jiného převodu liší svou kauzou, neboť je takto zajišťován dluh po dobu, než je věřiteli v plné výši uhrazen. Nemovitost je po dobu trvání dluhu ‚deponována‘, aby mohla být v případě řádného splnění závazku vrácena dlužníkovi.“ Vedle citovaného rozsudku viz pro právní stav před 1. 1. 2008 obdobně i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2007, čj. 1 Afs 135/2006-53.

Pokud na institut zajišťovacího převodu práva a jeho důsledky upravené v zákoně č. 357/1992 Sb. v rovině veřejného práva aplikujeme princip jednoty a nerozpornosti právního řádu, pak je judikatura civilních soudů, která se tímto výkladem zabývá, nadmíru relevantní, neboť smysl a účel prominutí daně je v tomto případě dán povahou tohoto soukromoprávního institutu, jehož zásadním rysem je flexibilní ekonomické využití nezatížené daňovou povinností. Judikatura Nejvyššího soudu se přitom k širšímu pojetí zajišťovacího převodu práva přiklání. V rozsudku ze dne 5. 12. 2006, sp. zn. 33 Odo 188/2005, Nejvyšší soud uvedl, že „[s]mlouvou o zajišťovacím převodu práva postupuje dlužník věřiteli podmíněně své právo, které má proti jinému. Strany uzavírají smlouvu s úmyslem, aby nešlo o převod trvalý, nýbrž jen o převod za účelem zajištění pohledávky věřitele. Smyslem tohoto převodu je přede-

vším motivovat dlužníka na řádném a včasném splnění jeho závazku. Současně je dlužníkovi zabráněno, aby před splněním závazku disponoval s převedeným právem, resp. jeho předmětem. Zajišťovacím převodem pak věřitel sleduje též možnost dosáhnout v případě prodlení dlužníka s plněním závazku uspokojení svého práva z předmětu převedeného práva. I když předmětem zajišťovacího převodu zpravidla bývá pohledávka, kterou má dlužník vůči třetí osobě, lze takto převést i právo věcné včetně práva vlastnického. Jelikož se jedná o zajišťovací institut, musí zde existovat jako předmět zajištění platný závazek hlavní, ze kterého je dlužník povinen věřiteli plnit a ze kterého má věřitel právo na plnění; vedle tohoto hlavního závazkového vztahu vzniká mezi věřitelem a dlužníkem akcesorický závazkový vztah vyplývající ze smlouvy o zajišťovacím převodu práva. Dlužník postupuje věřiteli své právo s rozvazovací podmínkou, že zajištěný závazek bude splněn. Tato rozvazovací podmínka se uplatní při uspokojení zajištěné pohledávky splněním tak, že právní úkony, jimiž bylo právo převedeno, pozbývají účinnosti a právo v rozsahu, v jakém bylo převedeno, přechází zpět na dlužníka. Převod práva na věřitele tedy ze zákona zaniká. Místo rozvazovací podmínky lze ve smlouvě sjednat zpětný převod práva po splnění závazku.“ A dále „je neplatná kupní smlouva, která byla uzavřena za tím účelem, aby pohledávka kupujícího zástavního věřitele byla uspokojena tím, že na něho přejde vlastnictví prodávajícího zástavního dlužníka k zástavě“. Citovaný rozsudek výslovně připouští nejen možnost sjednat zajišťovací převod práva s rozvazovací podmínkou, nýbrž místo rozvazovací podmínky i dohodu o zpětném převodu práva po splnění závazku (fiduciární převod). Tento závěr je obsažen i v usneseních Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2005, sp. zn. 30 Cdo 1276/2005 a ze dne 30. 8. 2005, sp. zn. 30 Cdo 294/2005.

Ve výše citovaném rozsudku sp. zn. 31 Odo 495/2006 velký senát občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu výše uvedené závěry korigoval takto: „Z § 24 odst. 7

*písm. b) zákona č. 586/1992 Sb. i z § 25 odst. 5 zákona č. 357/1992 Sb. se pak podává, že vůle zákonodárce (byť projevená jinde, než v občanském zákoníku) směřovala a směřuje k tomu, aby institut zajišťovacího převodu práva obsažený v § 553 občanského zákoníku [z roku 1964] byl (v souladu s úpravou zakotvenou dříve v zákoníku mezinárodního obchodu, jež byla jeho nepřehlédnutelným inspiračním zdrojem) vnímán (i bez výslovného zakotvení rozvazovací podmínky ve smlouvě) jako ujednání s rozvazovací podmínkou (jejímž splněním se vlastníkem věci bez dalšího stává původní majitel (dlužník, který toto zajištění dal). S výjimkou teoretických úvah o povaze a možné podobě tohoto institutu naopak neexistuje žádná indicie, jež by nasvědčovala tomu, že zajišťovací převod práva může být sjednán (se všemi riziky, jež s sebou nese nedokonalost hmotněprávní úpravy a rozdílnost teoretických náhledů na věc) jako fiduciární převod práva (tedy tak, že řádným a včasným splněním zajišťované pohledávky se neobnoví vlastnické právo dlužníka k věci a ten bude mít k dispozici pouze právo dožadovat se zpětného převodu vlastnictví, které není právem věcným a pro třetí osoby rozpoznatelným).“ Podle přesvědčení Nejvyššího soudu je smlouva o zajišťovacím převodu vlastnického práva, která neobsahuje ujednání o tom, jak se smluvní strany vypořádají v případě, že dlužník zajištěnou pohledávku věřiteli řádně a včas neuhradí, absolutně neplatná pro neurčitost. Vyvolává totiž nejistotu o obsahu práv a povinností účastníků smlouvy pro případ, že dlužník nesplní svůj závazek uspokojit zajištěnou pohledávku, a to nejistotu, která, vzhledem k tomu, že o následcích takového porušení smlouvy mlčí nejen smlouva, nýbrž i zákon, nemůže být rozptýlena výkladem. Přitom je nemyšlitelné a společensky nežádoucí, aby ode dne, kdy se dlužník ocitne v prodlení se řádným nebo včasným splněním pohledávky zajištěné převodem vlastnického práva, nebylo možné zodpovědět pro daný právní vztah, zda 1) dlužník může splnit dluh (uhradit zajištěnou) pohledávku s účinky splnění rozvazovací podmínky (s účinky automatického navrácení vlastnického prá-*

*va) i kdykoli v době svého prodlení s úhradou zajištěné pohledávky, 2) zda to, že se věřitel stal nepodmíněným vlastníkem na něj převedeného majetku, má nějaký vliv na existenci zajištěné pohledávky, 3) zda věřitel může majetek na něj převedený dále zpeněžit, 4) zda si věřitel může majetek na něj převedený trvale ponechat a 5) zda věřitel může majetek na něj převedený dále převést, aniž by změna vlastnictví měla za následek zánik zajištěné pohledávky. Z tohoto právního názoru pak vycházel Nejvyšší soud i v rozsudcích ze dne 25. 11. 2008, sp. zn. 30 Cdo 3026/2006, a ze dne 10. 12. 2008, sp. zn. 29 Cdo 4498/2007, č. 120/2009 Sb. NS.*

Judikatura civilních soudů směřuje k širokému výkladu smlouvy o zajišťovacím převodu vlastnického práva při zachování jejích podstatných vlastností. Z tohoto výkladu vyšel i Nejvyšší správní soud v dané věci při výkladu pojmu „na základě smlouvy o zajišťovacím převodu práva“ použitého v § 8 odst. 1 písm. b) a § 25 odst. 4 zákona č. 357/1992 Sb., přičemž zároveň zohlednil specifika veřejnoprávního kontextu, ve kterém je třeba ho vykládat. Proto se neztotožnil s názorem, že podmínky pro prominutí daně stanovené v § 25 odst. 4 citovaného zákona je možné splnit jediné tehdy, dojde-li ke zpětnému převodu a nabytí vlastnictví k nemovitosti původním vlastníkem proto, že zajištěný závazek řádně splnil, a byla tak naplněna rozvazovací podmínka uvedená v zajišťovací smlouvě.

Zákonem č. 261/2007 Sb. byly v čl. XII body 9 a 26 s účinností od 1. 1. 2008 novelizovány § 8 odst. 1 písm. b) a § 25 odst. 4 zákona č. 357/1992 Sb. V prvním z uvedených ustanovení bylo doplněno, že poplatníkem daně z převodu nemovitostí je nabyvatel i tehdy „jde-li [...] o nabytí nemovitosti na základě smlouvy o zajišťovacím převodu práva“. Ve druhém byl nově zaveden zvláštní nárokový důvod prominutí daně z převodu nemovitostí, k němuž dochází za splnění několika podmínek. V první řadě se musí jednat o daň z převodu nemovitostí z převodu vlastnictví k nemovitosti uskutečněného na základě smlouvy o zajišťovacím převodu práva. To znamená, že právním důvodem změny v oso-

bě vlastníka musí být závazkověprávní ujednání, že nemovitost se převádí na věřitele za účelem zajištění jeho pohledávky za dlužníkem, který nemovitost převádí. Druhou podmínkou je věcný důvod zpětného nabytí, a sice že prominutí přichází v úvahu, dojde-li ke zpětnému nabytí nemovitosti původním vlastníkem, který převedl vlastnictví k nemovitosti k zajištění splnění závazku na věřitele. Díkce zákona je tedy vcelku jasná. Musí existovat identita mezi původním vlastníkem a tím, kdo nemovitost zpětně nabude. Nemovitost se musí „vrátit“ do rukou toho, kdo ji za účelem zajištění svého závazku převedl na věřitele. Právě tato podmínka je zohledněním účelu zajišťovacího převodu práva – zajistit splnění závazku, tj. podchycením majetkových hodnot dlužníka zvýšit pravděpodobnost úhrady dluhu. Třetí podmínka je časová a omezuje nárok na prominutí daně tak, že o prominutí musí daňový subjekt požádat nejpozději do 3 let ode dne nabytí vlastnictví k nemovitosti původním vlastníkem, tj. do tří let ode dne, kdy se nemovitost „vrátila“ do rukou toho, kdo ji za účelem zajištění svého závazku převedl na věřitele.

Smysl a účel takové právní úpravy je zřejmý a je popsán i v důvodové zprávě k návrhu zákona č. 261/2007 Sb. (tisk 222/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu české republiky 2006–2010, zvláštní část, k části sedmé, k čl. XIII, k bodům 9 a 12):

*„K zajištění splnění závazku dlužníka jsou mimo jiné uzavírány smlouvy o zajišťovacím převodu práva zpravidla s podmínkou, kdy na jejím splnění závisí, zda vlastnické právo zanikne a přejde zpět na převodce nebo při nesplnění podmínky bude u věřitele plnit uhrazovací funkci. Institut zajištění závazku převodem práva je upraven v § 553 občanského zákoníku [z roku 1964]. Zákon nestanoví žádné bližší náležitosti smlouvy o zajišťovacím převodu práva, s výjimkou požadavku písemné formy. Nedostatečná právní úprava institutu zajišťovacího práva v občanském zákoníku má negativní dopad na jasnost daňových aspektů zajišťovacího převodu vlastnictví k nemovitostem. V praxi jsou známy případy, kdy*

*převod práva na základě § 553 občanského zákoníku [z roku 1964] se uskutečňuje s úmyslem stran, aby byl trvalý, nikoliv jen za účelem zajištění pohledávky věřitele včetně jejího náhradního uspokojení z předmětu převedeného práva. Dokonce se vyskytly případy, kdy věřitel, na kterého byla na základě smlouvy o zajišťovacím převodu práva převedena nemovitost, postoupil pohledávku a současně s postoupenou pohledávkou na postupníka přešlo i vlastnické právo k nemovitosti. Tento další převod vlastnického práva k nemovitosti byl zapsán do katastru nemovitostí pouze záznamem a poté nový nabyvatel nemovitosti provedl další, tedy od uzavření smlouvy o zajišťovacím převodu práva již třetí převod vlastnictví k nemovitosti. Z důvodu jednoznačnosti se do zákona navrhuje zapracovat úpravu, podle které převod vlastnického práva k nemovitostem na základě smlouvy uzavřené podle § 553 je předmětem daně z převodu nemovitostí s tím, že pokud dojde k úhradě dluhu dlužníkem, který převedl vlastnické právo k nemovitosti ve prospěch věřitele, a nemovitost bude vrácena převodci (dlužníkovi), daňový subjekt bude moci požádat o prominutí daně z převodu nemovitostí podle nově navrhovaného § 25 odst. 4.*

*Dle § 553 občanského zákoníku [z roku 1964] nabyvá právo ze zajišťovacího převodu práva věřitel a stává se tak, byť podmíněně, vlastníkem nemovitosti. Vzhledem k tomu, že nabyvatel nemovitosti (věřitel) bude mít nemovitost ve své dispozici, navrhuje se, aby byl poplatníkem daně a v případě jejího vrácení původnímu převodci (dlužníkovi) měl právo požádat o prominutí daně.“*

Jak je patrné z citované důvodové zprávy, zejména z pasáží, které Nejvyšší správní soud zvýraznil, úmyslem zákonodárce bylo novou právní úpravou docílit jakéhosi „zajišťovacího“ zaplacení daně z převodu nemovitosti pro případ, že by nemovitost převedená z dlužníka na věřitele za účelem zajištění pohledávky věřitele za dlužníkem byla místo zpětného převedení na dlužníka převedena na třetí



osobu nebo zůstala ve vlastnictví věřitele. Ze zákona č. 261/2007 Sb. lze usuzovat, že byl i reflexí judikatury Nejvyššího správního soudu (viz výše citované rozsudky čj. 7 Afs 126/2005-75 a čj. 1 Afs 135/2006-53) a zachování účelu zajišťovacího převodu vlastnického práva tím, že nebude podléhat dani z převodu nemovitosti, pokud bude jeho účel, tedy úhrada dluhu dlužníkem, naplněn. Perspektivou daňového práva tak není, i s ohledem na uvedený vývoj civilněprávní judikatury, zásadní forma soukromoprávních ujednání mezi dlužníkem a věřitelem ani to, zda jsou tato ujednání vtělena do jediné smlouvy či více smluv. Podstatný je účel těchto ujednání a výsledný stav. Dojde-li ke zpětnému převodu vlastnického práva na dlužníka, který nesplnil zajištěnou pohledávku, je nutné posoudit povahu takového převodu s ohledem na smluvní ujednání mezi původním věřitelem a dlužníkem, tzn. zjistit, zda se skutečně jedná o zpětný převod v širším rámci smluvních vztahů spojených s původním zajištěním pohledávky.

V posuzované věci obsahuje smlouva o zajišťovacím převodu vlastnického práva k nemovitosti uzavřená dne 1. 6. 2009 stěžovatelem a Marií J. vymezení zajišťované pohledávky ve výši 240 000 Kč, určení předmětu zajišťovacího převodu, kterým je několik nemovitostí (dva domy a osm pozemků), stanovení způsobu převodu vlastnického práva k nemovitostem i ujednání o rozvazovací podmínce. Podle článku 4.3 smlouvy platí, že pokud převodce řádně a včas neuhradí zajišťovanou pohledávku, nedojde k přechodu vlastnického práva k převáděným nemovitostem z nabyvatele zpět na převodce, nabyvateli nevznikne povinnost poskytnout převodci potřebnou součinnost se zpětným přechodem vlastnického práva a ze zajišťovacího převodu vlastnického práva se stane převod nepodmíněný a trvalý, přičemž nabyvatel je oprávněn s převáděnými nemovitostmi disponovat tak, že je oprávněn uspokojit zajišťovanou pohledávku v její nesplacené výši prodejem převáděných nemovitostí třetí osobě, např. formou veřejné dražby, výběrového řízení nebo jinak dle uvážení nabyvatele za cenu, která nesmí být nižší než 50 % obvyklé tržní ceny. Nabyvatel

není oprávněn ponechat si převáděné nemovitosti ve svém vlastnictví, čímž je vyloučena i možnost vzniku tzv. propadné zástavy. Dále je ve smlouvě upraveno vypořádání nákladů prodeje.

Podle obsahu spisu sdělila Marie J. dne 28. 1. 2011 správci daně v návaznosti na dožádání žalovaného, že zajištěnou pohledávku včas neuhradila, splácela pouze úroky ve výši 2 % a po dalším jednání uzavřela se stěžovatelem dne 25. 8. 2010 dohodu o narovnání, podle které měly být předmětné nemovitosti převedeny zpět do jejího vlastnictví za dohodnutou kupní cenu ve výši 750 000 Kč, která bude uhrazena z poskytnutého meziúvěru a úvěru ze stavebního spoření podle smlouvy ze dne 19. 8. 2010. Téhož dne byla uzavřena i kupní smlouva na předmětné nemovitosti. Peněžitý závazek ze smlouvy o půjčce byl podle Marie J. splněn. Přesné datum jeho splnění si nepamatovala, pouze uvedla, že finanční částka ze stavební spořitelny byla připsána na účet stěžovatele dne 31. 8. 2010. Stěžovatel ve vyjádření ze dne 14. 2. 2011 tuto výpověď nerozporoval a uvedl, že potvrzuje jeho nárok na prominutí daně, neboť prokazuje, že Marie J. uhradila svůj závazek, čímž zajišťovací převod pozbyl účinnosti. V dohodě o narovnání a vypořádání vzájemných majetkových nároků uzavřené dne 25. 10. 2010, je uvedeno, že ke dni podpisu dohody dluží Marie J. z titulu smlouvy o půjčce stěžovateli jistinu ve výši 240 000 Kč, úrok ve výši 19 200 Kč a smluvní pokutu ve výši 158 000 Kč s tím, že půjčka nebyla vrácena v dohodnutém termínu. Smluvní strany se dohodly, že vzájemná práva a nároky upravily v souladu s čl. 4.3 smlouvy o zajišťovacím převodu vlastnického práva ze dne 1. 6. 2009 tak, že stěžovatel uspokojí veškeré své pohledávky vůči Marii J. tím, že jí prodá předmětné nemovitosti za kupní cenu 750 000 Kč a výtěžek prodeje rozdělí tak, že si ponechá částku ve výši 240 000 Kč jako úhradu jistiny, částku ve výši 19 200 Kč jako úhradu úroků z prodlení, částku ve výši 158 000 Kč jako úhradu smluvní pokuty, částku ve výši 78 114 Kč za účelem úhrady daně z převodu nemovitosti, částku ve výši 10 884 Kč jako úhradu vypracování

znaleckých posudků a pojištění nemovitosti a částka ve výši 243 442 Kč bude vrácena Marii J. Kupní smlouva uzavřená mezi stěžovatelem a Marií J. dne 25. 8. 2010 neodkazuje na původní zajištěnou pohledávku ani na smlouvu o zajišťovacím převodu vlastnického práva k nemovitosti. Jejím předmětem je převod totožných nemovitostí, které byly za účelem zajištění převedeny na stěžovatele, a to za kupní cenu 750 000 Kč na Marii J.

Z výše uvedených smluvních ujednání je zřejmé, že došlo k převodu vlastnického práva k nemovitostem z původní vlastnice na stěžovatele a poté zpět na původní vlastníci, přičemž převod na základě kupní smlouvy ze dne 25. 8. 2010 byl již uskutečněn ve fázi uspokojení věřitele. Nejednalo se tak již o automatické navrácení vlastnického práva, ovšem nelze dovozovat, že původní vlastnice koupila nemovitosti ve stejné pozici, jakou by měla jakákoli třetí osoba. Její snahou bylo zjevně zpětné nabytí nemovitostí, které zajišťovaly pohledávku mezi ní a stěžovatelem. Právě s ohledem na skutečnost, že původní

vlastnice nekupovala „nějaké“ nemovitosti, ale přesně ty, které byly předtím jejím vlastnictvím, lze dovodit, že se stále jednalo o převod vlastnictví k nemovitosti uskutečněný na základě smlouvy o zajišťovacím převodu práva, byť v širším rámci smluvních ujednání mezi původní vlastníci nemovitostí a stěžovatelem. Stalo se tak způsobem, který plnil účel zajištění pohledávky, tedy její uspokojení, ke kterému došlo uhrazením kupní ceny při zpětném převodu nemovitostí. Dočasná ztráta vlastnického práva k nemovitostem nepochybně stimulovala původní vlastníci ke splnění jejího závazku, byť za cenu uzavření další půjčky, v důsledku čehož získala zpět své vlastnické právo a obnovila své dřívější právní postavení. Za takové situace by bylo absurdní, aby tento převod podléhal dani z převodu nemovitostí, neboť účelem výše uvedených judikturních závěrů a následně úpravy zakotvené v § 25 odst. 4 zákona č. 357/1992 Sb. je právě takové případy z daňové povinnosti vyjmát. Stížní námitky jsou proto podle Nejvyššího správního soudu v tomto směru důvodné. (...)

## 3063

### Clu: ověřování certifikátu o preferenčním původu zboží; dodatečné zaúčtování cla

k § 220 odst. 2 písm. b) nařízení č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2700/2000 (dále jen „Celní kodex Společenství“\*)

**Jestliže k žádosti českých celních orgánů příslušný úřad země vývozu ani nemohl fakticky přistoupit k procesu verifikace, protože certifikát osvědčující preferenční původ zboží jím nebyl vydán, a nešlo tak o pravý dokument, byl žalovaný (stěžovatel) oprávněn dodatečně zaúčtovat celou částku cla, neboť aplikace čl. 220 odst. 2 písm. b) nařízení č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, nepřipadala v úvahu. Nelze totiž hovořit o chybě, kterou způsobily samotné příslušné orgány země vývozu. Legitimnímu očekávání osoby povinné clo zaplatit nepřísluší v takovém případě ochrana ve smyslu tohoto článku.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2014, čj. 1 Afs 117/2013-39)*

**Prejudikatura:** č. 1577/2008 Sb. NSS, č. 1701/2008 Sb. NSS, č. 2492/2012 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 12. 7. 1984, Les rapides Savoyards a další (218/83, Recueil,

\*) S účinností od 1. 5. 2016 bude nahrazen nařízením Evropského Parlamentu a Rady EU č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie.

s. 3105), ze dne 12. 7. 1989, Binder (161/88, Recueil, s. I-2415), ze dne 27. 6. 1991, Mecanarte (C-348/89, Recueil, s. I-3277), ze dne 7. 12. 1993, Huygen a další (C-12/92, Recueil, s. I-6381), ze dne 14. 5. 1996, Faroe Seafood a další (C-153/94 a C-204/94, Recueil, s. I-2465), ze dne 9. 3. 2006, Beemsterboer Coldstore Services (C-293/04, Sb. rozh., s. I-2263), ze dne 18. 10. 2007, Agrover (C-173/06, Sb. rozh., s. I-8783), ze dne 15. 12. 2011, Afasia Knits Deutschland (C-409/10, Sb. rozh., s. I-13331), usnesení Soudního dvora ze dne 9. 12. 1999, CPL Imperial 2 a Unifrigo v. Komise (C-299/98 P, Recueil, s. I-8683), ze dne 11. 10. 2001, William Hinton & Sons (C-30/00, Recueil, s. I-7511).

**Věc:** Ing. Jiří N. proti Generálnímu ředitelství cel o původ zboží, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce dovezl do České republiky textilní výrobky (konkrétně 54 200 ks triček, v celní hodnotě 1 710 971 Kč). V návrhu celního prohlášení uplatnil žalobce preferenční zacházení (původ zboží v Bangladéši) se sazbou cla 0 %. Celní úřad svým rozhodnutím ze dne 9. 1. 2006, vydaným mj. na základě certifikátu FORM A č. EPB/569 vystaveného dne 5. 12. 2005 (dále jen „FORM A č. 569“) a předloženého celním úřadům žalobcem, propustil zboží do režimu volného oběhu.

Na základě následné verifikace důkazu o původu zboží dle čl. 94 nařízení Komise (EHS) č. 2454/93, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (dále jen „prováděcí nařízení“), celní úřad zjistil ze stanoviska bangladéšského oprávněného orgánu (Úřad pro podporu vývozu; EPB) ze dne 22. 6. 2008 (dále jen „Zpráva EPB“), že FORM A č. 569 je falzifikátem, včetně razítka a podpisu úředníka v tomto dokumentu.

V řízení o celním deliktu dle § 293 odst. 1 písm. d) a f) zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, byla žalobci rozhodnutím celního úřadu ze dne 11. 12. 2008 uložena povinnost uhradit pokutu ve výši 10 000 Kč. Odvolání žalobce bylo rozhodnutím Celního ředitelství Praha (dále jen „celní ředitelství“) ze dne 18. 8. 2009 zamítnuto. Žaloba podaná u Městského soudu v Praze byla rozsudkem ze dne 19. 10. 2010, čj. 10 Ca 355/2009-38, zamítnuta, stejně tak jako kasační stížnost žalobce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011 čj. 1 Afs 14/2011-62).

V daňovém řízení celní úřad dodatečným platebním výměrem ze dne 21. 10. 2008 žalobci doměřil clo ve výši 205 317 Kč.

Odvolání žalobce celní ředitelství zamítlo rozhodnutím ze dne 17. 5. 2010.

Žalobce rozhodnutí celního ředitelství napadl žalobou u Městského soudu v Praze, který jí rozsudkem ze dne 6. 11. 2013, čj. 9 Af 37/2010-36, vyhověl, rozhodnutí celního ředitelství zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Článek 220 odst. 2 písm. b) Celního kodexu Společenství upravuje případy, u nichž, přestože celní dluh vznikne, se dodatečné zaúčtování cla neprovede, pokud „částka cla dlužného ze zákona nebyla zaúčtována následkem chyby ze strany celních orgánů, kterou nemohla osoba povinná zaplatit clo rozumným způsobem zjistit, a pokud tato osoba jednala v dobré víře a dodržela všechna ustanovení platných předpisů týkající se celního prohlášení“, přičemž platí, že „[p]okud byl preferenční status zboží zjištěn na základě systému správní spolupráce s orgány třetí země, považuje se vydání potvrzení těmito orgány v případě, že se ukáže jako nesprávné, za chybu, kterou nebylo možné rozumným způsobem zjistit ve smyslu prvního pododstavce“. Podle soudu právě v rámci systému správní spolupráce s orgány třetí země může při ověřování preferenčního statusu zboží dojít i k jiné nesprávnosti – chybě, např. interní změnou v chodu úřadu, personální obměnou apod. Ze zprávy EPB vyplývá, že předmětný certifikát nebyl vydán tímto úřadem a že by mohl být (použito slovo „*should be*“) považován za neplatný a za falzifikát, nicméně ve zprávě je rovněž uvedeno, že úřad pokračuje v šetření ohledně vystaveného dokladu a výsledek bude zřejmý, až toto řízení bude kompletně ukončeno. Soud proto nepovažoval za prokázanou neexistenci podmínky článku 220 odst. 2 písm. b) Celní-

ho kodexu Společenství pro neprovedení doměření celního dluhu žalobci, protože existují pochybnosti, zda ke zpochybnění platnosti certifikátu nedošlo případným nesprávným postupem EPB v zemi vývozce. Soud tak celnímu úřadu i celnímu ředitelství vytkl, že se touto otázkou nezabývaly, a dostatečně neověřily výsledek postupu u EPB ve smyslu Zprávy EPB. Soud postrádá náležité prošetření důvodů, z jakých byl certifikát FORM A č. 569 prohlášen za neplatný i prokázání toho, zda se tak nestalo chybou způsobující nesprávné vydání potvrzení o původu zboží. Podle soudu by mělo dojít k ověření, zda se EPB vůbec zabýval vývozními doklady a doklady o původu předmětného zboží, zda žádost o vystavení certifikátu FORM A č. 569 evidoval, což je zjištělné, pokud uvedený úřad vede rejstřík podaných žádostí a vystavených certifikátů. Soud uzavřel, že v řízení nebyly zjištěny všechny rozhodné skutečnosti k prokázání daňové povinnosti žalobce a celní orgány byt shledaly uvedený certifikát neplatným, nezabývaly se okolnostmi vystavení tohoto certifikátu tak, aby bylo postaveno najisto, zda jsou, či nejsou z pohledu čl. 220 odst. 2 písm. b) Celního kodexu Společenství oprávněny žalobci celní dluh dodatečně doměřit.

Vzhledem k tomu, že účinností zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, zanikla ke dni 1. 1. 2013 celní ředitelství zřízená podle zákona č. 185/2004 Sb., o celní správě České republiky, a jejich působnost přešla na Generální ředitelství cel, je nyní tento správní orgán žalovaným.

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. V ní namítá, že městský soud nesprávně posoudil použití článku 220 odst. 2 písm. b) Celního kodexu Společenství a v rozporu s judikaturou Evropského soudního dvora a Nejvyššího správního soudu. Žalovaný nesouhlasí, že Zpráva EPB není dostatečně jasná pro jeho závěr, že certifikát FORM A č. 569 nebyl tímto úřadem vydán, a že neučinil dostatečná skutková zjištění a má dále zkoumat, zda certifikát FORM A č. 569 přece jen EPB nevydal. Z obsahu Zprávy EPB podle stěžovatele jedno-

značně plyne, že označuje certifikát FORM A č. 569 jako nepravý, jasně uvádí, že jde o padělaný dokument, na němž je padělané razítko a podpis. Případné výsledky dalšího šetření (konkrétní události, za nichž k padělení došlo) se toho, že certifikát FORM A č. 569 byl označen nepravým, nedotýkají. Postup správní spolupráce je tak ukončen jednoznačným závěrem. Nadto podle § 94 odst. 5 prováděcího nařízení za relevantní nelze pokládat požadavek městského soudu, aby žalovaný u EPB opatřil údaje o způsobu vystavení certifikátu FORM A č. 569, protože podle ustálené judikatury je dodatečné ověření výhradním oprávněním orgánů země vývozu a jejich legálně vyslovenými závěry jsou celní orgány země dovozu vázány. Požadavek soudu jde nad rámec pravidel správní spolupráce. Soud mohl požadovat toliko, aby byla odeslána druhá žádost dle uvedeného článku (nyní článek 97t odst. 5), pokud by byly důvody k pokračování dodatečného ověřování. K tomu však dle obsahu Zprávy EPB důvod nebyl a městský soud nerespektoval vázanost celních orgánů obsahem odpovědi. Celní orgány nemohly posuzovat certifikát FORM A č. 569 jako nesprávné potvrzení dle druhého pododstavce článku 220 odst. 2 písm. b) Celního kodexu Společenství, proto žalobou napadené rozhodnutí netrpí soudem vytýkanou vadou. Co se týká možné nesprávnosti certifikátu FORM A č. 569, konstatuje stěžovatel, že nesprávnost nemůže vyvolat postup orgánu, který nějakým způsobem neodpovídal interním pravidlům tohoto orgánu (např. že použil jiné razítko než k tomu určené). Závěr soudu, že pro vadu tohoto typu je takové osvědčení nesprávné ve smyslu druhého pododstavce článku 220 odst. 2 písm. b) Celního kodexu Společenství, je irelevantní. Takové osvědčení je stále pravým, tj. vydaným příslušným orgánem, má pouze formální vadu (čl. 92, nyní 97r prováděcího nařízení). Nesprávnost se může odvíjet od nesprávnosti či nepravdivosti údajů o zboží, resp. statusu původu zboží v osvědčení uvedených. Formální vady významnějšího rozsahu, tj. takové, které vyvolávají u orgánů země dovozu pochybnosti o pravosti či správnosti osvědčení, jsou důvodem k zaslání osvědčení orgánům

zemi vývozu k dodatečnému ověření (čl. 92 v návaznosti na čl. 94, nyní 97r v návaznosti na čl. 97t prováděcího nařízení). Stěžovatel je toho názoru, že na základě sděleného výsledku dodatečného ověření certifikátu FORM A č. 569 musí být učiněn závěr, že tento certifikát není pravým, tj. vydaným příslušným orgánem země vývozu, proto není splněna podmínka chyby, kterou žalobce, jako osoba povinná zaplatit clo, nemohl rozumným způsobem zjistit, a proto v daném případě mohlo být dodatečně zaúčtováno clo.

Žalobce nesouhlasí se stěžovatelem, že Zpráva EPB jednoznačně certifikát označuje jako nepravý. Ani z překladu není takový kategorický závěr zřejmý, hovoří se totiž o „*zaslané kopii, která se jeví jako padělek*“. Fotokopie nemůže být padělkem, zřejmě má být řečeno, že jako nepravý se jeví samotný certifikát FORM A č. 569 vydaný 5. 12. 2005. Je pak evidentní, že uvedený úřad si není závěrem o (ne)pravosti jist, jinak by místo výrazu „*jeví se*“ použil výraz přesnější, proto asi také uvedl, že v šetření pokračuje. Celní úřad však nečekal na výsledek a clo doměřil, rozpory v tomto sdělení neodstranil a došlo k porušení článku 94 odst. 5 prováděcího nařízení. Žalobce nesouhlasí ani s tím, že okolnosti, za nichž k padělání došlo, a tedy pokračování v šetření nejsou rozhodné. Žalobce tvrdí, že je-li certifikát FORM A č. 569 skutečně nepravý, pak k tomu muselo dojít přímo na EPB některým ze zaměstnanců. Názoru stěžovatele, že nesprávnost osvědčení může způsobit nesprávnost či nepravdivost údajů o zboží, resp. o statusu původu zboží, nikoli jiné okolnosti, přisvědčuje stěžovatel čistě z právně-formálního hlediska, jde však o čistě restriktivní výklad čl. 220 odst. 2 písm. b) Celního kodexu Společenství. Pod výraz „*chyba orgánů třetí země, kterou nebylo možné rozumným způsobem zjistit*“ je podle žalobce nutno zahrnout i situaci, která nastala v daném případě, kdy certifikát FORM A č. 569 vystavil a podepsal zaměstnanec úřadu, který nebyl dle interního předpisu k tomu oprávněn. Podle žalobce i při výkladu stěžovatele toto zásadní význam nemá, protože výsledek je v obou případech stejný, na dovezené výrobky se měly vztahovat celní preference.

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

### Z odůvodnění:

#### IV.

#### Vlastní argumentace soudu

(...)

#### IV.A Verifikace preferenčního původu zboží

[24] Postupem při dodatečném ověřování dokladů o původu zboží (verifikaci) se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval mj. i v rozsudcích (ze dne 20. 7. 2011, čj. 1 Afs 42/2011-209, č. 2492/2012 Sb. NSS, ze dne 16. 11. 2012, čj. 5 Afs 42/2011-112, ze dne 16. 11. 2012, čj. 5 Afs 43/2011-110, ze dne 19. 7. 2012, čj. 9 Afs 38/2011-94, ze dne 29. 8. 2012, čj. 8 Afs 10/2012-41), v nichž vycházel z judikatury Soudního dvora (ze stanoviska generální advokátky Verici Trstenjak ze dne 13. 3. 2008, *C.A.S. SpA proti Komisi Evropských společenství*, C-204/07 P) a na argumentaci uvedenou v rozsudcích je možno plně odkázat. Plyne z ní obecně, že stanovení preferenčního původu zboží je založeno na rozdělení pravomocí mezi orgány státu vývozu a orgány státu dovozu v tom smyslu, že preferenční původ zboží je stanovován orgány státu vývozu, přičemž kontrola správného fungování tohoto režimu je zajištěna díky spolupráci mezi dotýcnými správními orgány. Fungování tohoto systému spolupráce je založeno na tom, že celní úřad dovozního státu uznává posouzení legálně provedená orgány vývozního státu (rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 1984, *Les rapides Savoyards a další*, 218/83, Recueil, s. 3105). Uznávání legálně vydaných rozhodnutí orgánů třetího státu celními úřady členského státu Společenství je nutné také proto, aby Společenství mohlo od celních orgánů uvedeného státu vyžadovat dodržování rozhodnutí vydaných orgány členských států ohledně původu výrobků vyvezených do uvedeného státu ze Společenství. Dle uvedeného stanoviska generální advokátky „[j]e sice pravda, že celní orgány státu dovozu nejsou předložením osvědčení o preferenčním původu právně

*vázány, aby dovozci poskytly požadované preferenční zacházení. Jakmile však osvědčení o preferenčním původu zboží formálně řádně vystaveno, je prima facie věcně správné. Proto předložením osvědčení o preferenčním původu zboží nastává přinejmenším závazný účinek v ohledu skutkovém, to znamená ohledně skutkových zjištění celního orgánu ve státě vývozu. Z toho vyplývá, že celní orgány dovozního státu nemohou podle ustanovení Dohody o přidružení odmítnout uplatnění preferenčního zacházení na výrobek dovezený s osvědčením řádně vydaným celními orgány vývozního státu. I v případě, že mají celní orgány dovozního státu důvodné pochybnosti, pokud jde o skutečný původ tohoto zboží, mohou pouze požádat celní orgány vývozního státu o kontrolu tohoto původu po propuštění zboží. Tento systém spolupráce a rozdělení úkolů celních orgánů, stanovený v uvedené dohodě, s sebou logicky nese, že pokud celní orgány vývozního státu mohly určit původ dotčeného zboží, jsou celní orgány dovozního státu také vázány závěry této kontroly po propuštění zboží.“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 2. 2008, čj. 5 Afs 37/2007-49, č. 1577/2008 Sb. NSS, výslovně konstatoval, že „[p]ravomoc týkající se určení původu zboží je v zásadě udělena orgánům vývozního státu a celní orgány dovozního státu jsou vázány závěry legálně vyslovenými celními orgány vývozního státu“.*

[25] Nejvyšší správní soud proto i v daném případě musí přisvědčit stěžovateli potud, že městský soud by postupoval v rozporu s touto judikaturou, pakliže by dovodil, že české celní orgány nebyly vázány odvoláním (zneplatněním) certifikátu FORM A č. 569 dle Zprávy EPB, neboť i výsledek verifikace provedené orgány země vývozu je pro ně závazný. To však za předpokladu, že ze Zprávy EPB jednoznačně vyplývá, že toto osvědčení nebylo vůbec příslušným orgánem státu vývozu vydáno, a proto nenese účinky závazného důkazu o preferenčním původu dováženého zboží.

[26] Z rozsudku městského soudu však výslovně neplyne, že by soud popřel uvedený princip vázanosti českých celních orgánů výsledkem šetření dle Zprávy EPB. Tímto obec-

ným principem se soud zevrubně nezabýval, ale rozsudek postavil oproti závěru stěžovatele na tom, že Zpráva EPB dostatečně určitě a jednoznačně nevyvrací (i ve smyslu námitky žalobce), že certifikát FORM A č. 569 byl uvedeným úřadem EPB země vývozu vydán.

[27] Stěžovatel namítá, že městský soud nesprávně vyhodnotil obsah Zprávy EPB, který je podle stěžovatele jednoznačný. Nejvyšší správní soud shledal tuto námitku důvodnou. Ze Zprávy EPB výslovně plyne, že certifikát FORM A č. 569 je padělaný dokument, na němž je použito padělané razítko a padělaný podpis zástupce ředitele tohoto úřadu. Výslovně je v něm vznesen požadavek, aby s certifikátem FORM A č. 569 (i dalšími dvaceti uvedenými v tabulce na s. 2) bylo zacházeno jako s padělaným a neplatným a zásilka nebyla na základě něho proclena, a tedy nebyl zboží přiznán preferenční původ, resp. bylo odmítnuto uplatnění preferenčního zacházení na uvedené zboží, protože je provázeno osvědčením orgánem vývozního státu vůbec nevydaným. Městský soud svoji pochybnost o úplnosti výsledku šetření opřel o to, že Zpráva EPB hovoří o kopii certifikátu, který se „jeví“ jako padělek. Další obsah Zprávy EPB, jednoznačný závěr, že jde o padělaný dokument s padělaným razítkem a podpisem zástupce, však s námitkami žalobce nekonfrontoval. Nesprávně přistoupil na to, že výhrady žalobce mohou být relevantní a že následným šetřením by EPB mohl dojít k opačnému závěru, že certifikát FORM A č. 569 jím vydán byl, i když v rozporu s interním předpisem tohoto úřadu a nadto i, že tento postup by představoval chybu ve smyslu čl. 220 odst. 2 písm. b) Celního kodexu Společenství. V takovém případě by však podle Nejvyššího správního soudu Zpráva EPB nemohla výslovně konstatovat, že jde o padělek s padělaným razítkem a podpisem osoby, která je na certifikátu označena jako osoba, která jej vydala, ale toliko, že podpis osoby není podpisem osoby oprávněné certifikát FORM A č. 569 podepsat. EPB by pak nemohl certifikát označit jako nepravý (jako padělek), ale jako dokument vydaný EPB, tedy pravý s účinky osvědčujícími preferenční původ zboží, byť

vydaný nesprávným úředním postupem, tedy podepsaný zaměstnancem tohoto úřadu k tomu neoprávněným. Zpráva EPB k certifikátům v tabulce na s. 1 výslovně potvrzuje jejich pravost a správnost, oproti tomu k certifikátům v tabulce na s. 2, mezi nimiž je i certifikát FORM A č. 569, uvádí v bodu 4. na s.1, že „jsme prověřili naše záznamy a zjistili jsme, že následující osvědčení GSP,tiskopis A, nebyla vydána Úřadem pro podporu vývozu, Dháka, Bangladéš, pro společnost ...“.

[28] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 Afs 14/2011-62, bodu 13, týkajícím se řízení o celním deliktu žalobce konstatoval, že: „V daném případě bylo jasně prokázáno, že stěžovatel předložil celním orgánům nepravé dokumenty (což sám ostatně nezpochybňuje), na jejichž základě došlo k úniku na cla.“ A odkázal k tomu na Oznámení dovozcům – Dovozy textilních výrobků z Bangladéše do Společenství, uveřejněné v Úředním věstníku C 041 ze dne 15. 2. 2008, kterým Evropská komise informovala hospodářské subjekty Společenství, že existuje důvodná pochybnost ohledně původu textilních výrobků, u nichž je požadována výhoda preferenčního sazebního zacházení (viz body 5 a 6 téhož rozsudku). I když v době dovozu nemohla být žalobci tato informace známa, pravost certifikátu FORM A č. 569 byla v daném případě příslušným orgánem země vývozu následně závazně vyloučena.

[29] Žalobce ohledně postupu při vydání certifikátu FORM A č. 569 tvrdil toliko, že podle zaměstnanců celního úřadu certifikát FORM A č. 569 je zneplatněn proto, že jej vydal zaměstnanec EPB, který k tomu nebyl oprávněn, a popsal postup získání tohoto certifikátu, jak mu byl sdělen majitelem společnosti výrobce a vývozce (který byl v tu dobu v ČR), totiž, že tento majitel pověřil svého zaměstnance v Bangladéši a ten odnesl doklady do EPB a v čekárně čekal na vystavení certifikátu FORM A č. 569, což se stalo. Toto tvrzení žalobce (resp. majitele společnosti) však je v logickém rozporu se skutečným stavem. Certifikát nenese toliko podpis osoby neoprávněné k jeho vydání (místo zástupce ředitele EPB), ale dle Zprávy EPB má i padělané

razítko. Logicky nelze přepokládat, že by EPB při vydávání dokumentů tohoto významu disponoval vedle razítek svého úřadu i padělanými razítky a úředník, byť neoprávněný k podpisu certifikátu, nejen podepsal vydávaný certifikát, ale opatřil jej i padělaným razítkem. Zpráva EPB vychází z prověření záznamů o vydaných osvědčeních, došlo tak i k prověření dle rejstříku vydaných osvědčení EPB. K tvrzení žalobce ohledně užívání razítek lze odkázat na bod č. 135 již citovaného stanoviska generální advokátky Trstenjak, obdobně pak i ohledně rejstříku vydaných osvědčení na bod č. 137 téhož stanoviska).

[30] Zatímco žalovaný vázán Zprávou EPB a v souladu s jejím obsahem (který nebyl mezi stranami sporným) vydaným rozhodnutím respektoval vyloučení pravosti certifikátu FORM A č. 569, a to v důsledku výhradního práva orgánů země vývozu k dodatečnému ověření, městský soud pochybil, pakliže z žalobcem toliko tvrzeného postupu při získání certifikátu a dalších okolností dovodil „možnou“ jinou nesprávnost úředního postupu, ačkoli žádné z těchto tvrzení ani žádná z dalších okolností nemohly být relevantní pro závěr o doměření cla.

#### **IV.B Dodatečné nezaúčtování cla podle článku 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu**

[31] Relevantní judikaturu k čl. 220 odst. 2 písm. b) Celního kodexu Společenství shrnul Soudní dvůr např. v rozsudku ze dne 18. 10. 2007, *Agrover*, C-173/06, Sb. rozh., s. I-8783, body 30–33. Z ní vyplývá, že podle citovaného ustanovení příslušné orgány neprovedou dodatečné zaúčtování dovozního cla pouze tehdy, pokud jsou splněny tři kumulativní podmínky. Nejprve je třeba, aby clo nebylo vybráno **následkem chyby** ze strany samotných příslušných orgánů, dále, aby tato chyba, které se dopustily tyto orgány, nemohla být osobou povinnou zaplatit clo jednájící v dobré víře přiměřeným způsobem zjištěna, a konečně, aby tato osoba dodržela všechna ustanovení platných předpisů týkající se jejího celního prohlášení (viz obdobně rozsudky ze dne 12. 7. 1989, *Binder*, 161/88, Recueil,

s. I-2415, body 15 a 16; ze dne 14. 5. 1996, *Faroe Seafood a další*, C-153/94 a C-204/94, Recueil, s. I-2465, bod 83; usnesení ze dne 9. 12. 1999, *CPL Imperial 2 a Unifrigo v. Komise*, C-299/98 P, Recueil, s. I-8683, bod 22, jakož i ze dne 11. 10. 2001, *William Hinton & Sons*, C-30/00, Recueil, s. I-7511, body 68, 69, 71 a 72). Jestliže jsou tyto podmínky splněny, osoba povinná zaplatit clo má právo na to, aby clo nebylo vybráno poté, co bylo zboží propuštěno (rozsudek ze dne 27. 6. 1991, *Mecanarte*, C-348/89, Recueil, s. I-3277, bod 12). Tuto judikaturu plně převzal Nejvyšší správní soud (rozsudek ze dne 30. 7. 2008, čj. 1 Afs 27/2008-96, č. 1701/2008 Sb. NSS a další shora uvedené).

[32] V projednávaném případě předmětem sporu je naplnění podmínky první. Stěžovatel tvrdí, že chybu osvědčení preferenčního původu zboží ve smyslu čl. 220 odst. 2 písm. b) Celního kodexu Společenství nemůže vyvolat okolnost, že jej stvrdil podpisem úředník, který k tomu nebyl oprávněn. Z judikatury Soudního dvora k této podmínce vyplývá, že cílem čl. 220 odst. 2 písm. b) Celního kodexu Společenství je chránit legitimní očekávání osoby povinné zaplatit clo, pokud jde o opodstatněnost všech skutečností uvedených v rozhodnutí o vybrání nebo nevybrání cla. Legitimní očekávání osoby povinné zaplatit clo je hodno ochrany stanovené v tomto článku pouze tehdy, pokud základ, na kterém spočívá toto očekávání osoby povinné zaplatit clo, způsobily „samotné“ příslušné orgány. Právo na to, aby dovozní clo nebylo vybráno poté, co bylo zboží propuštěno, zakládají tak pouze chyby přičitatelné aktivnímu jednání příslušných orgánů (viz obdobně výše citovaný rozsudek ve věci *Mecanarte*, body 19 a 23).

[33] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelem, že nesprávnost (chyba) se může odvíjet pouze od nesprávnosti či nepravdivosti údajů o zboží, resp. statusu původu zboží v osvědčení uvedených. Nesprávnost – resp. jinou chybu ve smyslu článku 220 odst. 2 písm. b) Celního kodexu Společenství nemůže představovat nedodržení formálního postupu, resp. formální vada. Dle článku 92

prováděcího nařízení (ve znění v rozhodné době): „*Jsou-li zjištěny drobné rozpory mezi údaji uvedenými v osvědčení a údaji v podkladech, které byly celnímu úřadu předloženy za účelem splnění celních formalit při dovozu výrobku, nepozbývá tím osvědčení platnosti, je-li možné nesporně prokázat, že se osvědčení vztahuje na předložené výrobky.*“ Podle článku 94 tohoto nařízení: „*Při uplatňování předpisů o celních preferencích uvedených v článku 66 musí zvýhodněné země dodržovat ustanovení o vydávání osvědčení o původu zboží na tiskopise A, o podmínkách pro použití tiskopisů APR a o správní spolupráci nebo zajistit jejich dodržování.*“

[34] Celní orgány státu vývozu verifikují, znovu prověřují (a to u legálně jimi vydaných osvědčení) osvědčení na základě dokladů prokazujících původ zboží a v nich uvedeného popisu zboží; je rozhodné, zda nesprávnost osvědčení nebyla způsobena nesprávným popisem skutečností ze strany vývozce. Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že pokud dodatečná kontrola neumožňuje potvrdit původ zboží uvedený v osvědčení, je třeba dovést, že zboží je neznámého původu, a že tedy osvědčení a preferenční sazba byly poskytnuty neprávem (viz rozsudek ze dne 7. 12. 1993, *Huygen a další*, C-12/92, Recueil, s. I-6381, body 17 a 18; rozsudek ze dne 15. 12. 2011, *Afasia Knits Deutschland*, C-409/10, Sb. rozh., s. I-13331, bod 44, či ze dne 9. 3. 2006, *Beemsterboer Coldstore Services*, C-293/04, Sb. rozh., s. I-2263, bod 34). Běžným důsledkem skutečnosti, že dodatečné ověření neumožňuje potvrdit původ zboží, je dodatečný výběr cla neuhrazeného při dovozu. Výjimku z dodatečného výběru cla představuje mimo jiné právě čl. 220 odst. 2 písm. b) Celního kodexu Společenství (viz výše citovaný rozsudek ve věci *Afasia*, body 46 a 47). Vydání nesprávného potvrzení totiž není chybou, pokud jsou splněny podmínky třetího pododstavce, tedy pokud je potvrzení založeno na nesprávném popisu skutečností podaném vývozcem, není-li zřejmé, že orgány vydávající potvrzení si byly vědomy nebo si měly být vědomy toho, že zboží nespĺňuje podmínky pro preferenční zacházení.



[35] Ve výše citovaném rozsudku Beemsterboer Soudní dvůr uvedl, že „předložení důkazu nezbytného pro úspěch jejího nároku přísluší osobě, která se dovolává třetího pododstavce čl. 220 odst. 2 písm. b) Celního kodexu ve znění nařízení č. 2700/2000. V zásadě tedy přísluší celním orgánům, které se za účelem přistoupení k dodatečnému výběru cla hodlají dovolávat uvedeného čl. 220 odst. 2 písm. b) třetího pododstavce, iníto, aby předložily důkaz, že vydání nesprávných osvědčení bylo způsobeno nesprávným popisem skutečností ze strany vývozce. Nicméně, pokud následkem nedbalosti výlučně na straně vývozce nejsou celní orgány schopny předložit nezbytný důkaz, že osvědčení EUR 1 bylo vydáno na základě správného, či nesprávného popisu skutečností tímto posledně uvedeným, přísluší osobě povinné zaplatit clo, aby dokázala, že uvedené osvědčení vydané orgány třetí země bylo založeno na správném popisu skutečností“ (bod 46). Nadto Soudní dvůr zdůraznil, že „Evropské společenství nemůže nést negativní důsledky nesprávného jednání dodavatelů dovozců“ (bod 43) a že „hospodářským subjektům přísluší, aby v rámci svých smluvních vztahů přijaly ustanovení nezbytná pro to, aby se předem zabezpečily proti rizikům opatření k dodatečnému výběru cla“ (bod 41).

[36] Z uvedené judikatury nesporně plyne, že „chybu“ způsobenou samotným příslušným orgánem státu vývozu při vydání osvědčení, resp. nesprávnost průvodního osvědčení lze spatřovat jen ve skutečnostech vážících se k podkladům pro přiznání preferenčního původu zboží a údajům o zboží. Platí pak, že byl-li popis skutečností podaný vývozcem správný, vydání nesprávného osvědčení je „chybou“. Naopak nesprávné jednání nebo chyba vývozce je rizikem osoby povinné zaplatit clo a nemůže být považována za nepředvídatelnou chybu; dovozce musí učinit vhodná opatření proti riziku jejich nespráv-

ného počínání (viz stanovisko generální advokátky Kokott ze dne 8. 9. 2005, ve věci *Beemsterboer Coldstore Services*, C-293/04, bod 51). Rovněž obrácení důkazního břemene v případě, že vývozce nesplnil své povinnosti, je také v souladu se zájmem EU zabránit nesrovnalostem a podvodům při dovozu zboží do preferenčního systému (viz tamtéž).

[37] Jestliže v daném případě k žádosti českých celních orgánů EPB ani nemohl fakticky přistoupit k procesu verifikace, protože certifikát FORM A č. 569 jím nebyl vydán, a nešlo tak o pravý dokument, tím spíše byl žalovaný (stěžovatel) oprávněn dodatečně zaúčtovat celou částku cla, neboť aplikace čl. 220 odst. 2 písm. b) Celního kodexu Společenství nepřipadala v úvahu. Nelze totiž hovořit o chybě, kterou způsobily samotné příslušné orgány země vývozu. Legitimnímu očekávání osoby povinné clo zaplatit nepřísluší v takovém případě ochrana ve smyslu tohoto článku.

[38] Ověření a doložení preferenčního původu zboží je skutkově náročnou záležitostí. Na rozdíl od prostého doložení toho, ve které zemi byl výrobek vyroben, musí být naplněny i požadavky ohledně původu a zpracování surovin, součástek a směsí, které byly na jeho výrobu použity. Podřazení okolností, za nichž došlo k padělení certifikátu FORM A č. 569 a požadavek městského soudu, aby české celní orgány vyčkaly v tomto směru výsledku dalšího šetření EPB se tak mívá s rozhodnými otázkami pro ověření preferenčního původu zboží. Jestliže jediným způsobem, jak prokázat preferenční původ zboží, který nelze nahradit jiným alternativním dokumentem, je osvědčení vydané na tiskopisu FORM A příslušným orgánem země vývozu, jak městský soud rovněž dovodil a v daném případě EPB označil tento doklad za falzifikát, pak žalobcem dovezené zboží nemohlo využít výhody celní preference.

## Právo na informace: žádost o informace dle zvláštního právního předpisu; vztah zvláštního právního předpisu a zákona o svobodném přístupu k informacím

k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění do 31. 3. 2012  
k zákonu č. 140/1996 Sb., o zpřístupnění svazků vzniklých činnostmi bývalé Státní bezpečnosti, ve znění zákona č. 107/2002 Sb., č. 342/2006 Sb., č. 181/2007 Sb. a č. 227/2009 Sb. (v textu jen „zákon o zpřístupnění svazků“)

**I. Při posuzování vztahu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a jiného předpisu, který upravuje poskytování informací v určité oblasti života společnosti, je v každém konkrétním případě třeba posoudit povahu informací požadovaných žadatelem s ohledem na předmět úpravy zvláštního právního předpisu a jeho rozsah a povahu, aby nedošlo k situaci, kdy není žadateli informace poskytnuta vůbec, anebo je mu poskytnuta pouze její část v rozsahu zvláštního právního předpisu, čímž by využitelnost informace pro žadatele mohla být zbytečně snížena.**

**II. Žadateli o poskytnutí informací jsou v režimu zákona č. 140/1996 Sb., o zpřístupnění svazků vzniklých činnostmi bývalé Státní bezpečnosti, zpřístupněny pouze některé informace, které mohou vypovídat o činnosti bezpečnostních složek v určitém období. Zákon o zpřístupnění svazků vzniklých činnostmi bývalé Státní bezpečnosti je tak ve vztahu k obecné úpravě poskytování informací v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zvláštním právním předpisem pouze v rozsahu poskytování informací, na které se vztahuje. V případě žádosti o poskytnutí jakýchkoliv dalších informací o činnosti bývalé StB je proto možno postupovat podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Zpravidla se bude jednat o informace obsažené ve spisových nebo archivních pomůckách bezpečnostních složek, které nejsou v dispozici ministerstev nebo Archivu bezpečnostních složek, případně o jiné informace, které se v archivních pomůckách bezpečnostních složek nenacházejí.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2014, čj. 7 As 61/2013-40)*

**Prejudikatura:** č. 204/2004 Sb. NSS a č. 2601/2012 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 223/2010 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 517/10).

**Věc:** Tomáš H. proti Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie hlavního města Prahy, o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce v žádosti o poskytnutí informací podané podle zákona o svobodném přístupu k informacím žádal Policii České republiky, Obvodní ředitelství policie Praha II (dále jen „správní orgán I. stupně“) o poskytnutí obsahu celého spisu týkajícího se vyřizování stížnosti žalobce na protiprávní jednání a nevhodné chování příslušníků služby kriminální policie a vyšetřování vůči jeho osobě. Dále žalobce žádal, aby mu bylo umožněno pořídit si kopii stížnostního spisu. Rovněž žádal o poskytnutí informace, zda nadporučík Bc. Pavel D., který

je zařazen do skupiny vyřizující stížnosti a který jeho stížnost vyřizoval, byl příslušníkem, pracovníkem nebo spolupracovníkem Státní bezpečnosti (dále jen „StB“), popřípadě v jakémkoliv jiném vztahu k StB, a pokud ano, ve které době a jakou funkci vykonával nebo jakou činností či formou spolupráce byl pověřen. Správní orgán I. stupně zamítl žádost žalobce svým rozhodnutím ze dne 11. 8. 2010.

Žalobce podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, které žalovaný svým rozhodnutím ze dne 25. 10. 2010 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 22. 4. 2013, čj. 7 A 1/2011-64, zrušil rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí správního orgánu I. stupně a nařídil správnímu orgánu I. stupně poskytnout žalobci část písemností založených ve spise, s výjimkou údajů o datu narození a místu trvalého bydliště. Ve zbytku městský soud žalobu zamítl. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že v dané věci nebyly důvody pro odmítnutí poskytnutí celého spisu dány. Služební hodnocení policisty obsahovalo kromě jeho identifikačních údajů, z nichž jeho datum narození bylo v tomto případě nepochybně osobním údajem, který je z poskytnutí podle zákona o svobodném přístupu k informacím vyloučen, pouze údaje o jeho profesní kariéře a pracovní činnosti. Služební hodnocení neobsahovalo žádné údaje o jeho privátní sféře (rodině, zdraví apod.), takže nebyl dán důvod, proč by informace v něm obsažené nemohly být veřejně dostupné. Profesní kariéra policistů či úředních osob správních orgánů je věcí veřejnou a veřejnost má právo být o ní informována. V této části proto městský soud shledal žalobu důvodnou. Zároveň městský soud dodal, že obdobné závěry platí ve vztahu k záznamu o projednání porušení pracovní kázně. Také v tomto dokumentu nebyly dle městského soudu (s výjimkou identifikačních údajů) obsaženy žádné údaje týkající se privátní sféry zaměstnance policie Zdeňka H., jehož popisované pochybení se mělo týkat dotčených událostí.

Ve vztahu k informacím týkajícím se případné spolupráce policisty nadporučíka Bc. Pavla D. s bývalou StB městský soud neshledal žalobu důvodnou. Městský soud konstatoval, že správní orgány zamítly žádost žalobce z důvodu, že žalobce se domáhal poskytnutí této informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím, avšak citovaný zákon stanoví v § 2 odst. 3, že se „nevztahuje na poskytování osobních údajů a informací podle zvláštního právního předpisu“. S účinností od 23. 3. 2006 bylo toto ustanovení novelizováno a byly do něj promítnuty závěry, k nimž při výkladu jeho předchozího znění dospěla

judikatura. Zákon o svobodném přístupu k informacím stanoví, že se „nevztahuje na poskytování informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, a dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací“. Městský soud přisvědčil postupu správních orgánů, které dospěly k závěru, že žalobce se měl domáhat poskytnutí dotčené informace dle zvláštního předpisu, kterým byl v tomto případě zákon o zpřístupnění svazků. Městský soud dodal, že skutečnost, že žalobce podal již dříve, tj. před podáním žádosti dle zákona o svobodném přístupu k informacím, žádost dle zákona o zpřístupnění svazků, avšak poskytnuté informace nepovažoval za pravdivé, nebyla pro posouzení žaloby podstatná.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž namítl, že městský soud nesprávně posoudil otázku nevyhovění žádosti stěžovatele o informace v části vztahu nadporučíka Bc. Pavla D. k StB. Z článku 17 Listiny základních práv a svobod a článku 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) vyplývá, že omezit právo na informace lze za současného splnění dvou podmínek: je-li tak stanoveno zákonem a jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti, přičemž obě tyto podmínky musí být splněny současně. Stěžovatel dodal, že policista jako úřední osoba, *nota bene* ve vedoucí funkci u útvaru vykonávajícího kontrolní činnost a vyřizujícího stížnosti občanů na policisty, je osobou veřejně činnou a informace o jeho veřejném životě nelze zaměňovat s informacemi o jeho soukromí, neboť jde o veřejnou sféru, z níž informace o jednotlivci může brát na vědomí každý.

Dále stěžovatel uvedl, že nejprve poskytoval podle zákona o zpřístupnění svazků a obdržel negativní informaci, podle které údajně nadporučík Bc. Pavel D. nikdy nebyl v žádném vztahu k bývalé StB, přičemž o ob-

jektivitě a pravdivosti této informace měl důvod pochybovat. Důvod této pochybnosti spočíval ve skutečnosti, že tento policista byl uveden v tzv. Cibulkových seznamech. Existoval zde tedy rozpor mezi informací poskytnutou postupem podle zákona o zpřístupnění svazků a mezi informacemi vyplývajících z veřejně dostupných zdrojů. Proto se stěžovatel se žádostí dle zákona o svobodném přístupu k informacím obrátil na žalovaného, který musel disponovat informací minimálně o tom, kde byl nadporučík Bc. Pavel D. před rokem 1990 v rámci Sboru národní bezpečnosti služebně zařazen, a zda byl zařazen u složky StB. Stěžovatel uvedl, že není vyloučeno postupem podle zákona o svobodném přístupu k informacím verifikovat informace získané postupem podle zákona o zpřístupnění svazků v situaci, kdy takto získané informace budily důvodné pochybnosti o jejich správnosti a věrohodnosti. Pokud by občané měli právo pouze podat žádost o určitou informaci a v případě, kdy jim byla poskytnuta informace nevěrohodná nebo vyloženě nepravdivá, by neměli možnost získanou informaci nijak verifikovat, stalo by se ústavně zaručené právo na informace prázdňým pojmem a otevřela by se tím možnost pro svévoli povinných subjektů.

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

### Z odůvodnění:

(...) Podle § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se tento zákon „*nevztahuje na poskytování osobních údajů a informací podle zvláštního právního předpisu*“. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu musí takový zvláštní právní předpis poskytování informací upravit komplexně, k čemuž směřuje i novelizace citovaného ustanovení provedená zákonem č. 61/2006 Sb. V současném znění se tedy zákon o svobodném přístupu k informacím nevztahuje na poskytování informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyříze-

ní žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací. Poznámka pod čarou uvedená u pojmu zvláštního právního předpisu odkazuje na zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Současné znění zákona o svobodném přístupu k informacím pak v uvedeném ustanovení odkazuje také na zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon)\*. Uvedený výčet je ovšem výčtem demonstrativním a poznámky pod čarou v tomto smyslu pouze dávají příklady zákonů, které zvláštní úpravy obsahují, aniž by jejich okruh uzavíraly.

Nejvyšší správní soud ve vztahu k § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím dovedl, že požadavek komplexnosti úpravy ve zvláštním právním předpisu splňuje institut nahližení do spisu podle správního řádu z roku 1967 i z roku 2004 (viz rozsudky ze dne 27. 1. 2004, čj. 5 A 158/2001-100, č. 204/2004 Sb. NSS, ze dne 28. 3. 2006, čj. 8 As 34/2005-76, a ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 As 38/2007-78). Naopak zvláštním právním předpisem není právní úprava obsažená v § 133 stavebního zákona z roku 1976, která pouze doplňuje obecnou úpravu v zákoně o svobodném přístupu k informacím (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, čj. 5 As 7/2004-53).

Úprava obsažená v § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím slouží k tomu, aby se nezdvojovala úprava přístupu k informacím, nikoliv aby bylo přístupu k informacím zamezeno. Účelem zákona o svobodném přístupu k informacím totiž není nahradit postup upravený v režimu zvláštních předpisů. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 10. 2011, čj. 7 As 101/2011-66, č. 2601/2012 Sb. NSS, uvedl, že ve svých závěrech „*setrvale vychází z toho, že široce pojatý svobodný přístup k informacím ve veřejné sféře je jednou z nejefektivnějších cest k transparentci veřejné moci, k její všestranné, účinné a kontinuální veřejné kontrole a jedním z nástrojů snižujících možnosti je-*

\* S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

*jího zneužívání. Na druhé straně však nelze přehlédnout, že kverulační, zjevně šikanózní, či dokonce pracovní kapacitu orgánů veřejné moci z různých důvodů cíleně paralyzující výkon tohoto práva může mít významné negativní důsledky, které za určitých okolností mohou popřít dokonce i smysl a účel práva na svobodný přístup k informacím.“*

V dané věci není pochyb o tom, že zákon o zpřístupnění svazků obsahuje komplexní úpravu poskytování informací, které jsou předmětem jeho úpravy. Rozhodující pro posouzení kasační stížnosti je ovšem právě rozsah této zvláštní úpravy poměřovaný rozsahem informací, jejichž poskytnutí stěžovatel požadoval. Nelze totiž pominout, že úprava přístupu k informacím ve zvláštním právním předpisu bude z povahy věci vždy svojí šíří omezená oproti obecnému rozsahu poskytovaných informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, jakkoli co do hloubky může oprávněné osobě třeba poskytovat i větší rozsah informací. Je také představitelné, že zvláštní právní úprava může mít takovou povahu, že o určité oblasti bude chtít poskytnout právě a jen informace v rozsahu, jenž stanoví ona sama, a nebude vůbec umožňovat uplatnění zákona o svobodném přístupu k informacím, v oblasti, na kterou se zvláštní úprava vztahuje. To by však muselo z příslušné zvláštní úpravy být dostatečně patrné. V každém konkrétním případě je tak třeba posoudit povahu informací požadovaných žadatelem s ohledem na předmět úpravy zvláštního právního předpisu, jeho rozsah a povahu, aby nedošlo k situaci, kdy není žadateli informace poskytnuta vůbec, anebo je mu poskytnuta pouze její část v rozsahu zvláštního právního předpisu, čímž by využitelnost informace pro žadatele mohla být zbytečně snížena.

Podle § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se informací „pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audio-

*vizuálního“*. Oproti tomu je okruh informací poskytovaných podle zákona o zpřístupnění svazků nepochybně užší. Podle § 2 citovaného zákona se jedná o „zachované nebo rekonstruované dokumenty vzniklé činností bezpečnostních složek v období od 25. 2. 1948 do 15. 2. 1990, evidované v dobových spisových nebo archivních pomůckách (registrech) těchto složek nebo jim nadřazených ústředních správních orgánů“. Užší je i okruh subjektů povinných k poskytování informací. V rozhodné době bylo tímto subjektem Ministerstvo vnitra (příp. Ministerstvo obrany a ministerstvo spravedlnosti) a v současnosti je jím Archiv bezpečnostních složek.

Z výše uvedeného vyplývá, že žadatelé o poskytnutí informací jsou v režimu zákona o zpřístupnění svazků zpřístupněny pouze některé informace, které mohou vypovídat o činnosti bezpečnostních složek v určitém období. Zákon o zpřístupnění svazků je tak ve vztahu k obecné úpravě poskytování informací v zákoně o svobodném přístupu k informacím zvláštním právním předpisem pouze v rozsahu poskytování informací, na které se vztahuje. V případě žádosti o poskytnutí jakýchkoliv dalších informací o činnosti bývalé StB je tedy možno postupovat podle zákona o svobodném přístupu k informacím, přičemž se bude zpravidla jednat o informace obsažené ve spisových nebo archivních pomůckách bezpečnostních složek, které nejsou v dispozici ministerstev nebo Archivu bezpečnostních složek, případně o jiné informace, které se v archivních pomůckách bezpečnostních složek nenacházejí. Je například představitelné, že údaje o činnosti policisty v bezpečnostních složkách ve smyslu § 3 písm. g) a písm. h) zákona o zpřístupnění svazků či spolupráce policisty s těmito entitami bude patrná z dokumentace o služebním poměru policisty či z jiných podkladů, které jsou uchovávány v jeho osobním spise (§ 202 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů).

Účelem zákona o zpřístupnění svazků ovšem není přístup k informacím tohoto druhu omezovat, ale naopak umožnit jej v co nejširší míře. Podle § 1 citovaného zákona je

účelem zákona „co nejširší odhalení praxe komunistického režimu při poilačování politických práv a svobod vykonávané prostřednictvím tajných represivních složek totalitního státu“. Zákon o zpřístupnění svazků „umožňuje zpřístupnit pronásledovaným osobám dokumenty o jejich pronásledování a zveřejnit údaje o vykonavatelích tohoto pronásledování a jejich činnosti“. Ověření informací získaných podle zákona o zpřístupnění svazků jinými zákonem upravenými prostředky totiž nejen, že není vyloučeno, nýbrž naopak tento postup je naplňováním veřejného zájmu na vyrovnání se

s totalitní minulostí, s potřebou co nejširší informovanosti a otevřené veřejné diskuse o této minulosti (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10, č. 223/2010 Sb. ÚS). Domněnka, že Policie České republiky, tedy současný nebo bývalý zaměstnavatel dotyčného policisty, disponuje i údaji souvisejícími s jeho možnou činností v bývalé StB, proto není zcela neopodstatněná.

Z výše uvedených důvodů je tedy stížní námitka týkající se rozsahu poskytnuté informace důvodná. (...)

## 3065

### Sociální zabezpečení: příspěvek na zvláštní pomůcku

k § 70 písm. d) soudního řádu správního

k § 9 odst. 2 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů\*)

**Při rozhodování o nároku na příspěvek na zvláštní pomůcku (§ 9 odst. 2 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením) správní orgán hodnotí otázky právní i skutkové, přičemž skutková zjištění nezávisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osoby žadatele. Z toho vyplývá, že rozhodnutí o příspěvku na zvláštní pomůcku není předmětem výluky z přezkumu ve správním soudnictví [§ 70 písm. d) s. ř. s.].**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, čj. 3 Ads 55/2013-29)

**Věc:** František Š. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o příspěvek na zvláštní pomůcku – motorové vozidlo, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 29. 1. 2013 žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce, Krajské pobočky v Českých Budějovicích (správní orgán I. stupně) o zamítnutí žádosti o příspěvek na zvláštní pomůcku – motorové vozidlo.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích, kterou soud zamítl rozhodnutím ze dne 4. 6. 2013, čj. 2 Ad 14/2013-20.

V žalobě žalobce poukázal na to, že bez motorového vozidla nemůže existovat, jelikož v roce 2006 utrpěl úraz – zlomeninu krčku dolní končetiny, má zkrat nohy, jeho zdravotní stav se zhoršuje, nikam se nedostane, vzdále-

nost k autobusu má 500 m. Potřebuje dojíždět k lékaři a nakupovat, dovoz si musí zjednat.

Krajský soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí vyšel z podmínky nároku na takový příspěvek, jak je vymezuje § 9 odst. 2 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením. Podle této úpravy má nárok na takový příspěvek osoba, která má těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí (podřaditelná jmenovitým postižením podle přílohy k zákonu), anebo těžkou nebo hlubokou mentální retardací charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, a tento stav nevyklučuje přiznání tohoto příspěvku.

\*) S účinností od 1. 1. 2014 změněn zákonem č. 313/2013 Sb.

Posouzení zdravotního postižení a úsudek o tom, je-li postižení podřaditelné těžkým vadám nosného nebo pohybového ústrojí, je závislé na lékařském odborném posouzení. Takové posouzení provádí lékař Okresní správy sociálního zabezpečení, v odvolacím řízení pak posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí.

V posuzované věci krajský soud z takových posudků opatřených v obou stupních (u posudkové komise byl posudek k námitkám žalobce ještě doplněn) zjistil, že posudkoví lékaři měli k dispozici úplnou zdravotní dokumentaci a zabývali se zdravotním postižením stěžovatele i se zřetelem k dodatečně předloženým lékařským zprávám. Oba posudky stanovily shodnou klinickou diagnózu a zabývaly se tím, zda lze postižení žalobce podřadit těžké vadě nosného nebo pohybového ústrojí. Byl konstatován stav levé kyčle s hybností 0-0-90 a zkrat levé dolní končetiny o 6 cm. Dále bylo vycházeno z aktuálního ortopedického vyšetření o tom, že levá ruka ztratila funkčnost. Tato postižení pak byla porovnána s postiženími podle přílohy I bodu 1 zákona, přičemž tato postižení jsou v posudku posudkové komise jmenovitě vypočtena. Ke stavu kyčelního kloubu se poukazuje na to, že postižení je podřaditelné pod písmeno e) tehdy, je-li hybnost v obou kloubech 0-0-0. Takové postižení však v relevantním nálezu ze dne 17. 7. 2012. shledáno nebylo. Stejně tak nebylo shledáno žádné z dalších postižení vyjádřených v příloze k citovanému zákonu, s uvedením, že není zjišťována anatomická nebo funkční ztráta končetiny, o ostatní komorbiditě se uvádí, že zůstává bez větší posudkové významnosti.

Krajský soud po posouzení věci shrnul, že ze spisu je zřejmé, že bylo vycházeno z úplné dokumentace zdravotního stavu žalobce, mezi posudky nejsou žádné rozpory, bylo přihlédnuto k lékařským zprávám doplněným žalobcem, a za tohoto stavu věci daná zjištění vzal za objektivní podklad pro rozhodování o nároku na příspěvek na zvláštní pomůcku. Zdravotní postižení žalobce není podle učiněných zjištění podřaditelné těžké vadě nosného nebo pohybového ústrojí ve smyslu po-

stižení specifikovaných v příloze k zákonu části I, bodu 1. Krajský soud proto uzavřel, že napadené rozhodnutí nebylo vydáno v rozporu s § 9 odst. 2 a 4 uvedeného zákona, neb žalobci nárok na poskytnutí jím požadovaného příspěvku nevznikl.

Proti rozhodnutí krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. V kasační stížnosti a jejím doplnění stěžovatel nejprve obdobně jako v žalobě uvedl, že bez osobního auta nemůže existovat, nikam se bez auta nedostane. V roce 2007 příspěvek na auto dostal, tehdy to šlo, nyní je na LPS v Písku jiný lékař, a nejde to. Zdravotní stav se mu zhoršuje, jeho příjmy mu nedovolují neustále si někoho na odvoz zjednat nebo půjčovat auto. Musí stále někoho prosit, aby jej odvezl, kam potřebuje. Je toho názoru, že zvolený výklad § 9 odst. 1 až 4 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, z něhož vychází napadené rozhodnutí i napadený rozsudek, je extrémně tvrdý a v rozporu s morálními zásadami. Zákonná ustanovení je třeba vždy vykládat v souladu s účelem interpretované právní normy a úměrně konkrétní situaci, což se v jeho případě nestalo, a byl tak poškozen na svých právech. Dále namítal, že jeho zdravotní stav neměl být posuzován pouze z písemných lékařských zpráv, a posudková komise jej měla pozvat k vlastnímu lékařskému vyšetření, příp. vyzvat k další součinnosti, což se ani přes jeho námitky nestalo. Již jednou příspěvek na auto dostal, a lékař doporučuje jeho žádosti vyhovět, neboť jeho zdravotní stav se bude dále již jen zhoršovat. Pokud správní orgány postupují ve stejné věci pokaždé jinak, je tento postup nesprávný, ohrožující právní jistotu občanů, a v neposlední řadě je v rozporu se zásadou legitimního očekávání. Stěžovatel spatřoval zásadní procesní pochybení v tom, že správní orgán se vůbec nevypořádal s jeho námitkami a neprovedl jakékoliv šetření. Podle názoru stěžovatele tak byla v předchozím řízení porušena zásada nestranného a objektivního postupu, ze které vyplývá, že správní orgán dbá na to, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem konkrétního případu. V návaznosti na uvedené stěžovatel vytkl vadu řízení před správním

orgánem spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci jako vadu, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a současně tvrdil, že z výše uvedených důvodů došlo k porušení práva na spravedlivý proces a soudní ochranu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud v tomto kontextu při posouzení splnění podmínek řízení také posuzoval, zda rozhodnutí o příspěvku na zvláštní pomůcku – motorové vozidlo – není příp. rozhodnutím, které by mělo být vyloučeno ze soudního přezkumu. Dospěl k závěru, že toto není tento případ. Příspěvek na zvláštní pomůcku – motorové vozidlo – nyní upravený v zákoně o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením byl transformován z příspěvku na zakoupení, celkovou opravu a zvláštní úpravu motorového vozidla, upraveného v § 34 odst. 1 písm. b) zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení<sup>\*)</sup>, u něhož s ohledem na § 56c téhož zákona platilo, že toto rozhodnutí bylo zahrnuto mezi rozhodnutí na úseku péče o zdravotně postižené občany vyloučená ze soudního přezkumu. Nynější právní úprava tohoto příspěvku v zákoně o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením však již takovéto ustanovení neobsahuje. Stejně tak podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze u tohoto rozhodnutí uvažovat o jeho příp. vyloučení ze soudního přezkumu s ohledem na § 70 písm. d) s. ř. s., podle něhož jsou ze soudního přezkumu vyloučena rozhodnutí, která závisí pouze na posouzení zdravotního stavu osob, ve vztahu k nimž je rozhodováno. Nejvyšší správní soud je si vědom toho, že rozhodnutí o předmětném příspěvku závisí převážně na posouzení zdravotního stavu žadatele ve smyslu § 9 odst. 2 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, nicméně současně konstatuje, že správní orgán, který ve věci rozhoduje, musí

zohlednit i další podmínky, které předepisuje citovaný zákon v § 9 odst. 5, 6 a 11. Z uvedeného vyplývá, že při rozhodování o nároku na předmětný příspěvek správní orgán hodnotí otázky právní i skutkové, přičemž skutková zjištění nezávisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osoby žadatele. Nejvyšší správní soud také zdůrazňuje, že v případě pochybností je zapotřebí jakékoliv výluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu. Jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti – *denegatio iustitiae* – ve vztahu k žadateli o předmětný příspěvek.

Po přezkoumání napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z kasační stížnosti vyplynulo, že stěžovatel uplatňuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost*“. Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*“.

Takové nedostatky či vady Nejvyšší správní soud v posuzované věci nezjistil.

Stěžovatel trvá na tom, že jeho zdravotní stav nebyl řádně a objektivně posouzen, ne-

<sup>\*) S účinností od 1. 1. 2012 nahrazen zákonem č. 329/2011 Sb.</sup>



byly vzaty v úvahu jeho námitky, posudková komise jej měla pozvat k vlastnímu lékařskému vyšetření, příp. vyzvat k další součinnosti, nebylo zohledněno, že se jeho zdravotní stav neustále zhoršuje, stejně jako nebylo zohledněno, že příspěvek již jednou dostal, zdravotní stav se mu spíše zhoršil, a je tak nesprávné, že nyní bylo rozhodnuto jinak. Relevantní úprava byla vyložena v jeho neprospěch nepřiměřeně tvrdě.

K uvedeným námitkám Nejvyšší správní soud, a to do značné míry obdobně jako krajský soud, především uvádí, že pokud jde o podklady, na základě kterých bylo rozhodováno, platí, že rozhodnutí správního orgánu o nároku na příspěvek na zvláštní pomůcku – motorové vozidlo, a obdobně i rozhodnutí odvolacího správního orgánu, je závislé zejména na odborném lékařském posouzení. Pro potřeby správního řízení v I. stupni to, zda jde pro účely příspěvku na zvláštní pomůcku o osobu s těžkou vadou nosného nebo pohybového ústrojí, posuzují okresní správy sociálního zabezpečení, a tam, kde bylo napadené rozhodnutí vydáno na základě posudku okresní správy sociálního zabezpečení, posuzuje zdravotní stav pro účely odvolacího řízení správního Ministerstvo práce a sociálních věcí, které za tímto účelem zřizuje jako své orgány posudkové komise. Při soudním přezkumu takového rozhodnutí soud neposuzuje věcnou správnost posudku, neboť k tomu nemá potřebné odborné znalosti. Posudek Posudkové komise MPSV soud hodnotí jako každý jiný důkaz podle zásad upravených v § 77 odst. 2 s. ř. s., avšak s ohledem na mimořádný význam v tomto řízení bývá tento posudek důkazem rozhodujícím v případech, kdy z hlediska své celistvosti a přesvědčivosti nevzbuzuje žádných pochyb, a nejsou-li tu ani žádné jiné skutečnosti nebo důkazy, kterými by správnost posudku mohla být zpochybněna. Požadavek úplnosti a přesvědčivosti kladený na tyto posudky spočívá pak v tom, aby se komise vypořádala se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především s těmi, které posuzovaný namítá, a aby své posudkové závěry náležitě odůvodnila.

V projednávaném případě bylo správním orgánem I. stupně nejprve rozhodováno na základě posudku posudkového lékaře OSSZ Písek ze dne 22. 6. 2012, a následně v řízení o odvolání si žalovaný vyžádal posudek PK MPSV v Českých Budějovicích ze dne 9. 11. 2012, který byl poté k námitkám stěžovatele na žádost žalovaného doplněn doplňujícím posudkem téže posudkové komise ze dne 7. 1. 2013. Všechna tato posouzení se vypořádávala s celým zdravotním stavem stěžovatele, a dospěla k prakticky **shodným závěrům**, koncentrovaně shrnutým v doplňujícím posudku PK MPSV. Ve všech případech bylo zjištěno a deklarováno, že u stěžovatele jde o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav po četných úrazech a ortopedických operacích. Jde o závažné postižení lokomočního aparátu, které se dále zhoršuje při postupujících artrózách i vlivem recidivy erysipelů. Dle všech doložených nálezů i dle posledního aktuálního vyšetření MUDr. Š. ze dne 17. 7. 2012 se konstatuje, že levá ruka ztratila funkčnost, artrodéza v zápěstí, ruka drápotivá, levá kyčel s hybností 0-0-90, zkrat levé dolní končetiny o 6 cm. K ostatní komorbiditě se uvádí, že je bez větší posudkové významnosti. Návazně poslední posudek (doplňující) obsahuje jmenovitý výčet v úvahu přicházejících postižení pro uznání těžké vady nosného (pohybového) ústrojí, jak jsou vymezeny v písm. a), b), d) až i) bodu 1 části I přílohy k zákonu o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, a dále i dle písm. b) bodu 4 části I téže přílohy stran těžkého mentálního postižení. K tomu se v posudku uvádí, že zdravotní postižení posuzovaného nelze přirovnávat, pro uznání postižení musí jít o postižení shodné, jako v citovaných písmenech. Posudek uzavírá, že žádné z postižení vyjmenovaných v příloze zákona není uvedeno v lékařských nálezech stěžovatele, a nejde ani o mentální postižení při těžké nebo hluboké mentální retardaci. Současně se v posudku konstatuje, že ani doplňující zpráva praktického lékaře z 19. 11. 2012 nemění zdravotní postižení již dříve uvedená, včetně již doloženého ortopedického vyšetření ze dne 17. 7. 2012. Tímto doplňujícím posudkem tak byly potvrzeny závěry posudků předchozích, že k datu vydá-

ní napadeného rozhodnutí ze dne 11. 6. 2012 nešlo o osobu, která má ve smyslu § 9 odst. 2 a 4 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí anebo těžkou nebo hlubokou mentální retardaci charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Nešlo o těžkou vadu nosného pohybového ústrojí uvedenou v písm. a), b), d) až i) bodu 1 části I přílohy k citovanému zákonu, nešlo ani o těžké mentální postižení uvedené v písm. b) bodu 4 části I téže přílohy.

Všechny tyto posudky, zejména pak oba posudky PK MPSV v Českých Budějovicích, jsou obsažně vyargumentovány, i podle názoru Nejvyššího správního soudu splňují požadavky na jejich přesvědčivost, objektivnost, jasnost, srozumitelnost a také úplnost odůvodnění.

Pokud jde o námitku stěžovatele, že zvolený výklad § 9 odst. 1 až 4 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, z něhož vychází napadené rozhodnutí i napadený rozsudek, je extrémně tvrdý a v rozporu s morálními zásadami, zákonná ustanovení je třeba vždy vykládat v souladu s účelem interpretované právní normy a úměrně konkrétní situaci, což se v jeho případě nestalo, k tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že žalovaný, stejně jako krajský soud, jsou vázány zákonnou dikcí, která při jejich rozhodování neumožňuje zmírnění „*tvrdosti zákona*“, a rozhodovacím orgánům nedává v daných věcech jinou možnost, než postupovat v souladu s výslovným obsahem právní úpravy, byť se zohledněním okolností každé rozhodované věci. Bez významu není ani skutečnost, že nepřiměřenou tvrdost výkladu předmětných ustanovení stěžovatel nenamítal v žalobě, poprvé ji namítá až v kasační stížnosti, a Nejvyšší správní soud musí mít již z tohoto důvodů danou námitku ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. za nepřipustnou.

Namítá-li stěžovatel, že jeho zdravotní stav neměl být posuzován pouze z písemných lékařských zpráv a posudková komise jej měla pozvat k vlastnímu lékařskému vyšetření, příp. vyzvat k další součinnosti, což se ani přes jeho námitky nestalo, s touto námit-

kou Nejvyšší správní soud taktéž nemůže souhlasit. Podle aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu je vyšetření posuzovaného při jednání komise základním prostředkem pro odstraňování rozporů mezi závěry sociálního šetření a posudkovým hodnocením. K odstranění či vysvětlení případných rozporů potom může sloužit i doplňující posudek (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013-25). V daném případě sice rozpory v podkladech a posudkových hodnoceních obsaženy nebyly, nicméně k námitkám stěžovatele byl, a to právě za účelem vypořádání vznesených námitek, doplňující posudek vyžádán. Ten však i po přihlédnutí k dalšímu (novému) podkladu doloženému stěžovatelem zkonstatoval, že ani doplňující zpráva praktického lékaře nemění zdravotní postižení již uvedená. Bez zřetele není ani skutečnost zaznamenaná v doplňujícím posudku, že v dopisu stěžovatele posudkové komisi, který komise obdržela dne 29. 10. 2012, stěžovatel uvádí, že „[s]e do komise nemůže osobně dostavit, kdyby jej komise osobně potřebovala, musela by mu zaplatit sanitku. Při delší jízdě musí zastavovat pro bolesti nohy a zasílá nové nálezy.“ Nejvyšší správní soud dodává, že přítomnost posuzovaného na jednání posudkové komise není bezvýjimečným pravidlem, avšak vždy musí být náležitě zohledněny konkrétní okolnosti projednávaného případu. V daném případě je Nejvyšší správní soud toho názoru, že při úplnosti a aktuálnosti lékařských zpráv o aktuálním zdravotním stavu stěžovatele a bezrozpornosti shromážděných podkladů nebylo vyšetření stěžovatele při jednání Posudkové komise MPSV v Českých Budějovicích nezbytné. I podle Nejvyššího správního soudu měla za daného skutkového stavu a současně za daného znění relevantní právní úpravy posudková komise dostatečné podklady k tomu, aby mohla zdravotní postižení stěžovatele posoudit úplně a objektivně, a také aby toto své posouzení mohla jasně, srozumitelně a přesvědčivě odůvodnit. To se také podle zjištění Nejvyššího správního soudu stalo.

Stěžovatel dále spatřuje zásadní procesní pochybení v tom, že správní orgán se vůbec nevypořádal s jeho námitkami a neprovedl jakékoliv šetření. Jak je uvedeno bezprostředně výše, obsahem stěžovatelem vznesených námitek se zabýval právě doplňující posudek posudkové komise, dal na vznesené námitky odpověď, a nelze tedy souhlasit ani s tím, že by jeho námitky nebyly vypořádány.

Stěžovatel také namítá, že již jednou příspěvek na auto dostal, praktický lékař doporučuje jeho žádosti vyhovět, neboť jeho zdravotní stav se bude dále již jen zhoršovat, a pokud nyní správní orgány rozhodly jinak, je tento postup nesprávný, ohrožující právní jistotu občanů, a v neposlední řadě je v rozporu se zásadou legitimního očekávání. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že tuto námitku nemůže posoudit, nynější rozhodnutí s předchozím vyhovujícím rozhodnutím z roku 2007 nemůže porovnávat, a to nejen proto, že k předchozímu rozhodnutí nemá podklady, ale zejména proto, že dané předchozí rozhodnutí mu nepřísluší posuzovat, resp. přezkoumávat, ani jakkoliv jinak hodnotit. Nejvyšší správní soud je v daném kontextu povolán k přezkoumání toliko nyní napadeného rozhodnutí, a to shledává s ohledem na výše uvedené v souladu se zákonem.

Vzhledem ke všemu shora uvedenému tak Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit s tím, že by se žalovaný ve svém postupu dopustil vady řízení spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci jako vady, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Obdobně Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že došlo k porušení práva na spravedlivý proces a soudní ochranu. Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti a obsahu napadených rozhodnutí dospěl k závěru, že právo stěžovatele zakotvené v článku 36 Listiny základních práv a svobod porušeno nebylo. Z napadených rozhodnutí vyplývá, že stěžovateli bylo v souladu se zákonem umožněno obrátit se se svými návrhy na příslušné správní orgány a soudy, které se těmito návrhy věcně a důkladně zabývaly. Napadená rozhodnutí jsou řádně odůvodněna a vypořádávají se všemi vznesenými námitkami.

Nejvyšší správní soud ještě, a to obdobně jako soud krajský, poznamenává, že soudní přezkoumání napadeného rozhodnutí se váže ke skutkovému stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Pokud je stěžovatel toho názoru, že po vydání napadeného rozhodnutí došlo k takovému vývoji v jeho zdravotním postižení, který odůvodňuje jeho posouzení jako stavu závažnějšího, může se znovu obrátit se žádostí o nové posouzení zcela aktuálního stavu svého zdravotního postižení a v důsledku takového případného zjištění podat novou žádost o příspěvek na zvláštní pomůcku – motorové vozidlo.

K osobní situaci stěžovatele, která je skutečně specifická, soud ještě dodává, že na případy tíživých sociálních situací v našich podmínkách pamatuje systém pomoci v hmotné nouzi a dávek sloužících k zajištění péče o zdravotně postižené (příspěvek na péči).

## 3066

## Pojistné na sociální zabezpečení: plnění zahrnutá do vyměřovacího základu zaměstnance; odstupné při ukončení pracovního poměru z důvodu pozbytí zdravotní způsobilosti

k § 52 písm. e) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce

k § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění zákonů č. 241/1994 Sb., č. 59/1995 Sb., č. 160/1995 Sb., č. 264/2006 Sb., č. 261/2007 Sb. a č. 306/2008 Sb. (v textu jen „zákon o pojistném“)

**Odstupné poskytnuté zaměstnavatelem při ukončení pracovního poměru se zaměstnancem prokazatelně z důvodu podle § 52 písm. e) zákoníku práce z roku 2006 (tj. z důvodu dlouhodobého pozbytí zdravotní způsobilosti) je odstupným poskytnutým na základě zákoníku práce jakožto zvláštního právního předpisu ve smyslu § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení. Podle tohoto ustanovení se proto takové odstupné nezahrnuje do vyměřovacího základu zaměstnanců pro pojistné na důchodové pojištění.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2014, čj. 6 Ads 90/2013-50)*

**Prejudikatura:** č. 791/2006 Sb. NSS, č. 2119/2010 Sb. NSS a č. 2580/2012 Sb. NSS; č. 57/2013 Sb. NS.

**Věc:** Akciová společnost ArcelorMittal Tubular Products Ostrava proti České správě sociálního zabezpečení o pojistné na sociální zabezpečení, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyni byla platebním výměrem Okresní správy sociálního zabezpečení Ostrava ze dne 9. 12. 2010 uložena povinnost uhradit dlužné pojistné dle zákona o pojistném ve výši 737 821 Kč a penále ve výši 209 982 Kč dopočtené podle § 20 téhož zákona.

Žalobkyně dle tvrzení Okresní správy sociálního zabezpečení neodvedla pojistné, která měla ze zákona odvést za částku, kterou vyplatila svým osmi zaměstnancům při rozvázání pracovního poměru dohodou v letech 2008 až 2010 z důvodu uvedeného v § 52 písm. e) zákoníku práce z roku 2006, tj. z důvodu, že zaměstnanec pozbyl vzhledem ke svému zdravotnímu stavu dlouhodobě zdravotní způsobilost.

Žalobkyně podala proti platebnímu výměru odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 15. 2. 2011 zamítla.

Žalobkyně proti rozhodnutí žalované podala žalobu u Krajského soudu v Ostravě, ve které namítala, že odstupné ve smyslu zákoníku práce je možné přiznat i zaměstnancům, s nimiž je rozvazován poměr z důvodu

stanoveného v § 52 písm. e) zákoníku práce z roku 2006, a to na základě principu „*co není zakázáno, je dovoleno*“, a že ani takovéto odstupné nemá být zahrnuto do vyměřovacího základu pro odvod pojistného.

Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 12. 11. 2013 zamítl. Ztotožnil se se závěry žalované, že žalobkyni poskytnuté odstupné nemohlo být zahrnuto pod výjimku stanovenou v § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném, podle něhož se do vyměřovacího základu zaměstnance nezahrnují „*odstupné a další odstupné, odchodné a odbytné poskytovaná na základě zvláštních právních předpisů a odměna při skončení funkčního období náležející podle zvláštních právních předpisů*“.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Konkrétně namítala, že krajský soud „*nesprávně posoudil otázku, zda je zaměstnavatel povinen zahrnout do vyměřovacího základu pro odvod pojistného také odstupné vyplácené zaměstnancům na základě ujednání v kolektivní smlouvě v případech skon-*

čení pracovního poměru z důvodu uvedeného v § 52 písm. e) zákoníku práce z roku 2006“. Stěžovatelka se domnívala, že § 67 zákoníku práce z roku 2006 „neobsahuje taxativní výčet důvodů, pro něž má zaměstnavatel možnost zaměstnanci v souvislosti se skončením pracovního poměru poskytnout odstupné, a také že peněžité plnění poskytované zaměstnavatelem zaměstnanci při skončení pracovního poměru z jiných důvodů je možné považovat za odstupné ve smyslu zákoníku práce“. Dále byla stěžovatelka názoru, že „odstupné vyplacené v souladu s kolektivní smlouvou je zapotřebí považovat za odstupné poskytnuté na základě zákoníku práce i bez výslovného zakotvení zákonného nároku zaměstnance na takové odstupné“, a že „odstupné poskytované v případě skončení pracovního poměru pro zdravotní důvody na straně zaměstnance plně odpovídá smyslu existence institutu odstupného“. Opak by stěžovatelka považovala za rozporný s účelem právní úpravy obsažené v zákoníku práce z roku 2006 a neodpovídající historickému vývoji právní úpravy odstupného. Stěžovatelka rovněž považovala otázku výkladu pojmu „odstupné“ za zcela zásadní a pokládala za potřebné zohlednit judikaturu Nejvyššího soudu při řešení dané věci.

Stěžovatelka soudu předložila kolektivní smlouvu, na jejímž základě svým zaměstnancům poskytovala předmětné odstupné. V bodu C16 dodatku č. 1/2007 ke kolektivní smlouvě na roky 2006–2008, uzavřeného 31. 1. 2007 a účinného zpětně od 1. 1. 2007, přičemž účinnost této kolektivní smlouvy původně stanovená do 31. 12. 2008 byla dalšími dodatky prodloužena až do roku 2010, se uvádí: „Při skončení pracovního poměru zaměstnance z důvodů uvedených v § 52 odst. 1 písm. d) zákoníku práce z roku 2006 a dohodou dle § 49 zákoníku práce z roku 2006 z důvodů uvedených v § 52 odst. 1 písm. e) náleží zaměstnanci odstupné podle § 67 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006 ve výši 12násobku jeho průměrného výdělku.“

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakovala svoji argumentaci z řízení před krajským soudem, že odstupné náleží zaměst-

nanci, u něhož dochází k rozvázání pracovního poměru výpovědí danou zaměstnavatelem z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až c) zákoníku práce z roku 2006 nebo dohodou z týchž důvodů. Dle žalované z § 67 zákoníku práce z roku 2006 „vyplývá, že pokud je příčinou výpovědi ztráta dlouhodobé způsobilosti zaměstnance konat dále dosavadní práci vzhledem ke svému zdravotnímu stavu ..., zákonný nárok na odstupné nenáleží“. Žalovaná se domnívala, že kolektivní smlouva, v níž se stěžovatelka zavázala poskytovat odstupné nad rámec platných předpisů, není zvláštním právním předpisem ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o pojistném.

V doplnění vyjádření žalovaná poukázala na historii předmětné právní úpravy týkající se odstupného a jeho zahrnování do vyměřovacího základu pro odvod pojistného za platnosti a účinnosti zákoníku práce z roku 1965 a zákoníku práce z roku 2006, který jej nahradil s účinností od 1. 1. 2007, s tím, že odstupné, které se nezahrnuje do vyměřovacího základu pro odvod pojistného, představuje (jen) odstupné ve smyslu zákoníku práce, tj. odstupné, na které má zaměstnanec nárok ze zákona. Zákoník práce z roku 2006 podle žalované nebrání tomu, aby zaměstnavatel jako odstupné označil i jiné peněžité plnění, které zaměstnanci poskytne v souvislosti se skončením pracovního poměru, což může vyplývat i z kolektivní smlouvy, avšak takové plnění není odstupným podle § 67 zákoníku práce z roku 2006, tedy na základě zákona ve smyslu § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném. „Za odstupné nezahrnované do vyměřovacího základu ... nemůže být považován každý příjem, který jako odstupné označí účastníci pracovněprávních vztahů, ale pouze takové peněžité plnění, které naplňuje znaky právního pojmu ‚odstupné‘, tj. určité formy odškodnění zaměstnance za ztrátu zaměstnání bez jeho zavinění. Bylo-li by úmyslem zákonodárce nezahrnovat do vyměřovacího základu pro odvod pojistného jakékoliv peněžité plnění zaměstnavatele ve prospěch zaměstnance při skončení pracovněprávního vztahu, pak by odkaz ... na zákoník práce byl zcela nadbytečný“, uvedla žalovaná.

Žalovaná konečně upozornila, že „*zahrnutí odstupného do vyměřovacího základu se projeví navýšením vyměřovacího základu pro odvod pojistného, a to jak zaměstnanec, tak i zaměstnavatele, což má následně dopad do výše dávek sociálního zabezpečení, at už jde o dávky nemocenského nebo důchodového pojištění*“. Podle žalované je systém sociálního zabezpečení založen na pojistném principu solidarity, kdy účastník systému do tohoto systému přispívá placením pravidelného příspěvku, tedy „*pojišťuje se*“ pro budoucí sociální situace, se kterými zákon při splnění stanovených podmínek spojuje nárok na dávku. Podle žalované musí k vyloučení či zahrnutí určitých finančních prostředků z povinnosti odvést z nich pojistné docházet pouze na základě zákona a nikoli na základě dohody stran pracovněprávního vztahu nebo kolektivní smlouvy.

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

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [13] Předestřená kasační stížnost se koncentruje na otázku interpretace § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném, konkrétně na to, zda odstupné poskytnuté v daném případě žalobkyní zaměstnancům na základě kolektivní smlouvy při ukončení pracovního poměru z důvodu podle § 52 písm. e) zákoníku práce spadá pod odstupné poskytované „*na základě zvláštních právních předpisů*“ v § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném. Jde tedy o výklad pojmu odstupné obsaženého v tomto ustanovení. S ohledem na princip jednoty a bezrozpornosti právního řádu (ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010-79 a jiných, např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2004-54, č. 791/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS) je přitom nutno se zabývat tím, zda existují rozumné důvody přikládat témuž pojmu („*odstupné*“)

v různých právních předpisech (zákoník práce z roku 2006 na straně jedné a zákon o pojistném na straně druhé) jiný význam a obsah, resp. zda existuje rozumný důvod interpretovat odstupné v § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném restriktivně jen jako odstupné podle § 67 odst. 1 a 2 zákoníku práce z roku 2006, přesněji řečeno, jen jako odstupné poskytované při rozvázání pracovního poměru z důvodů dle § 52 písm. a) až d) a nikoli již písm. e) zákoníku práce z roku 2006.

[14] Zákon o pojistném sám definici odstupného neobsahuje a odkazuje na zvláštní právní předpis, jímž je z povahy věci i podle poznámky pod čarou zákoník práce z roku 2006; ostatně právě odstupné v režimu zákoníku práce bylo žalobkyní jako zaměstnavatelkou v daném případě jejím zaměstnancům poskytnuto. Ani zákoník práce z roku 2006 neposkytuje legální definici odstupného, pouze stanovuje případy, při nichž má zaměstnanec na toto plnění nárok ze zákona. Nejvyšší soud – při absenci legální definice v zákoníku práce – odstupné kontextuálně a podle smyslu tohoto institutu definuje jako „*plnění, které zaměstnavatel poskytuje jednorázově (zpravidla jako peněžitý příspěvek) zaměstnanci v souvislosti s rozvázáním (skončením) jeho pracovního poměru a které má zaměstnanci pomoci překonat, často složitou, sociální situaci, v níž se ocitl proto, že ztratil dosavadní práci*“ (např. nedávný rozsudek ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 21 Cdo 732/2011, č. 106/2013 Soudní judikatury). Stejnou definici Nejvyšší soud použil v řadě starších i novějších rozhodnutí (např. rozsudky ze dne 5. 1. 2011, sp. zn. 21 Cdo 5234/2009, ze dne 18. 1. 2013, sp. zn. 21 Cdo 492/2012 či ze dne 21. 1. 2013, sp. zn. 21 Cdo 915/2012, č. 57/2013 Sb. NS).

[15] „*Zákonně*“ odstupné, tj. odstupné, na něž má zaměstnanec nárok přímo ze zákoníku práce z roku 2006, se váže k výpovědním důvodům (resp. k důvodům pro ukončení pracovního poměru dohodou), jež mají primární příčinu na straně zaměstnavatele [srov. § 52 písm. a) až d) zákoníku práce z roku 2006, resp. od 1. 1. 2012 též § 339a: zrušení nebo přemístění zaměstnavatele, nadby-

tečnost pro organizační změny, pracovní úraz, nemoc z povolání, resp. dosažení nejvyšší přípustné expozice, či podstatné zhoršení pracovních podmínek v souvislosti s přechodem práva a povinností nebo jejich výkonu na jiného zaměstnavatele]. Leží-li příčina ukončení pracovního poměru na straně zaměstnance, nárok na odstupné s tím logicky zákon nespojuje. To platí též o výpovědním důvodu podle § 52 písm. e) zákoníku práce z roku 2006, tj. pro dlouhodobé pozbytí zdravotní způsobilosti, který nemusí mít zdroj v dosavadní práci nebo průběhu zaměstnání pro stávajícího zaměstnavatele. Na straně druhé, oproti zbývajícím výpovědním důvodům, dlouhodobé pozbytí zdravotní způsobilosti, jakkoli jde o příčinu na straně zaměstnance, je objektivní skutečností zaměstnancem zpravidla nezaviněnou. Ostatně dřívější zákoník práce oba výpovědní důvody, jež se týkají zdraví zaměstnance, slučoval do jednoho [§ 46 odst. 1 písm. d) zákoníku práce z roku 1965] a jejich hybridní povaha se projevovala v tom, že u tohoto výpovědního důvodu nebylo sice odstupné nárokovatelné ze zákona, zákoník práce z roku 1965 nicméně (alespoň od 1. 1. 2004, kdy vstoupila v účinnost příslušná novela) umožňoval poskytování odstupného i v tomto případě na základě kolektivní smlouvy nebo z rozhodnutí zaměstnavatele stanoveného ve vnitřním předpisu (§ 60a odst. 2 zákoníku práce z roku 1965).

[16] Při ukončení pracovního poměru z důvodů podle § 52 písm. e) zákoníku práce z roku 2006 zákonný nárok na odstupné tedy nevzniká. Z principů, na kterých nynější zákoník práce stojí, však vyplývá, že zaměstnavatel je oprávněn odchýlit se od zákonné úpravy při poskytování odstupného, je-li to ve prospěch zaměstnance. Zaměstnanci tedy může být vyplaceno vyšší odstupné, než mu ze zákona přísluší, rovněž mu může být vyplaceno odstupné i v případech, kdy to zákon zaměstnavateli nepřikazuje, ať už na základě smlouvy mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem nebo na základě kolektivní smlouvy či jednostranně z rozhodnutí zaměstnavatele obsaženého např. v jeho vnitřním předpise. Tyto závěry – opírající se o § 2 odst. 1 a o § 363

*a contrario* či § 23 zákoníku práce z roku 2006 ve znění v rozhodné době (dnes by to byl zejména § 4a) ve spojení s § 67 zákoníku práce z roku 2006, resp. o čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod – vyplývají z četné judikatury Nejvyššího soudu (na některou stěžovatelka poukazovala již při řízení před krajským soudem) – např. výše citovaný rozsudek sp. zn. 21 Cdo 732/2011, rozsudek ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 21 Cdo 853/2011, a rozsudek ze dne 4. 12. 2012, sp. zn. 21 Cdo 613/2011, č. 148/2013 Soudní judikatury. Posuzováno podle zákoníku práce z roku 2006 tedy není žádného důvodu domnívat se, že obdobné peněžité plnění poskytnuté v jiných případech, než v jakých to zákoník práce při skončení pracovního poměru z důvodů na straně zaměstnavatele stanoví, nemůže být odstupným ve výše uvedeném smyslu. Jinou otázkou však je, zda na všechna taková plnění nazývaná odstupné bez dalšího dopadá ustanovení veřejnoprávního předpisu § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném, podle něhož se odstupné podle zákoníku práce nezahrnuje do vyměřovacího základu pro pojistné na sociální zabezpečení, resp. na důchodové pojištění (dále též „sociální pojistné“).

[17] Nejvyšší správní soud vyšel z následujících východisek. Zprvce zákonná konstrukce vyměřovacího základu zaměstnance (a potažmo zaměstnavatele) pro sociální pojistné je taková, že se do něj zásadně zahrnují veškeré příjmy, jež byly zaměstnanci vyplaceny a jež podléhají dani z příjmů, až na zákonem stanovené výjimky. Jednou z nich je právě zmíněné odstupné podle zákoníku práce z roku 2006. Z druhé předměti a cíle veřejnoprávní regulace – zde zákona o pojistném – se liší od předmětu a cíle soukromoprávní regulace – zde zákoníku práce z roku 2006. Zákoník práce z roku 2006 garantuje minimální práva a nároky zaměstnanců za účelem jejich ochrany při skončení pracovního poměru. Logicky proto nebrání odchýlné úpravě, jež zaměstnancům jako slabší straně poskytuje více práv či vyšší nároky. Vedle toho zákon o pojistném, jak správně žalovaná uvedla, zavádí státní pojistný systém sociálního zabez-

pečení, jenž je založen na pojistném principu solidarity. Účastník systému do něj přispívá placením pravidelného příspěvku, tedy „*pojišťuje se*“, byť nuceně, pro budoucí sociální situace, se kterými zákon při splnění stanovených podmínek spojuje nárok na dávku (pojistné plnění). Zahrnutí určitého příjmu do vyměřovacího základu se tak na jedné straně promítne do vyššího pojistného, na straně druhé však také do vyššího pojistného plnění v případě, že nastane příslušná sociální událost, a pochopitelně i naopak. Nezahrnutí určitého příjmu do vyměřovacího základu se tak negativně promítá do úrovně sociálního zabezpečení zaměstnance. Z těchto východisek tedy plyne, že – s ohledem na princip jednoty a bezrozpornosti právního řádu ve smyslu výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu – existují rozumné důvody pro zužující výklad pojmu odstupného ve smyslu § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném oproti zákoníku práce z roku 2006. Lze tedy v nejvyšší míře obecnosti souhlasit s krajským soudem i se žalovanou v tom, že „*za odstupné nezahrnované do vyměřovacího základu ... nemůže být považován každý příjem, který jako odstupné označí účastníci pracovněprávních vztahů*“, byť by z pohledu zákoníku práce z roku 2006 šlo o postup zcela legální.

[18] Nejvyšší správní soud souhlasí se žalovanou i v tom, že „*za odstupné nezahrnované do vyměřovacího základu [může být považováno] pouze takové peněžité plnění, které naplňuje znaky právního pojmu ‚odstupné‘, tj. určité formy odškodnění zaměstnance za ztrátu zaměstnání bez jeho zavinění*“. Z této jinak správné teze ovšem na rozdíl od krajského soudu a žalované dovozuje, že právě odstupné poskytované stěžovatelkou jejím zaměstnancům na základě kolektivní smlouvy při rozvázání pracovního poměru z důvodu v § 52 písm. e) zákoníku práce z roku 2006 je odstupným ve výše uvedeném smyslu. Zde totiž rozumné důvody pro zužující výklad pojmu odstupného absentují. Nepochybně jde o plnění poskytnuté zaměstnancům jednorázově v souvislosti se skončením pracovního poměru ze strany zaměstnavatele, které jim mělo pomoci překonat sociální

situaci, v níž se ocitli pro ztrátu dosavadní práce, protože „*vzhledem ke svému zdravotnímu stavu podle lékařského posudku vydaného poskytovatelem pracovnělékařských služeb nebo rozhodnutí příslušného správního orgánu, který lékařský posudek přezkoumává, pozbyli dlouhodobě zdravotní způsobilost*“. Je zjevné, že se zaměstnanec v dané situaci ocitl nezaviněně, resp. že jde o situaci objektivní, již zaměstnanec nemůže změnit. Je neoddiskutovatelné, že pozbytí zdravotní způsobilosti představuje velmi vážnou sociální situaci, a její zmírnění formou odstupného při skončení pracovního poměru z tohoto důvodu je příkladem sociálně odpovědného a žádoucího chování zaměstnavatele.

[19] Tento závěr odpovídá i smyslu § 5 odst. 2 zákona o pojistném. Jeho účelem je „*imunizovat*“ před odvody sociálního pojistného takové příjmy, jež mají bezprostředně a přímo („*tady a teď*“) zaměstnancům pomoci překlenout zhoršení jejich sociální situace v důsledku nějaké tíživé a mimořádné události, jakou je např. nezaviněná ztráta zaměstnání, a to účinněji a rychleji, než případně budoucí „*pojistné plnění*“ ze systému sociálního zabezpečení. Takto jsou před výběrem sociálního pojistného chráněny i jednorázové sociální výpomoci poskytnuté zaměstnancům k překlenutí mimořádně obtížných poměrů vzniklých v důsledku živelní pohromy, požáru, ekologické nebo průmyslové havárie nebo jiné mimořádně závažné události, či plnění poskytnutá poživatelům starobního důchodu nebo invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně po uplynutí jednoho roku ode dne skončení zaměstnání [srov. § 5 odst. 2 písm. e) a f) zákona o pojistném; vyloučení ostatních příjmů zde vyjmenovaných se opírá o jiné racionální důvody, bez vazby na nyní posuzovaný případ].

[20] Výše uvedený závěr podporuje i výklad historický. Je zřejmé, že pevnost odkazu na zákoník práce, obsaženého v § 5 zákona o pojistném, se legislativními změnami postupně uvolnila. Zatímco do 31. 12. 2006 (tedy za platnosti zákoníku práce z roku 1965) se podle § 5 odst. 2 písm. c) bodu 10 zákona o pojistném do vyměřovacího základu neza-



hrnovalo odstupné poskytnuté „zaměstnanci ve výši podle zákoníku práce“, od 1. 1. 2007 je to odstupné, resp. další odstupné poskytnuté „na základě zvláštních právních předpisů“ [§ 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném]. Jinak řečeno do roku 2007 zákon o pojistném odkazoval na odstupné jenom v té výši, jakou zákoník práce umožňoval, a logicky jen na odstupné poskytnuté z důvodů zákoníkem práce výslovně předvídaných. Od platnosti zákoníku práce z roku 2006 je odkazováno na odstupné poskytnuté zaměstnancům (jen) na jeho základě. Odstupné poskytnuté stěžovatelkou při rozvázání pracovního poměru z důvodu v § 52 písm. e) zákoníku práce z roku 2006, stipulované kolektivní smlouvou, nepochybně na základech zákoníku práce z roku 2006 spočívá docela dobře, jak bylo uvedeno výše. Nic přitom zákonodárci nebránilo, aby v § 5 odst. 2 zákona o pojistném „imunitizované“ odstupné omezil jen na odstupné poskytnuté (jen resp. maximálně) ve výši a z důvodů stanovených ve zvláštních právních předpisech. Za této situace je již podružným argumentem žalované, že kolektivní smlouva není přísně vzato „zvláštním právním předpisem“, jakkoli existence opory pro výplatu odstupného v podobě kolektivní smlouvy je významným indikátorem, že jde skutečně o odstupné poskytované z důvodu § 52 písm. e) zákoníku práce z roku 2006, a nikoli o jiné plnění, nesplňující materiální znaky odstupného, resp. zastírající plnění, jež beneficia § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném nepožívá.

[21] Z výše uvedených důvodů je jen omezeně použitelný právní názor vyjádřený Krajským soudem v Plzni v jeho rozsudku ze dne 31. 8. 2011, čj. 57 A 80/2010-36, č. 2580/2012 Sb. NSS, o jehož argumentaci se při svém rozhodování opíral krajský soud v nyní posuzovaném případě. Shodně s Krajským soudem v Plzni se Nejvyšší správní soud domnívá, že *za odstupné nezahrnované do vyměřovacího základu nemůže být považován každý*

*příjem, který jako odstupné označí účastníci pracovněprávních vztahů, nýbrž pouze takové peněžité plnění, které splňuje pojmové znaky právního pojmu „odstupné“.* Nicméně pokud jde o názor, že odstupným poskytovaným na základě zvláštních právních předpisů je možné rozumět pouze odstupné z titulů výslovně vyjmenovaných v § 67 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006, nutno konstatovat, že takový obecný judikatorní závěr, a to již vzhledem ke specifickým skutkovým okolnostem tehdy posuzovaného případu, opodstatněný nebyl. Přestože byl tento rozsudek zveřejněn ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jedná se o rozhodnutí správního soudu, kterým při svém rozhodování není Nejvyšší správní soud vázán; ostatně kasační stížnost proti němu tehdy podána nebyla.

[22] V kontextu skutkových a právních okolností nyní posuzovaného případu tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že odstupné, jež stěžovatelka poskytla svým zaměstnancům na základě kolektivní smlouvy při ukončení pracovního poměru a jež se prokazatelně váže na důvod podle § 52 písm. e) zákoníku práce z roku 2006, je odstupným poskytnutým na základě zákoníku práce jakožto zvláštního právního předpisu ve smyslu § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném, pročež se do vyměřovacího základu zaměstnanců pro sociální pojistné podle tohoto ustanovení nezahrnuje. Na případná jiná peněžítá plnění, byť z vůle zaměstnavatele nebo obou smluvních stran nazývaná „odstupné“, tento závěr pochopitelně nedopadá. Pro úplnost lze dodat, že podle novelizovaného znění § 5 odst. 2 zákona o pojistném účinného od 1. 1. 2015 na základě části jedenácté zákona č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, má být výjimka pro odstupné poskytnuté v jakékoliv výši a z jakýchkoli důvodů tak jako tak zrušena.

## Silniční provoz: odůvodnění odtažení vozidla; ochrana před nezákonným zásahem

k § 118a odst. 1 písm. i) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 411/2005 Sb. k § 82 a násl. soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

**I. Pokud policista zabráni řidiči pokračovat v jízdě podle § 118a odst. 1 písm. i) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, lze se proti takovému postupu policisty bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.**

**II. O zabránění pokračování v jízdě podle § 118a odst. 1 písm. i) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, je policista povinen vydat řidiči písemné potvrzení, v němž musí být uvedeny alespoň stručně objektivní důvody, které zakládají důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, čj. 4 As 6/2014-27)*

**Prejudikatura:** č. 2603/2012 Sb. NSS.; náleží Ústavního soudu č. 62/2006 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 49/04).

**Věc:** Josef F. proti Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie Jihomoravského kraje, o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalované.

Dne 25. 8. 2013 byl žalobce podroben silniční kontrole prováděné žalovanou z důvodu podezření ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu. Žalobce se na výzvu příslušníka Policie ČR odmítl podrobit dechové zkoušce přístrojem DRÄGER a následně i lékařskému vyšetření spojenému s odběrem krve. Žalobci byl zadržen řidičský průkaz, o čemž odmítl podepsat listinu. Dále byla žalobci uložena peněžitá kauce ve výši 50 000 Kč, již nezaplatil. Poté žalovaná zabránila žalobci v jízdě odtažením vozidla s odkazem na § 118a odst. 1 písm. i) citovaného zákona.

Žalobce podal dne 9. 9. 2013 u Krajského soudu v Brně žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu.

Podle žalobce nebyl splněn zákonný požadavek „*důvodného podezření z vyhýbání se přestupkovému řízení*“ vyplývající z § 118a odst. 1 písm. i) zákona o silničním provozu. Žalobce žalované vytknul, že mu nesdělila, na základě jakých skutečností pojali zasahující policisté ono důvodné podezření. V této sou-

vislosti žalobce uvedl, že institut peněžitých kaucí pro řidiče byl do českého právního řádu vtělen zejména jako reakce na faktickou nepostižitelnost protiprávního jednání cizích státních příslušníků na pozemních komunikacích České republiky, která byla způsobena neexistencí extradice v přestupkových věcech. Žalobce je však občanem České republiky, má trvalé bydliště přímo v místě, kde proběhl předmětný zásah. Možnost žalobce vyhýbat se doručení obslék žalované přitom vylučuje institut fikce doručení upravený v § 24 odst. 1 správního řádu. Ustanovení § 74 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, zase dává správnímu orgánu oprávnění projednat věc bez přítomnosti obviněného v případě, že se odmítne dostavit k ústnímu jednání nebo se nedostaví bez náležité omluvy. Žalobce upozornil na skutečnost, že se nikdy dříve správnímu řízení nevyhýbal, v kartě řidiče má evidován jeden dopravní přestupek, který byl projednán v blokovém řízení. Odmítnutí podepsání listiny o zadržení řidičského průkazu mu nelze v žádném případě přičítat k tíži. Takovým jed-

náním neporušil žádné zákonné ustanovení, nýbrž pouze využil svého práva jako podezřelého ze spáchání přestupku. Toto jednání tak nemůže automaticky zakládat podezření z vyhýbání se následnému přestupkovému řízení.

Žalobce dále namítal, že žalovaná ve všech písemnostech opomněla podrobněji popsat průběh předmětné silniční kontroly, a uvedl, že tento případ je skutkově podobný věci projednané v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2012, čj. 2 As 130/2011-63. Žalobce byl příslušníky policie legitimován v ranních hodinách v místě svého bydliště, aniž by v daném okamžiku, nebo v momentě bezprostředně předcházejícím vůbec řídil motorové vozidlo. Proto se na něj nemohla vztahovat povinnost podrobit se výzvě podle § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu, což logicky vylučuje odpovědnost za přestupek podle § 125c odst. 1 písm. d) téhož zákona. Z tohoto důvodu žalobce odmítl podepsat listinu Potvrzení o zadržení řídicího průkazu.

Žalobce vyjádřil přesvědčení, že neexistuje žádná objektivní skutečnost, která by byla způsobila vyvolat důvodné podezření, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení. Navíc žalovaná ve vztahu k takovým skutečnostem žalobci nic nesdělila, pouze ho bez dalšího vyzvala k zaplacení částky v maximální zákonné výši, tj. 50 000 Kč. Poté, co žalobce touto částkou nedisponoval, přistoupila žalovaná k odtažení žalobcova vozidla.

S ohledem na výše uvedené žalobce navrhl, aby krajský soud vyslovil, že zabránění v jízdě žalobci odtahem předmětného vozidla bylo nezákonné a zakázal žalované, aby zadržováním tohoto motorového vozidla nadále pokračovala v porušení práv žalobce. Dále navrhl, aby krajský soud vydal předběžné opatření, kterým žalované uloží vydat předmětné motorové vozidlo zpět žalobci, a to do tří dnů od právní moci tohoto usnesení.

Krajský soud usnesením ze dne 17. 10. 2013, čj. 29 A 49/2013-41, návrh žalobce na vydání předběžného opatření zamítl.

Rozsudkem ze dne 12. 12. 2013, čj. 29 A 49/2013-70, krajský soud rozhodl, že zásah za-

lované spočívající v zabránění žalobci v jízdě odtahem motorového vozidla tovární značky Škoda Fabia realizovaný dne 25. 8. 2013 byl nezákonný, zakázal žalované, aby pokračovala v zadržování předmětného motorového vozidla a přikázal jí, aby obnovila stav před zásahem.

Krajský soud v prvé řadě poukázal na relevantní právní úpravu a konstatoval, že žalovaná je dle § 118a odst. 1 písm. i) zákona o silničním provozu oprávněna zabránit řidiči v jízdě za kumulativního splnění tří podmínek: 1) řidič je podezřelý ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, 2) nesložil kauci uloženou mu dle § 125a zákona o silničním provozu a 3) existuje důvodné podezření, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení. Byť o tom zákon výslovně nehovoří [na rozdíl od případů zadržení řídicího průkazu (§ 118b odst. 3 zákona o silničním provozu) či převzetí kauce (§ 125a odst. 3 téhož zákona)], je žalovaná povinna dotčeného řidiče poučit o důsledku zabránění v jízdě a podmínkách pro uvolnění vozidla a vystavit mu písemné potvrzení o zabránění v jízdě. V písemném potvrzení musí být uveden konkrétní důvod zabránění řidiči v jízdě, a to nejen označením aplikovaných ustanovení zákona, ale též stručným uvedením skutečností prokazujících splnění zákonných podmínek pro tento postup. Z § 11 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, pak plyne, že policie musí i při postupu dle § 118a zákona o silničním provozu pečlivě zvažovat, zda přijaté opatření odpovídá okolnostem, a zda přijetí mírnějšího opatření (použití technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla před jeho odtahem) není pro naplnění cíle dostačující [viz zejména § 11 písm. c) zákona o Policii České republiky].

Krajský soud shledal, že první dvě shora uvedené podmínky byly splněny, přičemž konstatoval, že žalobce nenabídl žádné důkazy pro své tvrzení, že byl policií legitimován v místě svého bydliště, aniž by v tom momentě nebo v době tomuto momentu bezprostředně předcházejícímu vůbec řídil motorové vozidlo. Krajský soud proto vycházel z listin předložených žalovanou, z nichž

plyne, že žalobce před zastavením vozidla na pokyn policejní hlídky toto vozidlo řídil. Ani z audiovizuálního záznamu není patrné, že by žalobce nebyl policií zastaven při řízení vozidla.

Naopak poslední podmínku, tedy existenci důvodného podezření, že se řidič (žalobce) bude vyhýbat přestupkovému řízení, shledal krajský soud nesplněnou. Krajský soud v první řadě uvedl, že účelem institutu kauce a s tím případně souvisejícího zabránění v jízdě, je především předcházení procesní nedosažitelnosti osoby podezřelé ze spáchání přestupku. Důvody, které vedly policistu k výběru kauce, resp. k zabránění řidiči v jízdě, musí být řidiči sděleny a řádně (tj. dostatečně konkrétně, byť třeba i stručně) uvedeny na příslušném potvrzení. To samozřejmě platí i pro závěr o podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení, a to tím spíše, že podle zákona musí být takové podezření důvodné. V této souvislosti krajský soud zmínil, že důvody, na jejichž základě může policista k takovému závěru dospět, jsou jistě rozmanité, byť jejich základní typologie bude spíše užší. Bude se tak jednat zejména o případy, kdy bude řidičem osoba, která nemá na území České republiky trvalé bydliště nebo má nahlášen trvalý pobyt na obecním úřadě, popř. osoba, která se již v minulosti přestupkovému řízení vyhýbala. Stejně tak by mohla být dostačující rovněž situace, kdy řidiči hrozí za oznamovaný přestupek zákaz řízení či jiná citelná sankce (např. vyšší peněžitá pokuta). Naopak zcela nedostatečné bude pouhé uvedení závěru, že policista nabyl podezření, že dotčená osoba se bude vyhýbat správnímu řízení.

V posuzované věci nejsou podle krajského soudu konkrétní důvody, pro něž policisté dospěli k názoru o existenci podezření, že se žalobce bude vyhýbat přestupkovému řízení, na listinách dostupných od počátku žalobci vůbec uvedeny. V příkazu k zabránění v jízdě odtazením vozidla ze dne 25. 8. 2013 je v tomto ohledu pouze učiněna poznámka, že řidiči byla uložena kauce ve výši 50 000 Kč. V souvisejícím poučení z téhož dne pak je jen obecně konstatováno, že orgán policie rozhodl o odtazení vozidla též vzhledem k důvod-

nému podezření, že se žalobce bude vyhýbat přestupkovému řízení.

Pouze v úředním záznamu sepsaném dne 25. 8. 2013 policisty dopravního inspektorátu jsou jisté důvody týkající se podezření, že se žalobce bude vyhýbat přestupkovému řízení, uvedeny („z jeho odmítavého chování bylo zřejmé, že výše jmenovaný učiní kroky, aby nedostal své zákonné povinnosti, s hlídkami nespolupracoval, jeho chování bylo arogantní a postoj k celé věci silně zlehčující“). Krajský soud konstatoval, že i pokud by připustil, že postačí předmětné důvody uvést v pouhém úředním záznamu, byly by důvody uvedené v tomto úředním záznamu jednotlivě i ve svém souhrnu zjevně nedostatečné. Arogantní, přezíravé, agresivní nebo neslušné chování vůči policistům samozřejmě nelze akceptovat. Takové jednání však nemá bez uvedení dalších či bližších okolností žádnou spojitost se závěrem o podezření z vyhýbání se přestupkovému řízení. K tvrzené nespolečnosti žalobce s hlídkami policie krajský soud uvedl, že osoba podezřelá z přestupku je s policií povinna spolupracovat jen do jisté míry, dané např. zákazem sebeobviňování. Samo odmítnutí výzvy policie k podrobení se vyšetření ohledně ovlivnění alkoholem nebo jinou návykovou látkou je sankcionováno jako přestupek a nelze s ním tak automaticky spojovat podezření z vyhýbání se přestupkovému řízení. Relevantními důvody tak budou takové, které budou nasvědčovat budoucí nedosažitelnosti řidiče pro účely přestupkového řízení, nikoli bez dalšího samo jednání tohoto řidiče při policejní kontrole. V této souvislosti krajský soud poukázal na skutečnost, že žalobce má trvalý pobyt na území České republiky, a též prokázal, že se dříve nevyhýbal projednání přestupku.

Proti tomuto rozsudku podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž vyjádřila přesvědčení, že listina (příkaz k zabránění v jízdě odtazením vozidla), která byla podrobena hodnocení krajského soudu, neobsahuje žádné mlhavé a neodůvodněné podezření, ale v rámci konkrétní situace srozumitelně vymezuje, jaké jednání bude následovat. V této souvislosti stěžovatelka zdůraznila, že § 118a

zákona o silničním provozu, který upravuje institut zabránění řidiči v jízdě, výslovně neukládá policii povinnost vystavit řidiči písemné potvrzení o zabránění v jízdě a poučit jej o důsledku zabránění v jízdě, jak ostatně konstatoval i krajský soud. Žalované není zřejmé, na základě jakého ustanovení právního předpisu dospěl krajský soud k závěru, že v písemném potvrzení musí být uvedeny konkrétní důvody vzniku podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení, když policie nemá zákonem uloženou povinnost vystavit samotné potvrzení. Podle stěžovatelky úkon policisty spočívající ve vydání příkazu k zabránění v jízdě odtazením vozidla není rozhodnutím ve smyslu § 67 a násl. správního řádu. Listina osvědčující okolnosti tohoto úkonu (příkaz k zabránění v jízdě odtazením vozidla) proto nemusí splňovat náležitosti rozhodnutí, mezi které patří mimo jiné i odůvodnění. Ustanovení § 118a zákona o silničním provozu dává policistovi možnost využít diskrečního oprávnění k zabránění v jízdě v případě naplnění zákonem požadovaných podmínek.

Rozhodující tak podle stěžovatelky je, zda byly požadované podmínky objektivně naplněny, nikoli však to, zda byly konkrétní důvody vzniku důvodného podezření uvedeny v listině, která dokládá průběh tohoto úkonu. V posuzované věci byly podmínky podle § 118a odst. 1 písm. i) zákona o silničním provozu podle názoru stěžovatelky naplněny, což lze prokázat, a není tak možné tento úkon označit za nezákonný, bez ohledu na to, zda konkrétní důvody vzniku podezření, že se řidič bude vyhýbat správnímu řízení, byly nebo nebyly zaznamenány v příkazu k zabránění v jízdě odtazením vozidla, příp. v příslušném poučení. V této souvislosti stěžovatelka poukázala na skutečnost, že § 118a odst. 1 písm. e) zákona o silničním provozu zakotvuje oprávnění k zabránění řidiči v jízdě již jen z toho důvodu, že se řidič přes výzvu podle § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu odmítl podrobit vyšetření ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem (což je i případ žalobce), přičemž v tomto případě splnění žádných dalších podmínek zákon o silničním provozu nevyžaduje.

Stěžovatelka se neztotožnila se závěrem krajského soudu, že konkrétní důvody vedoucí policistu k podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení, nebyly v příslušné listině uvedeny. Odmítnutí řidiče podrobit se vyšetření ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem (příp. jinou návykovou látkou), je skutečnost, která sama o sobě vyvolává důvodné podezření, že se řidič bude následně přestupkovému řízení vyhýbat. Výsledek tohoto vyšetření slouží nejen ke zjištění, zda dotyčná osoba je či není pod vlivem alkoholu v době řízení vozidla, ale v případě pozitivního zjištění je v následném přestupkovém, případně trestním řízení zásadním důkazním prostředkem, prokazujícím zavinění přestupku nebo trestného činu. Podrobit se na výzvu policisty tomuto vyšetření je povinností řidiče, která je mu uložena § 5 odst. 1 písm. f) a g) zákona o silničním provozu. Jednáním spočívajícím v odmítnutí splnění této zákonem uložené povinnosti řidič jednoznačně maří řádné objasnění věci. Bez výsledku takového vyšetření chybí v předmětném přestupkovém či trestním řízení zásadní důkaz prokazující množství alkoholu v krvi řidiče. Jestliže se tedy řidič odmítne podrobit tomuto vyšetření, vyvolává jeho jednání důvodné podezření, že i v následném přestupkovém či trestním řízení bude jeho jednání směřovat ke zmaření řádného objasnění a projednání věci, například tím, že nebude přebírat písemnosti správního orgánu a nedostaví se k projednání věci.

Argumentaci krajského soudu, že samo odmítnutí výzvy policie k podrobení se vyšetření ohledně ovlivnění alkoholem nebo jinou návykovou látkou je sankcionováno jako přestupek, a nelze s ním tak automaticky spojovat podezření z vyhýbání se přestupkovému řízení je tak podle stěžovatelky nelogická a nepodložená. Na rozdíl od odmítnutí podepsání listiny „*potvrzení o zadržení řidičského průkazu*“, kdy taková povinnost není stanovena žádným právním předpisem, nelze odmítnutí podrobit se vyšetření v žádném případě vykládat jako využití jakéhosi práva řidiče jako podezřelého ze spáchání přestupku. Naopak, jestliže řidič úmyslně odmítá pl-

nit své zákonem uložené povinnosti již v době probíhající silniční kontroly, vyvolává jeho jednání jednoznačně důvodné podezření, že své zákonné povinnosti nebude plnit ani v návazně zahájeném správním řízení. Skutečnost, že je toto jednání sankcionováno jako přestupek, pouze dokládá význam této povinnosti ve vztahu k bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích a v žádném případě nemůže takováto okolnost sama o sobě vylučovat vznik podezření z vyhýbání se přestupkovému řízení. Podle stěžovatelky je naopak toto podezření v takovém případě zjevně odůvodněné a zcela namístě. Absencí nástroje k donucení splnění zákonné povinnosti podrobít se vyšetření na alkohol nelze podle stěžovatelky vykládat jako realizaci práva či oprávnění řidiče. Takovéto jednání je jednoznačně protizákonné a směřuje ke zmaření řádného objasnění věci a jako takové je samo o sobě způsobilé vyvolat důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat správním řízení, obzvláště jestliže tomu nasvědčují další okolnosti, jako jeho chování atd.

Stěžovatelka dále uvedla, že velký počet správních řízení, který je ukončen zastavením řízení z důvodu prekluze roční lhůty k projednání přestupku podle § 20 zákona o přestupcích, je dostatečným důkazem toho, že české občanství a trvalé bydliště podezřelého na území České republiky nejsou zárukou, že bude přestupek řádně projednán. To platí tím více, jestliže za přestupek hrozí podezřelému zákaz činnosti nebo vysoká peněžitá sankce. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu ostatně vyplývá, že pouhou existencí hrozby zákazu řízení či jiné citelné sankce považuje samotný krajský soud za dostačující důvod k tomu, aby na jejich základě dospěl policista k závěru o důvodném podezření, že se řidič bude přestupkovému řízení vyhýbat.

K argumentaci žalobce, že se nikdy dříve správním řízení nevyhýbal, stěžovatelka uvedla, že policista, který zvažuje aplikaci oprávnění podle § 118a zákona o silničním provozu, má v dané situaci v rámci správního uvážení k dispozici pouze informace dostupné v čase a místě probíhající kontroly. Sku-

tečnost, zda se žalobce v minulosti vyhýbal nebo nevyhýbal správním řízení, nebyl policista v době předmětné silniční kontroly, tedy kolem 4. hodiny ranní, reálně schopen zjistit či ověřit. Jediný záznam v žalobcově evidenční kartě řidiče o spáchaném přestupku podle stěžovatelky nijak neprokazuje okolnost, že se v minulosti správním řízení nevyhýbal. Naopak, pokud by proti němu správní řízení vedeno bylo a nebylo ukončeno meritorním rozhodnutím proto, že by se žalobce správním řízení vyhýbal, nebude v evidenční kartě řidiče o takovém přestupku existovat žádný záznam. Evidenční karta řidiče bez záznamu tak může být paradoxně důsledkem toho, že se podezřelý řidič přestupkovému řízení „úspěšně“ vyhýbal.

Závěrem stěžovatelka zdůraznila, že právní povaha úkonu spočívajícího v zabránění řidiči v jízdě použitím technického prostředku nebo odtážením vozidla byla již v minulosti předmětem rozhodovací činnosti soudů, a to se závěrem odlišným od uvedeného rozsudku krajského soudu, že tento úkon z procesního hlediska není rozhodnutím, proti němuž by vůbec bylo možné domáhat se ochrany postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. Takovýto závěr dovodil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 3. 5. 2005, čj. 11 Ca 188/2004-56. Tento závěr byl potvrzen nejen Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 15. 11. 2005, čj. 8 Aps 1/2005-82, č. 932/2006 Sb. NSS, ale i Ústavním soudem v usnesení ze dne 30. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 130/06. V rozsudku ze dne 4. 11. 2009, čj. 6 As 34/2009-33, pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že akt veřejné moci označený jako příkaz k zabránění v jízdě přiložením technické uzávěry na vozidlo nebo odtážením vozidla nelze považovat za rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, a nelze tedy proti němu podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Nejvyšší správní soud zde rovněž konstatoval, že tento akt nebyl vydán ve správním řízení, nýbrž že se jedná o výsledek neformální (faktické) činnosti stěžovatelky vyplývající z pravomocí svěřených jí zákonem a dále uvedl, že posláním příkazu k zabránění v jízdě bylo pou-

ze písemně tento postup a další relevantní okolnosti zachytit a osvědčit průběh události.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že jádrem argumentace stěžovatelky je tvrzení, že podezření ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu samo o sobě vyvolává důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat projednání věci v řízení o přestupku. S takovým závěrem se však žalobce neztotožňuje. Stěžovatelka totiž při předmětné silniční kontrole žalobci nesdělila ve vztahu ke skutečnostem zakládajícím vznik důvodného podezření z vyhýbání se přestupkovému řízení vůbec nic. Výše uvedené se ani nepokoušela v řízení před krajským soudem vyvrátit.

Žalobce dále uvedl, že stěžovatelka se snaží nezákonný postup policistů obhájit tím, že u přestupku podle § 125c odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu je toto podezření dáno vždy, a policisté tak ani nemuseli vznik důvodného podezření jakkoliv specifikovat. S tímto závěrem však žalobce nesouhlasí, neboť pokud by výše uvedené bylo záměrem zákonodárce, konkrétně u přestupku dle § 125c odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, pak by zajisté stanovil výjimku a uložení kauce či odtah vozidla by podmínil toliko podezřením ze spáchání tohoto přestupku. Závěrem žalobce zmínil, že uložení kauce, resp. odtah vozidla a jeho následné zadržování je citelným zásahem do práva vlastnického, jehož ochranu garantuje článek 11 Listiny základních práv a svobod a musí mu tak předcházet transparentní postup, v rámci něhož bude zvažováno jak splnění zákonných předpokladů, tak i vhodnost a proporcionalita takového zásahu. To se však v posuzované věci nestalo.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### II.

#### Posouzení kasační stížnosti

(...) [28] Podle § 118a odst. 1 písm. i) zákona o silničním provozu ve znění účinném ke dni, kdy bylo stěžovatelkou zabráněno ža-

lobci v jízdě odtazením vozidla, „[p]olicista může při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích přikázat řidiči motorového vozidla jízdu na nejbližší, z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, vhodné místo k odstavení vozidla a zabránit mu v jízdě použitím technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla (dále jen „technický prostředek“) nebo odtazením vozidla, jestliže řidič je podezřelý ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích a je důvodné podezření, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení a nesložil kauci jako záruku, že se dostaví ke správnímu orgánu k projednání přestupku“.

[29] Podle § 125a odst. 1 věty první zákona o silničním provozu, „[p]olicista je oprávněn vybrat od řidiče motorového vozidla podezřelého ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, u kterého je důvodné podezření, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení, kauci od 5 000 Kč do 50 000 Kč, nejvýše však do výše hrozící peněžní sankce za spáchaný přestupek“.

[30] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná především o posouzení otázky, zda stěžovatelka v posuzované věci postupovala v souladu s § 118a odst. 1 písm. i) zákona o silničním provozu.

[31] Nejvyšší správní soud předesílá, že ze shora citovaného § 118a odst. 1 písm. i) zákona o silničním provozu vyplývají tři podmínky, za jejichž kumulativního splnění je policie oprávněna zabránit řidiči v jízdě: 1) řidič je podezřelý ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, 2) existuje důvodné podezření, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení a 3) nesložil kauci uloženou mu dle § 125a zákona o silničním provozu. Na tyto podmínky ostatně případně poukázal již krajský soud.

[32] Stěžovatelka v kasační stížnosti v prvé řadě vyjádřila přesvědčení, že příkaz k zabránění v jízdě odtazením vozidla vydaný v posuzované věci neobsahuje mlhavé a ne-

odůvodněné podezření, ale v rámci konkrétní situace srozumitelně vymezuje, jaké jednání bude následovat. Dále se neztotožnila se závěrem krajského soudu, že konkrétní důvody vedoucí policistu k podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení, nebyly na listinách dostupných od počátku žalobci vůbec uvedeny.

[33] V příkazu k zabránění v jízdě odtazením vozidla ze dne 25. 8. 2013, podepsaném nstržm. Martinem V., je uvedeno, že v souladu s § 118a odst. 1 písm. i) zákona o silničním provozu byl dán příkaz k zabránění v jízdě odtazením vozidla, neboť žalobce se na výzvu příslušníka Policie ČR odmítl podrobit dechové zkoušce přístrojem DRÄGER. Následně se na výzvu příslušníka Policie ČR odmítl podrobit lékařskému vyšetření spojenému s odběrem krve. Žalobci byl zadržen řidičský průkaz. Dále je zde uvedeno, že odtah byl vyžádán po společnosti Brněnské komunikace, a. s., dne 25. 8. 2013 v 4:10 hod. a k příjezdu odtahové služby došlo v 4:20 hod. Žalobci byla uložena peněžitá kauce ve výši 50 000 Kč.

[34] Z výše uvedeného je zřejmé, že předmětný příkaz k zabránění v jízdě odtazením vozidla neobsahuje žádné důvody, z kterých by bylo možné dovodit podezření, že se žalobce bude vyhýbat přestupkovému řízení. K tomu, aby bylo možné postupovat podle § 118a odst. 1 písm. i) zákona o silničním provozu je však nutné, aby zde byla dána existence důvodného podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení. V tomto směru však příkaz k zabránění v jízdě odtazením vozidla neobsahuje žádné relevantní skutečnosti. Nejvyšší správní soud se proto plně ztotožnil se závěrem krajského soudu, že konkrétní důvody vedoucí policistu k podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení, nebyly v předmětném příkazu uvedeny.

[35] Pouze úřední záznam ze dne 25. 8. 2013 obsahuje důvody týkající se podezření, že se žalobce bude vyhýbat přestupkovému řízení. V tomto záznamu je totiž uvedeno, že z odmítavého chování žalobce bylo zřejmé, že učiní kroky, aby nedostal své zákonné povinnosti, s hlídkami nespolupracoval, jeho chování bylo arogantní a postoj k celé věci sil-

ně zlehčující. K tomuto úřednímu záznamu Nejvyšší správní soud v prvé řadě uvádí, že důvody v nichž policie spatřuje důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení, je třeba alespoň stručně uvést již v příkazu k zabránění v jízdě odtazením vozidla, a to proto, aby se s nimi mohl kontrolovaný řidič bezprostředně seznámit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, čj. 4 Aps 9/2013-48, bod 24). Po zhlédnutí audiovizuálního záznamu z kontroly žalobce obsažené ve správním spise má Nejvyšší správní soud dále za to, že žalobce se alespoň v takto zaznamenané části kontroly nechoval arogantně, byl poněkud zaskočen, choval se vůči policistům v rámci mezi slušného chování a pokoušel se o věcnou argumentaci a zdůvodnění odmítnutí odebrání krve za účelem zjištění, zda řídil pod vlivem návykové látky. V tomto směru s hlídkou policie vskutku nespolupracoval, ovšem nelze konstatovat, že by nejevil jakoukoliv ochotu ke spolupráci, což dokládá úřední záznam ze dne 25. 8. 2013, v němž je uvedeno, že žalobce společně s dvěma hlídkami policie vstoupil do svého bydliště, kde si vyzvedl doklady ze svého pokoje. I kdyby se však žalobce vůči policistům choval nevhodným způsobem, tj. např. arogantně, přezíravě a agresivně (čemuž však shora uvedený záznam nenasvědčuje), ani z takového jednání by bez dalšího nebylo možné dovozovat podezření o vyhýbání se přestupkovému řízení. Z uvedeného audiovizuálního záznamu však nevyplývá, že by žalobce uváděl cokoli, co by bylo možné vložít jako úmysl vyhýbat se v budoucnosti přestupkovému řízení.

[36] Stěžovatelka v kasační stížnosti poukázala na skutečnost, že § 118a zákona o silničním provozu výslovně neukládá policii povinnost vystavit řidiči písemné potvrzení o zabránění v jízdě a uvedla v této souvislosti, že jí není zřejmé, na základě jakého ustanovení dospěl krajský soud k závěru, že v písemném potvrzení musí být uvedeny konkrétní důvody vzniku podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení. Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že § 118a zákona o silničním provozu vskutku výslovně neukládá policii



povinnost vystavit jakékoli písemné potvrzení o zabrání v jízdě. Povinnost vystavit takovéto potvrzení však lze dovodit jednak z toho, že při výkonu jiných oprávnění, které podobným způsobem zasahují do právní a majetkové sféry řidiče, je policie povinna písemné potvrzení vystavit. Jedná se o zadržení řidičského průkazu (§ 118b odst. 3 zákona o silničním provozu), které stejně jako zabrání v jízdě brání ve svých důsledcích řidiči užívat vozidlo či převzetí kauce (§ 125a odst. 3 téhož zákona), které stejně jako zabrání v jízdě odtazením vozidla zasahuje do majetkové sféry řidiče. Na uvedené případy, v nichž je třeba vystavit písemné potvrzení, ostatně poukázal také krajský soud a Nejvyšší správní soud se s jeho argumentací v tomto ohledu ztotožňuje. Dále je třeba uvést, že povinnost policie písemně vystavit příkaz k zabrání v jízdě odtazením vozidla vyplývá také z povahy věci, kdy je důležité, už jen s ohledem na hodnotu vozidla a často citelné omezení pro život jeho řidiče pramenící z nemožnosti jej užívat, aby o tomto úkonu byl pořízen písemný záznam, v němž budou uvedeny podstatné okolnosti případu a důvody, které policii vedly k zabrání v jízdě odtazením vozidla. Pořídit písemný záznam je vhodné také proto, že řidič má ihned k dispozici písemný doklad, v němž jsou zaznamenány důležité skutečnosti, které nemusí být schopen v okamžiku policejní kontroly ať už ze subjektivních či objektivních důvodů schopen všechny řádně vnímat a pamatovat si je. Ostatně i pro žalovanou je vhodné, aby takovýto záznam existoval a nemohla být později neprávem osočována z nezákonného, nesprávného či neadekvátního postupu. K uvedenému Nejvyšší správní soud dodává, že pokud dojde mezi policií a řidičem k soudnímu sporu (jak je tomu ostatně také v posuzované věci), pak písemný příkaz k zabrání v jízdě představuje jeden z rozhodujících podkladů (důkazů) pro rozhodnutí soudu. Nejvyšší správní soud se tak v případě této námítky zcela ztotožnil se závěrem krajského soudu, že byť o tom zákon výslovně nehovoří, je policie povinna vystavit řidiči písemné potvrzení o zabrání v jízdě. Povinnost vydat písemné potvrzení o příkazu k zabrání v jízdě lze

dále dovodit i ze základních zásad činnosti správních orgánů, jak jsou zakotveny v hlavě druhé správního řádu, konkrétně z povinnosti uvědomit dotčené osoby o úkonu, který činí a povinnosti umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva (§ 4 odst. 3 a 4 správního řádu). Ostatně i stěžovatelka sama je si takové povinnosti vydat o příkazu písemné potvrzení vědoma, neboť fakticky tak činí a i v nyní posuzované věci takové potvrzení žalobci vydala.

[37] Stěžovatelce lze přisvědčit potud, že úkon policisty spočívající ve vydání příkazu k zabrání v jízdě odtazením vozidla není rozhodnutím ve smyslu § 67 a násl. správního řádu (srov. k tomu srovnatelnou judikaturu k ukládání kauce, např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, čj. 6 Aps 3/2011-63, č. 2603/2012 Sb. NSS, a ze dne 27. 2. 2014, čj. 4 Aps 9/2013-48). V tomto ohledu stěžovatelka v kasační stížnosti poukázala na relevantní judikaturu. Není ostatně ani fakticky možné vyžadovat, aby příkaz k zabrání v jízdě odtazením vozidla měl náležitosti správního rozhodnutí, neboť je vydáván přímo na místě kontroly, bez přípravy, okamžitě a často navíc za nepříznivých povětrnostních či jiných podmínek. To však neznamená, že by tento úkon, který je, jak již bylo zdůvodněno výše, třeba písemně potvrdit, nemusel obsahovat jakékoli důvody, jak následně dovozuje stěžovatelka. Z písemného potvrzení totiž musí být alespoň zřejmé kterého vozidla a řidiče se příkaz týká a z jakých důvodů a podle které právní normy policie postupovala. Příkaz k zabrání v jízdě odtazením vozidla tedy musí obsahovat základní skutečnosti, tj. datum, označení řidiče, vozidla, ustanovení právního předpisu, podle kterého je příkaz vydáván, důvody, které k jeho vydání zasahují cí hlídku policie vedly a podpis policisty.

[38] V další části kasační stížnosti stěžovatelka dovozovala, že v posuzované věci byly podmínky podle § 118a odst. 1 písm. i) naplněny. Stěžovatelka v této souvislosti poukázala na skutečnost, že ustanovení § 118a odst. 1 písm. e) zákona o silničním provozu zakotvuje oprávnění policie k zabrání řidiči v jízdě již jen z toho důvodu, že se řidič přes výzvu

podle § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu odmítl podrobit vyšetření ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem (což je i případ žalobce) a není vyžadováno splnění žádných dalších podmínek. Tuto argumentaci stěžovatelky však nepovažuje Nejvyšší správní soud za relevantní, neboť v posuzované věci stěžovatelka postupovala podle § 118a odst. 1 písm. i) zákona o silničním provozu nikoli podle písm. e) téhož ustanovení. Je tudíž třeba se zabývat tím, zda jsou kumulativně splněny podmínky uvedené v bodě 31 tohoto rozsudku a není namístě hodnotit splnění podmínek stanovených v § 118a odst. 1 písm. e) zákona o silničním provozu. Zabránění v jízdě podle § 118a odst. 1 písm. e) a podle § 118a odst. 1 písm. i) jsou zcela jasně odlišné úkony policie, zákon u nich stanoví odlišné důvody i postup. V posuzovaném případě se jedná jasně o postup podle § 118a odst. 1 písm. i) zákona o silničním provozu, a to nejen proto, že v písemném potvrzení se stěžovatelka na toto ustanovení výslovně odvolává, ale i proto, že k tomuto ustanovení směřují i důvody, na které se stěžovatelka odvolala i její postup (výzva ke složení kauce). Nelze proto nyní přezkoumávat, zda by předmětný úkon stěžovatelky případně obstál z jiných důvodů či při aplikaci jiných ustanovení zákona.

[39] Splnění druhé podmínky vyplývající z § 118a odst. 1 písm. i) zákona o silničním provozu (existence důvodného podezření, že se žalobce bude vyhýbat přestupkovému řízení) je vždy otázkou posouzení skutkových okolností konkrétního případu, které je plně v kompetenci soudu. Při posuzování zákonnosti zásahu správního orgánu může soud přihlídnout též k dalším skutečnostem či důkazům i nad rámec skutkových důvodů uvedených v písemném potvrzení (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Aps 9/2013-48, bod 25). V nyní posuzovaném případě stěžovatelka dovozovala naplnění hypotézy právní normy spočívající v důvodném podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení, ze skutečnosti, že se žalobce odmítl podrobit vyšetření ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem. K této argu-

mentaci stěžovatelky Nejvyšší správní soud v prvé řadě uvádí, že žalobce se tímto jednáním dopustil přestupku podle § 125c odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, za který mu může být podle odst. 4 písm. a) téhož ustanovení uložena pokuta ve výši 25 000 Kč až 50 000 Kč. Samotné spáchání tohoto přestupku žalobcem má nepochybně za následek splnění první podmínky vyplývající z 118a odst. 1 písm. i) zákona o silničním provozu (podezření ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích). Splněna byla v posuzované věci rovněž třetí podmínka, neboť žalobce nesložil kauci uloženou mu dle § 125a zákona o silničním provozu. V této souvislosti nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než se pozastavit nad tím, že žalobci byla uložena kauce v maximální možné výši 50 000 Kč. Takováto výše kauce, byť byla uložena v rozmezí stanoveném v § 125a odst. 1 zákona o silničním provozu (jak již bylo uvedeno výše, stěžovateli za spáchaný přestupek hrozí pokuta ve výši 25 000 Kč až 50 000 Kč), se Nejvyššímu správnímu soudu jeví jako poněkud neadekvátní, s ohledem na shora popsané chování žalobce při kontrole zachycené na záznamu a dále s přihlédnutím ke skutečnosti, že žalobce byl kontrolován v místě svého bydliště, poté co již vozidlo opustil a nehodlal jej dále řídit a v minulosti byl pouze jednou postižen za přestupek v souvislosti s řízením motorového vozidla.

[40] Ze samotného spáchání přestupku, byť součástí jeho skutkové podstaty je nerespektování pokynu příslušníka policie ČR, ani z důsledků spáchání tohoto přestupku (nemožnost prokázat skutečnost množství alkoholu v krvi žalobce) však nelze bez dalšího dovozovat, že se žalobce bude vyhýbat přestupkovému řízení, jak to činí stěžovatelka v kasační stížnosti. Aby bylo dáno podezření, že se žalobce bude vyhýbat přestupkovému řízení, musely by být kromě spáchání přestupku dány ještě další okolnosti, na které případně poukázal již krajský soud (např. řidič nemá na území České republiky trvalé bydliště, popř. má nahlášen trvalý pobyt na obecním úřadě, v minulosti se přestupkové-

mu řízení vyhýbal, hrozí mu pozbytí řidičského oprávnění v důsledku dosažení 12 bodů, případně řidič sám avizuje, že přestupkové řízení bude mařit). V případě žalobce však tyto skutečnosti dány nejsou. Nejvyšší správní soud tak má ve shodě s krajským soudem za to, že v posuzované věci nebyla dána žádná skutečnost, z které by bylo možné dovozovat, že se žalobce bude vyhýbat přestupkovému řízení, respektive stěžovatelka žádnou takovou skutečnost nedoložila. S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že přisvědčit nelze ani námítce stěžovatelky, že v posuzované věci byly naplněny podmínky stanovené v § 118a odst. 1 písm. i) zákona o silničním provozu.

[41] Poukaz stěžovatelky na skutečnost, že velký počet správních řízení je ukončen zastavením řízení z důvodu prekluze roční lhůty k projednání přestupku, což stěžovatelka považuje za dostatečný důkaz, že české občanství a trvalý pobyt podezřelého na území České republiky nejsou zárukou, že přestupky bude řádně projednán, nepovažuje Nejvyšší správní soud pro danou věc za relevantní, neboť k prekluzi roční lhůty k projednání přestupku může dojít i z jiného důvodu, než v důsledku vyhýbání se přestupkovému řízení na straně obviněného (např. zaneprázdnění či laxnost příslušného správního orgánu). Pokud by takový generální důvod byl akceptován, pak by byl otevřen prostor pro naprostou libovůli policie, neboť by mohla komukoli pod záminkou podezření ze spáchání přestupku uložit kauci, respektive následně zabránit v jízdě, což by bylo naprosto neslučitelné s principem materiálního právního státu vyjádřeným v článku 1 Ústavy (srov. též nálezy Ústavního soudu z 5. 2. 2014, sp. zn. IV. ÚS 2259/2013, nebo ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 49/04, č. 62/2006 Sb. ÚS).

[42] Pro správné posouzení věci není relevantní ani argumentace stěžovatelky, v níž

se zabývá skutečností, že v žalobcově evidenční kartě řidiče je jediný záznam o spáchaném přestupku a posléze dovozuje, že evidenční karta řidiče bez záznamu může být paradoxně důsledkem toho, že se podezřelý řidič přestupkovému řízení v minulosti „úspěšně“ vyhýbal. Skutečnost, zda se řidič v minulosti vyhýbal přestupkovému řízení, či nikoli, totiž z evidenční karty, v níž jsou zaznamenány přestupky, nijak nevyplývá. Takovouto argumentaci stěžovatelky považuje Nejvyšší správní soud za účelovou, kdy stěžovatelka se evidentně snaží odůvodnit svůj závěr, že v posuzované věci bylo dáno podezření, že se žalobce bude přestupkovému řízení vyhýbat, aniž by však mohla toto podezření opřít o jakýkoli objektivizovatelný důvod. V praktickém životě by navíc aplikace tohoto závěru stěžovatelky vedla k absurdním důsledkům a *de facto* popření presumpce nevinny a smyslu výpisů z rejstříků dokládajících počestnost osob, neboť by je bylo možné vždy zpochybnit tvrzením, že nějaká nezákonná činnost té které osoby není v rejstříku zaznamenána, neboť se jí podařilo vyhnout se potrestání.

[43] Stěžovatelka v závěru kasační stížnosti upozornila na judikaturu správních soudů, podle které příkaz k zabránění v jízdě odtazením vozidla nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., a vyjádřila přesvědčení, že tato judikatura je odlišná od závěrů, k nimž dospěl krajský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku. Nejvyšší správní soud nepovažuje za správný ani tento závěr stěžovatelky, neboť krajský soud ve výrokové části rozhodoval o nezákonném zásahu a ani na žádném jiném místě v kasační stížnosti napadeném rozsudku nedospěl k závěru, že příkaz k zabránění v jízdě odtazením vozidla je třeba považovat za rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s.

## Zákon o dráhách: soukromoprávní povaha prohlášení o dráze celostátní a regionální; příslušnost soudů v civilním řízení

k § 34c a § 34g zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění zákonů č. 103/2004 Sb., č. 181/2006 Sb. a č. 134/2011 Sb.

k části páté občanského soudního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2013<sup>\*)</sup>

**I. Prohlášení o dráze celostátní a regionální podle § 34c zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, je jednostranným soukromoprávním jednáním vlastníka dráhy.**

**II. Rozhodnutí drážního úřadu o přezkumu prohlášení o dráze celostátní a regionální podle § 34g zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, je rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci. K řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí, resp. proti navazujícímu rozhodnutí Ministerstva dopravy o odvolání, jsou příslušné soudy v občanském soudním řízení podle části páté o. s. ř.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2014, čj. 1 As 28/2014-62)*

**Prejudikatura:** č. 448/2005 Sb. NSS; usnesení Ústavního soudu č. 13/2006 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 14/06); rozsudky Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, CILFIT (283/81, Recueil, s. 3415) a ze dne 11. 7. 2013, Komise proti České republice (C-545/10).

**Věc:** Akciová společnost Advanced World Transport proti Ministerstvu dopravy, za účasti státní organizace Správa železniční dopravní cesty, o prohlášení o dráze celostátní a regionální, o kasační stížnosti žalobkyně.

Osoba zúčastněná na řízení (dále jen „SŽDC“) vydala podle § 34c odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, dne 26. 11. 2012 Prohlášení o dráze celostátní a regionální platné pro přípravu jízdního řádu 2014 a pro jízdní řád 2014 účinné od 15. 12. 2014 (dále jen „prohlášení o dráze 2014“) a zveřejnila jej v čísle 51–52/2012 Přepравního a tarifního věstníku. Prohlášení o dráze 2014 v bodu 4.6 Nevyužití přidělené kapacity dráhy stanoví, že vzdá-li se dopravce přidělené kapacity dráhy před plánovaným dnem jízdy mimo termín pravidelné změny jízdního řádu, nebo mu přidělená kapacita dráhy propadne z důvodu zpoždění vlaku většího než 1 440 minut, případně přidělenou kapacitu dráhy nezkonzumuje, je dopravce povinen uhradit SŽDC poplatek ve výši 10 Kč za každý vlakový kilometr přidělené a nezkonzumované kapacity dráhy. Dále se zde stanoví, že „SŽDC si vyhrazuje právo vyhlásit tratě, na kterých nebude poplatek za odřeknutou kapacitu

*vybírat. Osvobozena od tohoto poplatku bude jen ta kapacita, která je přidělena pouze na takto vyhlášených tratích. Seznam tratí, kde SŽDC nebude vybírat poplatek za odřeknutí kapacity, bude vyhlášen na portále provozování dráhy.“*

Žalobkyně jako žadatelka o přidělení dopravní cesty podala podle § 34g odst. 1 zákona o dráhách žádost ke Drážnímu úřadu o přezkoumání prohlášení o dráze 2014. Mimo jiné s odkazem na výměr Ministerstva financí č. 01/2012 tvrdila, že uplatňování výše uvedeného poplatku dle bodu 4.6 je možné pouze v případě vyčerpání kapacity dané trati a současného nevyužití přidělené kapacity dopravcem. O přezkum předmetného bodu 4.6 prohlášení o dráze 2014 žádali i jiní žadatelé o přidělení dopravní cesty, kteří byli toho názoru, že formulace osvobození od poplatku nemá zákonnou oporu a je neurčitá, neboť nejsou uvedena žádná konkrétní kritéria, podle nichž bude nebo nebude trať zařazena

<sup>\*) S účinností od 1. 1. 2014 změněn zákonem č. 293/2013 Sb.</sup>

na seznam tratí osvobozených od poplatku (společnosti ČD Cargo, a. s., MBM rail, s. r. o., Jindřichohradecké místní dráhy, a. s.).

Drážní úřad na základě předložených žádostí zahájil správní řízení o přezkoumání prohlášení o dráze 2014. Rozhodnutím ze dne 28. 3. 2013 Drážní úřad některé body či jejich části prohlášení o dráze 2014 zrušil, případně nahradil vlastním textem. Konkrétně výrokem I. b) u bodu 4.6 zrušil pasáž týkající se podmínek osvobození od poplatku za nevyužití přidělené dráhy a nahradil ji následující větou: „*Po dobu platnosti tohoto prohlášení nelze uplatnit poplatek na žádné trati provozované SŽDC.*“ V odůvodnění uvedl, že pro období jízdního řádu 2013/2014 je účinný výměr Ministerstva financí 01/2013, který poplatek za nevyužití dopravní cesty neupravuje, a proto je stanovení jeho výše, jakož i podmínek uplatňování a kritérií osvobození plně v kompetenci SŽDC. Současně ovšem konstatoval, že v souladu s § 34c odst. 2 zákona o dráhách musí prohlášení o dráze obsahovat i seznam konkrétních tratí, na nichž bude nebo nebude poplatek vybírán, čemuž prohlášení o dráze 2014 nedostalo. Jelikož dále Drážní úřad zjistil, že SŽDC na portále provozování dráhy uvádí, že takový poplatek nebude do 2. 9. 2013 vybírán na žádné trati, neexistuje podle názoru Drážního úřadu trať, na které se tento poplatek vybírá. O tuto informaci proto Drážní úřad doplnil bod 4.6 prohlášení o dráze 2014.

Proti rozhodnutí Drážního úřadu podala odvolání SŽDC a některé další osoby. Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 11. 2013 změnil výrok I. b) rozhodnutí Drážního úřadu tak, že vypustil Drážním úřadem formulovanou shora uvedenou větu. V odůvodnění konstatoval, že prohlášení o dráze je jednostranným soukromoprávním úkonem, kterým přiděle předem stanoví všeobecné podmínky užívání železniční dopravní cesty pro určité období. Zákon o dráhách nevyklučuje, aby přiděle stanovil nediskriminační výjimku z povinnosti dopravce platit za nevyužívání přidělené kapacity dopravní cesty plynoucí z § 34c odst. 2 písm. f) citovaného zákona. Tato výjimka však musí být v souladu s § 553 občan-

ského zákoníku z roku 2012 dostatečně určité, což v daném případě znamená, že seznam výjimkou dotčených tratí je buď přímo v prohlášení o dráze, nebo tvoří jeho přílohu. Výjimka formulovaná SŽDC v prohlášení o dráze 2014 by pro svou neurčitost nemohla zavazovat ani přiděle, ani dopravce, a proto byla Drážním úřadem správně zrušena. Věta, kterou Drážní úřad do prohlášení o dráze 2014 v této souvislosti doplnil, je ovšem dle žalovaného v rozporu s veřejným zájmem na maximálně efektivním využití kapacity dopravní cesty a s § 34c odst. 2 písm. f) zákona o dráhách, který v tomto ohledu požaduje stanovení cen za nevyužívání přidělené kapacity dráhy. Proto žalovaný tuto větu bez náhrady vypustil.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného správní žalobou u Městského soudu v Praze. Městský soud žalobu usnesením ze dne 10. 2. 2014, čj. 5 A 6/2014-45, odmítl. Dospěl k závěru, že institut prohlášení o dráze je soukromoprávního charakteru jakožto nástroj vlastníka dopravní cesty. Obsah prohlášení je sice v rukou SŽDC či jiného přiděle kapacity, nikoliv však z titulu veřejnoprávní moci, nýbrž z titulu vlastnického práva státu či jiného subjektu k dané dopravní cestě. Toto prohlášení nezakládá třetím subjektům práva či povinnosti, pouze určuje pravidla pro přidělení dopravní kapacity přidělcem a je na třetích subjektech (dopravcích), zda následně o přidělení kapacity přiděle (vlastníka) dle těchto parametrů požádají. Prohlášení je pak přezkoumatelné Drážním úřadem z titulu dohledu dle zákona o dráhách, což ovšem nic nemění na jeho soukromoprávní povaze. SŽDC tedy prohlášením o dráze nevykonává působnost v oblasti veřejné správy a rozhodování Drážního úřadu je rozhodování správního orgánu v soukromoprávní věci. K projednání žaloby proti takovému rozhodnutí jsou ovšem příslušné soudy v občanském řízení. Městský soud žalobkyni poučil, že může v této věci do jednoho měsíce od právní moci usnesení podat žalobu k civilnímu soudu podle části páté o. s. ř.

Žalobkyně podala proti usnesení městského soudu kasační stížnost. Prohlášení

o dráze celostátní a regionální je dle žalobkyně aktem veřejné moci vydaným na základě veřejnoprávní úpravy zákona o dráhách; rozhodnutí žalovaného je proto rozhodnutím ve veřejnoprávní věci. K vymezení soukromého a veřejného práva žalobkyně odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-125, č. 448/2005 Sb. NSS. Městský soud v usnesení uznává, že obsah prohlášení o dráze je zcela v rukou SŽDC a nikoliv v rukou dopravců. Aby prohlášení o dráze mohlo být aktem soukromoprávní povahy, musel by v souladu s názorem rozšířeného senátu existovat mechanismus, kterým by dopravce mohl v rovném postavení vůči SŽDC ovlivňovat obsah prohlášení o dráze. Takový mechanismus však neexistuje, neboť prohlášení o dráze autoritativně vydá SŽDC pouze po projednání s provozovatelem dráhy (kterým je opět SŽDC). Veřejnoprávní povaha prohlášení o dráze plyne dle žalobkyně i z postavení a věcné působnosti SŽDC, která je právnickou osobou s nadřazeným a výlučným postavením nad ostatními subjekty plynoucími ze zákona [§ 34b odst. 2 písm. a) zákona o dráhách]. Tvrdí-li městský soud, že prohlášení o dráze nepřiznává žádná subjektivní práva, nelze jen z tohoto důvodu dovodit, že nemá veřejnoprávní charakter. Pro opatření obecné povahy, které je institutem veřejného práva, je typické, že žádná subjektivní práva nepřiznává. Subjektivní práva nepřiznává též např. územní rozhodnutí podle § 77 stavebního zákona z roku 2006, a přesto o jeho veřejnoprávní povaze nejsou pochyby. Pro věc není dle žalobkyně rozhodné, že prohlášení o dráze nevydává přímo státní orgán, ale SŽDC, neboť dle § 1 odst. 1 správního řádu z roku 2004 mohou působnost v oblasti veřejné správy vykonávat i právnické osoby. Takovou osobou je kromě SŽDC například Státní zemědělský a intervenční fond nebo Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, což plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu. Žalobkyně byla rozhodnutím žalovaného dotčena na svých právech, neboť toto rozhodnutí má vliv na to, jaké poplatky za odřek-

nutí kapacity dopravní cesty bude žalobkyně platit.

Pro určení veřejnoprávní či soukromoprávní povahy prohlášení o dráze je dle žalobkyně irelevantní, že se jedná o nástroj vlastníka. Skutečnost, že vlastnické právo je právem soukromým, neznamená, že by rozhodování o jakémkoliv zásahu do tohoto práva mělo tutéž povahu. K tomu žalobkyně odkázala na usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2006, Pl. ÚS 14/06, č. 13/2006 Sb. ÚS. Na prohlášení o dráze lze dle žalobkyně nahlížet obdobně jako např. na stanovení dobývacího prostoru dle § 25 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), na rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o přidělení čísel dle § 69 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích<sup>\*)</sup>, nebo na plán využití radiového spektra dle § 16 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích). Ostatně Obvodní soud pro Prahu 1 dospěl v usnesení ze dne 10. 10. 2013, čj. 25 C 23/2013-96, v jiné věci rovněž k závěru, že prohlášení o dráze je aktem veřejného práva.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti v prvé řadě odkázal na § 19 odst. 2 a 5 a § 21 odst. 3 zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty. Z nich vyplývá, že SŽDC má postavení státního podniku a je oprávněna podnikat. Uvedený zákon ani jiný právní předpis však nesvěčují SŽDC pravomoci a působnost orgánu veřejné moci, naopak ji prohlašují výslovně za právnickou osobu soukromého práva. Žádný obecně závazný právní předpis současně neumožňuje drážnímu správnímu úřadu ani jinému orgánu veřejné moci pověřit SŽDC výkonem veřejné správy. SŽDC též nevykonává ze zákona činnost, která by svou povahou byla činností orgánu veřejné moci. V tom je třeba spatřovat rozdíl mezi SŽDC a žalobkyní zmiňovanými Státním zemědělským intervenčním fondem a Podpůrným a garančním rolnickým a les-

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 5. 2005 nahrazen zákonem č. 127/2005 Sb.

nickým fondem. Zákon rovněž nestanoví, že by se na proces tvorby prohlášení o dráze měl vztahovat správní řád. Žalobkyně tvrzené silnější postavení SŽDC plyne z přirozeného monopolu železniční dopravní cesty, nikoliv z vrchnostenského postavení.

Prohlášení o dráze dále dle žalovaného postrádá atributy vrchnostenských aktů veřejné moci – právní moc a vykonatelnost (dopravce nelze donutit akceptovat podmínky uvedené v prohlášení o dráze). Prohlášení o dráze v zásadě stanoví obecné obchodní podmínky, za nichž ve spojení se smlouvou o provozování drážní dopravy poskytne dopravcům užívání jím obhospodařované či vlastněné železniční dopravní cesty. Upravuje tak jednostranně zejména práva a povinnosti při užívání svého majetku vůči ostatním soukromým osobám, dopravcům. Zatímco tedy orgán veřejné moci rozhoduje o právech a povinnostech jiného, nikoliv svých, prohlášení o dráze se týká majetku přidělce a stanoví práva a povinnosti především jemu samému. Jedná se o vzájemná práva mezi přidělcem a dopravci týkající se majetku přidělce, tedy o komplex vztahů subsumovatelných pod § 1 odst. 2 občanského zákoníku z roku 2012. Názor žalobkyně opírající se o usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-125, by dovedený *ad absurdum* znamenal, že veškeré soukromoprávní adhezní smlouvy zahrnující všeobecné obchodní podmínky, představují akty veřejné moci. Úprava smluv v občanském zákoníku by pak byla od počátku obsoletní. Na veřejnoprávní charakter prohlášení o dráze nelze usuzovat ani ze skutečnosti, že je upraveno v zákoně o dráhách, neboť uplatňování práva soukromého je nezávislé na uplatňování práva veřejného. Tvrzení žalobkyně, že nemůže ovlivňovat obsah prohlášení o dráze, neodpovídá realitě, neboť jakýkoliv dopravce může požádat Drážní úřad o jeho přezkoumání. Prohlášení o dráze konečně nevykazuje znaky opatření obecné povahy – postup jeho vydání se neřídí úpravou ve správním řádu a zavazuje především samotného přidělce.

Přirovnání prohlášení o dráze k dobývacímu prostoru nepovažuje žalovaný za rele-

vantní a adekvátní. V případě nerostného bohatství je stát na rozdíl od drah *ex lege* jeho výhradním vlastníkem. Dobývací prostor pak představuje institut zřízený k ochraně tohoto výhradního vlastnictví a k ochraně práv organizace, jíž stát udělil oprávnění k jeho těžbě. Nejedná se tedy o nástroj, jímž se nabízí užívání majetku. Vlastní dobývání může organizace zahájit až po vydání povolení báňským úřadem. Možnost uzavřít smlouvu o provozování drážní dopravy nebo přidělení kapacity železniční dopravní cesty ale na obdobnou aprobaci orgánem veřejné moci vázáno není. Prohlášení o dráze dále na rozdíl od stanovení dobývacího prostoru nepůsobí *erga omnes*, nýbrž pouze mezi přidělcem a těmi dopravci, kteří po dotčené dráze chtějí provozovat dopravu, jde proto o vztahy relativní. Obdobně je třeba nahlížet na žalobkyní uváděnou analogii s rozhodnutím Českého telekomunikačního úřadu o přidělení čísel a s plánem využití radiového spektra. Tyto akty vydává Český telekomunikační úřad jako orgán veřejné správy (nejde o správu jeho majetku), přičemž v souvislosti s nimi se zákon o elektronických komunikacích výslovně zmiňuje o institutech veřejného práva – rozhodnutí a opatření obecné povahy.

SŽDC ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že žalobkyní zmiňované usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 10. 10. 2013, čj. 25 C 23/2013-96, dosud nenašlo právní moci, jelikož proti němu SŽDC podala odvolání. Železniční dopravní cesta je ve výhradním vlastnictví státu a v právu hospodaření SŽDC. Žalobkyně nemůže, není-li vlastníkem, ovlivňovat způsob, kterým vlastník s majetkem nakládá. Takovým ovlivňováním by nepochybně byly snahy žalobkyně podílet se na tvorbě prohlášení o dráze. Za absurdní považuje SŽDC argumentaci žalobkyně, že nemůže-li jedna ze stran právního vztahu ovlivnit jeho obsah, jde o vztah veřejnoprávní: takovým je i nákup pečiva, který za veřejnoprávní považovat nelze. Pro posouzení věcné příslušnosti soudu není rozhodující, že se věcí zabýval správní orgán postupující podle správního řádu, nýbrž povaha vztahů, práv a povinností, které správní orgán v rám-

ci správního řízení řeší. SŽDC není zákonem svěřena pravomoc autoritativního rozhodování o právech a povinnostech ostatních subjektů a SŽDC nevystupuje v žádné ze svých činností jako subjekt nadřízený. Výkon státní správy a státního dozoru je dle zákona o dráhách svěřen Drážnímu úřadu a Ministerstvu dopravy. Na činnost SŽDC stejně jako na činnost jiných vlastníků či provozovatelů drah se nevztahuje správní řád. Prohlášení o dráze má tak dle názoru SŽDC spíše povahu smluvních přepravních podmínek. Regulace prohlášení o dráze je vedena zájmem zákonodárce na existenci transparentních a nediskriminačních podmínek užívání železniční dopravní cesty. Tento soukromoprávní institut ovšem pouze vymezuje náležitosti případného kontraktu – nic jiným osobám vrchnostensky neukládá ani nenařizuje.

SŽDC dále zdůraznila, že povinnost vydat prohlášení o dráze se netýká pouze jí a drah vlastněných státem, ale i všech ostatních vlastníků dráhy. Podle SŽDC není možné považovat prohlášení o dráze za opatření obecné povahy, neboť pro to nejsou splněny podmínky § 171 správního řádu (vydání opatření obecné povahy totiž přidělci žádný zákon neukládá). Snaze žalobkyně připodobnit prohlášení o dráze jiným právním institutům se zásadně odlišnou regulací SŽDC nerozumí. Společným znakem těchto institutů a prohlášení o dráze může být jen existence monopolního postavení. SŽDC je však přesvědčena, že sama existence monopolu nemůže být důvodem pro charakteristiku právních vztahů jako vztahů veřejnoprávních.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### V.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [18] Nejvyšší správní soud ve shodě se SŽDC konstatuje, že pro určení věcné příslušnosti soudu není rozhodné, zda ve věci rozhodoval správní orgán postupující podle správního řádu, nýbrž povaha věci, resp.

právních vztahů, o nichž bylo rozhodováno. Správní orgány jsou totiž oprávněny rozhodovat i o věcech vyplývajících ze vztahů soukromého práva (§ 10 a § 141 odst. 1 správního řádu, § 244 odst. 1 o. s. ř.). Pozornost je proto třeba zaměřit na samotné prohlášení o dráze celostátní a regionální, které vydává vlastník dráhy, resp. SŽDC, je-li vlastníkem dráhy stát.

[19] V této souvislosti je nutno abstrahovat od skutečnosti, že v současné době je vlastníkem většiny drah stát, což může mylně navozovat dojem veřejně mocenského charakteru drah. Stát totiž v postavení vlastníka drah nevykonává veřejnou moc, nýbrž pouze své vlastnické právo k dráze jako jakýkoliv jiný vlastník. Stejně tak skutečnost, že správu drah vykonává za stát coby vlastníka SŽDC, která je státní organizací, nečiní z činnosti SŽDC akty veřejného práva. Stát, resp. jeho organizační složky a státní organizace, běžně vstupuje z titulu vlastnického práva k věcem do soukromoprávních vztahů, aniž by ovšem v takovém případě vykonával veřejnou moc. Pro závěr o veřejnoprávním charakteru prohlášení o dráze by tedy musel být vlastník dráhy v této souvislosti pověřen výkonem veřejné správy nebo by vydání prohlášení o dráze muselo být z povahy věci činností orgánu veřejné moci.

[20] Ze zákona o dráhách takové pověření neplyne. Vlastník dráhy je zákonem chápán jako jakýkoliv jiný vlastník, jehož postavení a práva a povinnosti jsou ovlivněny vlastnictvím specifické věci (viz § 20 a § 21 zákona o dráhách). Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu o dráhách, „[v] této souvislosti se nově vymezuje postavení vlastníka dráhy, kterému zákon ukládá vyšší povinnosti, než jsou obecné povinnosti vlastníka nemovitosti. Vlastník dráhy je ze zákona povinen nejenom o své vlastnictví pečovat, ale navíc je povinen udržovat dráhu v provozuschopném stavu. Přitom se provozuschopností dráhy rozumí takový technický stav dráhy, který zaručuje bezpečnost dráhy a plynulé provozování dráhy. Nemůže-li vlastník zajistit provozuschopnost dráhy a jedná-li se o dráhu celostátní nebo regionální, je poví-



nen nabídnout dráhu k odkoupení státu.“ (důvodová zpráva k zákonu o dráhách, tisk č. 1198, Poslanecká sněmovna, I. volební období, digitální repozitář, www.psp.cz). Vlastníkovi dráhy je mimo jiné zákonem uložena povinnost vydat prohlášení o dráze celostátní a regionální o určitém obsahu. Ze samotné skutečnosti, že zákon o dráhách ukládá vlastníkovi určité jednání (vydání prohlášení o dráze celostátní a regionální), ovšem neplyne, že by tím byl vlastník pověřen výkonem veřejné správy.

[21] Pro posouzení sporné otázky je proto podle názoru Nejvyššího správního soudu určující povaha a smysl prohlášení o dráze celostátní a regionální (§ 34c odst. 1 zákona o dráhách) – zda se musí z povahy věci jednat o akt veřejné moci.

[22] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že právní úprava směřuje od poloviny devadesátých let minulého století ke stále větší liberalizaci železniční dopravy a vytvoření soutěžního prostředí mezi dopravci. Zmínit je třeba především zákon č. 212/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 9/1993 Sb., o Českých dráhách<sup>\*)</sup>, který legislativně zrušil dosavadní monopol Českých drah na dopravu po železnici a samozřejmě i zákon o dráhách, který podrobnější úpravou umožnil podnikání v tomto sektoru. Podle důvodové zprávy „[s]oučasná právní úprava (zákon č. 51/1964 Sb., o dráhách, ve znění zákona č. 104/1974 Sb.) je zcela nevyhovující pro podnikání v dopravě na dráhách. Nejenom že nevytváří žádný prostor a podmínky pro podnikání v dopravě, naopak obsahuje takovou míru přímých direktivních zásahů státu prostřednictvím státní správy do podnikatelské sféry, že prakticky znemožňuje podnikání na dráhách. Tím, že stávající právní úprava nerozlišuje mezi dopravní cestou a dopravou na této cestě (tak jak se rozlišuje u všech ostatních druhů dopravy), nerozlišuje ani mezi právním režimem dopravní cesty a vlastní dopravy na této cestě. Vychází ze skutečnosti, že osoba, která ‚provazuje dráhu‘ nejenom že provozu-

je vlastní dopravu, ale automaticky s tím nese i břemeno dopravní cesty. Předkládaný návrh odděluje dopravní cestu od vlastní dopravy na této cestě a stanovuje dva samostatné právní režimy – jeden pro dopravní cestu, druhý pro dopravu. Rozlišuje mezi právy a povinnostmi provozovatele dopravní cesty a právy a povinnostmi dopravce na této cestě. [...] K zahájení provozování dráhy návrh zákona předpokládá vydání úředního povolení, které vydává drážní správní úřad. K zahájení provozování dopravy na dopravní cestě návrh zákona předpokládá licenci, kterou uděluje drážní správní úřad za předpokladu, že je volná kapacita dopravní cesty a technické parametry dopravní cesty to dovolují. (Dráha není nafukovatelná – licenci se reguluje přístup dopravců na dopravní cestu).“ Je přitom zřejmé, že liberalizace a otevření železničního dopravního trhu novým subjektům včetně možné privatizace železniční dopravní cesty nebyla v době přijetí zákona vnímána jednoznačně pozitivně. Za všechny lze uvést projev poslankyně Hany Orgonikové při projednávání návrhu zákona o dráhách: „Kladu si otázku, proč se železnice rozbíjí. Ke sjednocení dopravy na železnici totiž došlo proto, aby se zlevnila. Rozbitím se pochopitelně prodraží s dopadem na občany. Připadá mi to, jako kdyby pan Bata rozděloval svůj podnik opět ševcům.“ (stenografický zápis z 25. schůze Poslanecké sněmovny v I. volebním období konané dne 14. 12. 1994, digitální repozitář, www.psp.cz).

[23] Jistá kontroverze záměru liberalizovat železniční dopravní trh a eventuálně privatizovat některé tratě ve spojení s nutnou transformací Českých drah vedly k tomu, že k faktickému naplnňování představ zákonodárce docházelo jen pozvolna. Téměř celé desetiletí například trvalo, než byla skutečně na zmiňovanou transformaci a než došlo k zákonodárcem proklamovanému faktickému oddělení provozovatele od dopravce. Stalo se tak zákonem č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 1. 2003 zrušen zákonem č. 77/2002 Sb.

Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku. Tento zákon upravil založení, vznik a právní poměry akciové společnosti České dráhy a současně zřídil a upravil činnost SŽDC. Ta byla koncipována jako právnická osoba, jež se přiměřeně řídí ustanoveními zákona o státním podniku a jejímž hlavním předmětem činnosti je provozování železniční dopravní cesty ve veřejném zájmu. Za tím účelem SŽDC hospodáří s příslušným majetkem a plní funkci vlastníka a provozovatele dráhy podle zákona o dráhách (§ 21 zákona). Souběžně s tímto vývojem týkajícím se železniční dopravní cesty ve vlastnictví státu byly některé tratě privatizovány, a jsou tak v držení soukromých vlastníků.

[24] Dnem vstupu České republiky do Evropské unie nabyl účinnosti zákon č. 103/2004 Sb., kterým došlo mimo jiné k oddělení procesu přidělování kapacity dopravní cesty od licenčního řízení, které do té doby souběžně prováděl Drážní úřad (§ 34b zákona o dráhách). V této souvislosti pak byl zaveden institut prohlášení o dráze celostátní a regionální (§ 34c zákona o dráhách).

[25] Podle § 34b odst. 1 zákona o dráhách se „[k]apacitou dopravní cesty pro účely provozování drážní dopravy rozumí její využitelná průjezdnost v rámci rozvržení požadovaných tras vlaků na úseku dopravní cesty v určitém období“. Podle odstavce 2 „[k]apacitu dopravní cesty na dráze celostátní a regionální přiděluje osoba (dále jen „přídělec“), kterou je a) Správa železniční dopravní cesty, jedná-li se o dopravní cestu ve vlastnictví státu, b) vlastník dopravní cesty, jedná-li se o dopravní cestu, která není ve vlastnictví státu“. Konečně podle třetího odstavce téhož ustanovení „[p]řiděluje-li kapacitu dopravní cesty na dráze celostátní a regionální více přídělců, jsou tyto osoby povinny vzájemně spolupracovat a koordinovat svoji činnost v zájmu účinného přidělování kapacity dopravní cesty, která překračuje jednu dráhu. Za tím účelem tyto osoby zřídí společný orgán pro koordinaci přidělování kapacity dopravní cesty.“

[26] Ustanovení § 34c odst. 1 ukládá přídělcům povinnost zpracovat po projednání s provozovatelem dráhy nejpozději 12 měsíců před platností jízdního řádu prohlášení o dráze a zveřejnit jej v Převážním a tarifním věstníku. Druhý odstavec pak uvádí, co musí prohlášení o dráze povinně obsahovat: „a) *technickou povahu dopravní cesty a její kapacitu pro železniční dopravu, b) zásady, kritéria a podmínky přidělování kapacity dopravní cesty žadatelům včetně postupů při nedostatku kapacity, c) podmínky přístupu na dopravní cestu, d) podmínky pro přidělení kapacity dopravní cesty na období přesahující platnost jízdního řádu a zásady uzavírání rámcových smluv o rezervaci kapacity s dopravci, e) možnost vzdání se přidělené kapacity při jejím nevyužívání, f) podmínky odebrání přidělené kapacity dopravní cesty při jejím nevyužívání nebo částečném využívání včetně informace o ceně za nevyužívání přidělené kapacity, g) informace o ceně za přidělení kapacity dopravní cesty a stanovení ceny za užití dopravní cesty, h) náležitosti žádosti o přidělení kapacity dopravní cesty, i) podrobnosti o omezeních při přidělování kapacity dopravní cesty, j) stanovení rezervní kapacity dopravní cesty pro opravy a údržbu a pro mimořádné případy a postup při jejím využívání; povinnou součástí jsou lhůty pro přidělování, k) vymezení systému finančních pobídek pro přídělce i dopravce k zajištění minimalizace závad na dopravní cestě a zvyšování její propustnosti pro účely sjednávání smlouvy o provozování drážní dopravy; systém může zahrnovat pokuty i odměny“.*

[27] Důvodová zpráva k zákonu č. 103/2004 Sb. k těmto novinkám uvádí následující. „V návaznosti na skutečnost úplného promítnutí principů směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti<sup>\*)</sup> do stávající právní úpravy provozování drah a drážní dopravy dochází k úplnému oddělení tzv. li-

<sup>\*)</sup> S účinností od 15. 12. 2012 zrušena směrnici Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru.

cenčního řízení s žadateli o provozování drážní dopravy na dráze celostátní a na dráze regionální od následného řízení o přidělování kapacity dopravní cesty dráhy nezávislým orgánem, který je z hlediska své organizace a právní formy nezávislý na dopravci. Přidělování kapacity dopravní cesty dráhy spočívá v přidělení konkrétních tras vlaků v rozsahu, který žadatel požaduje a kapacita dráhy dovoluje tento požadavek do platného jízdního řádu promítnout. Prvky přidělování kapacity dopravní cesty dráhy se tedy v současné právní úpravě vydělují z licenčního řízení před drážním správním úřadem. [...] V zájmu existence nediskriminačního přístupu na železniční dopravní cestu je zapotřebí vytvořit mechanismus, na jehož základě budou jednotliví uchazeči před uzavřením platného grafikonu moci uplatnit své požadavky na obsazení tras a časových relací. Ten spočívá v institutu prohlášení o dráze, kde se publikují základní podmínky přístupu na tuto dráhu. Současně je podle směrnice 2001/14/ES nastaven časový scénář přijímání žádostí dopravců, jejich vypořádání a postup v případě zjištění nedostatku kapacity, včetně povinností orgánu, který uvedenou kapacitu drah přiděluje. Osobou pro přidělování kapacity dopravní cesty se určuje Správa železniční dopravní cesty pro dopravní cesty ve vlastnictví státu a v ostatních případech vlastník dopravní cesty.“

[28] Jak plyne z důvodové zprávy, institut prohlášení o dráze celostátní a regionální vychází z evropské úpravy – konkrétně ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti. Tato směrnice zavedla tzv. zprávu o síti, jejímž obrazem je právě prohlášení o dráze celostátní a regionální v zákoně o dráhách. Bod 5 odůvodnění směrnice uvádí, že k zajištění transparentnosti a nediskriminačního přístupu k železniční infrastruktuře pro všechny železniční podniky by se měly veškeré informace nezbytné k uplatnění práva přístupu zveřejňovat ve zprávě o síti. Podle člán-

ku 2 písm. j) směrnice se pro účely této směrnice „zprávou o síti rozumí podrobný výklad všeobecných pravidel, lhůt, postupů a kritérií týkajících se systému zpoplatnění a přidělování kapacit. Také obsahuje informace potřebné k podání žádosti o přidělení kapacity infrastruktury.“ Článek 3 směrnice nazvaný Zpráva o síti pak ve svých čtyřech odstavcích normuje následující: „1. Provozovatel infrastruktury po projednání se zúčastněnými stranami vypracuje a zveřejní zprávu o síti, kterou lze koupit za poplatek nepřesahující náklady na její vydání. 2. Zpráva o síti stanoví povahu infrastruktury dostupné železničním podnikům. Obsahuje informace určující podmínky přístupu k dotyčné železniční infrastruktuře. Obsah zprávy o síti je stanoven v příloze I. 3. Zpráva o síti se aktualizuje a mění podle potřeby. 4. Zpráva o síti se zveřejní nejpozději čtyři měsíce před konečným termínem pro podání žádostí o přidělení kapacity infrastruktury.“ Podle článku 30 odst. 2 písm. a) má žadatel právo „podat stížnost regulačnímu subjektu, pokud se domnívá, že se s ním nejedná poctivě, že je diskriminován nebo jinak poškozen, a zejména může podat odvolání proti rozhodnutím přijatým provozovatelem infrastruktury nebo případně železničním podnikem, která se týkají [mj.] zprávy o síti“. Podle šestého odstavce téhož ustanovení musí členské státy přijmout „nezbytná opatření k zajištění toho, aby rozhodnutí přijatá regulačním subjektem podléhala soudnímu přezkoumání“.

[29] Z textu článku 3 směrnice 2001/14/ES je zřejmé, že institut prohlášení o dráze není zcela vydařenou transpozicí zprávy o síti. Zatímco zákon o dráhách ukládá vypracování prohlášení o dráze celostátní a regionální vlastníku dráhy, směrnice hovoří o provozovateli. Směrnice rovněž ukládá projednat zprávu o síti se „zúčastněnými stranami“, což ovšem zákon o dráhách redukoval pouze na osobu provozovatele. Konečně směrnice předpokládá aktualizaci a změnu zprávy o síti „podle potřeby“, avšak zákon o dráhách takový postup vůbec nepředvidá. Tyto rozdíly nicméně nejsou pro posouzení předložené

otázky věcné příslušnosti soudu podstatné. Směrnice vyžaduje v článku 30 odst. 6, aby byl zajištěn přezkum rozhodnutí regulačního úřadu, jímž je v České republice Drážní úřad. Směrnice ovšem neupravuje věcnou příslušnost soudů jednotlivých členských států, takže je plně na členských státech, aby určily, který soud bude věcně příslušný k přezkumu rozhodnutí regulačního úřadu. Požadavku přezkumu pak v podmínkách České republiky vyhovuje jak řízení podle § 65 a násl. s. ř. s., tak řízení podle části páté občanského soudního řádu, které je třeba považovat v tomto ohledu v zásadě za rovnocenné. Jelikož pro určení věcné příslušnosti soudu v projednávaném případě je rozhodující vnitrostátní úprava a není třeba výkladu či posouzení platnosti směrnice 2001/14/ES ani jiného předpisu Evropské unie, nepřistoupil Nejvyšší správní soud k předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie ve smyslu článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT*, 283/81, Recueil, s. 3415, bod 10).

[30] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že je mu znám rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 7. 2013, *Komise proti České republice*, C-545/10, Judikatura ESD, Wolters Kluwer ČR, č. 4/2013, s. 592, jímž byla Česká republika odsouzena za nesplnění některých ustanovení směrnic regulujících železniční dopravu. Jakkoliv Soudní dvůr konstatoval, že možnost podání odvolání proti rozhodnutí Drážního úřadu je v rozporu se směrnicí, neboť rozhodnutí Drážního úřadu má přímo podléhat soudnímu přezkumu, nemá tato skutečnost vliv na posouzení příslušnosti k projednání podané žaloby. Pro ni je určující povaha a smysl prohlášení o dráze celostátní a regionální, nikoliv to, zda může být toto prohlášení ve správním řízení přezkoumáváno v jediném či ve dvou stupních.

[31] Navazuje na dosud řečené Nejvyšší správní soud dodává, že současná úprava zákona o dráhách je postavena na existenci tří subjektů – vlastníka dráhy, provozovatele a dopravce. Je-li vlastníkem stát, vykonává práva a povinnosti vlastníka a provozovatele SŽDC. Vlastníkem může být v zásadě kdokoli. Provozovatelem naopak jen ten, kdo má

pro provozování dráhy příslušné úřední povolení (§ 11 zákona o dráhách). Provozovatel je tedy garantem odbornosti a bezpečnosti provozu, kteréžto vlastnosti od vlastníka vyžadovat nelze. Dopravcem je pak poskytovatel samotné služby (dopravy), jehož ekonomická činnost je ovšem závislá na existenci a provozuschopnosti železniční dopravní cesty.

[32] Důvodem rozlišení těchto subjektů je mimo jiné snaha o postupnou liberalizaci drážní dopravy ve smyslu otevření tohoto trhu principům hospodářské soutěže a vytvoření konkurenčního prostředí mezi dopravci. Prohlášení o dráze celostátní a regionální je přitom jedním z nástrojů, který má realizaci tohoto záměru napomáhat, neboť jeho účelem je poskytnutí včasných a úplných informací o železniční dopravní cestě a podmínkách jejího využití potenciálním dopravcům. Tím má zajistit transparentní a nediskriminační přístup dopravců k železniční síti. Potřebnost tohoto dokumentu vyplývá ze specifického charakteru drážní dopravy – na rozdíl od jiných způsobů dopravy je doprava po železnici vázána na kolejiště a jeho kapacitu. Tato vlastnost vyvolává jisté deformace trhu, které jsou typické i pro jiná síťová odvětví (např. energetiku a telekomunikace), a vyžaduje proto – je-li cílem zavedení tržních principů do drážní dopravy – specifickou regulaci.

[33] Vlastník sítě (eventuálně její provozovatel) je totiž přirozeným monopolistou, neboť se může chovat relativně nezávisle na svých odběratelích, resp. uživatelích sítě, a fakticky jim diktovat libovolné podmínky jejího užívání, případně je z užívání zcela vyloučit. Jelikož vývoj a výstavba vlastní nezávislé sítě je zpravidla velmi náročná a nákladná, je současná právní úprava síťových odvětví postavena na sérii povinností vlastníka (provozovatele), které jej nutí poskytnout svou síť za nediskriminačních podmínek k užívání všem subjektům, které splňují stanovené požadavky. Tento přístup k síti a její užívání, ač je částečně regulováno normami veřejného práva, se odehrává v rovině soukromoprávní. Stát zde působí prostřednictvím nezávislého regulačního úřadu zejména jako garant odborné, finanční či

technické způsobilosti subjektů vstupujících do sítě (licenční řízení), jako subjekt příslušný k rozhodování některých sporů, jako cenový regulátor a orgán projednávající správní delikty [srov. zejména § 17 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), a § 108 zákona o elektronických komunikacích]. Regulační úřad pak rozhoduje o právech a povinnostech vyplývajících ze vztahů veřejného (např. rozhodování o licencích či správních deliktech), ale i soukromého práva (např. rozhodování sporů týkajících se přístupu k síti).

[34] Úprava zákona o dráhách se přibližuje standardní úpravě podnikání v síťovém odvětví a v blízké době by s ní měla být srovnatelná (viz k tomu novou směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, jejíž transpoziční lhůta uplyne dne 16. 6. 2015). Veřejnoprávní charakter proto mají typicky rozhodnutí Drážního úřadu týkající se odborné a finanční způsobilosti provozovatele a dopravce (úřední povolení dle § 11 a násl. a licence dle § 24 a násl. zákona o dráhách). Naopak vzájemné vztahy mezi vlastníkem, provozovatelem a dopravcem se zjevně odehrávají na smluvním základě, přičemž zákon o dráhách obsah těchto smluvních ujednání reguluje spíše okrajově nebo vůbec ne. Nejvyšší správní soud proto nemá pochybnosti o tom, že se jedná o vztahy soukromoprávní podléhající normám v současné době obsaženým především v občanském zákoníku z roku 2012 a do jeho účinnosti v obchodním zákoníku<sup>\*)</sup>. Na prohlášení o dráze celostátní a regionální je třeba v této souvislosti nahlížet jako na jednání vlastníka dráhy, které je vzhledem ke specifikům podnikání v síťovém odvětví povinnou součástí soukromoprávního kontraktačního procesu. Svým charakterem a obsahem se přibližuje veřejné nabídce (§ 1780 – § 1784 občanského zákoníku z roku 2012, dříve tzv. veřejný návrh na uzavření smlouvy dle § 276 – § 280 obchodního zákoníku). Nejvyšší správní soud naopak neshle-

dává, že by popis technické povahy železniční dopravní cesty, její kapacity a vymezení podmínek přidělování této kapacity (obsah prohlášení o dráze celostátní a regionální) bylo zjevně činností orgánu veřejné moci. To na rozdíl od rozhodování o přidělování dotací ze státního rozpočtu, jimiž se zabývají Státní zemědělský intervenční fond a Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a. s., které z tohoto důvodu nelze s projednávaným případem srovnávat.

[35] Na soukromoprávním charakteru prohlášení o dráze celostátní a regionální nemění nic skutečnost, že je povinnost jeho vydání a obsah stanoven zákonem o dráhách, který lze obecně považovat za normu veřejnoprávní. Regulace soukromoprávních vztahů či konkrétně smluv veřejnoprávním předpisem není ničím neobvyklým, a v rámci podnikání v síťových odvětvích dokonce značně typickým jevem. Poukázat lze v této souvislosti na regulaci smluv mezi účastníky trhu s elektřinou a plynem a smlouvy týkající se výroby a rozvodu tepelné energie v § 50, § 72 a § 76 energetického zákona nebo na podrobnou úpravu smlouvy o poskytování veřejně dostupné služby elektronických komunikací a připojení k veřejné komunikační síti v § 63 zákona o elektronických komunikacích, o jejichž soukromoprávním charakteru není pochyb. Energetický zákon dále (v návaznosti na další právní předpisy) předpokládá, že určití účastníci vydají pravidla provozování jednotlivých sítí, řády či obchodní podmínky, na jejichž základě budou vykonávat svoji činnost a uzavírat smlouvy. Obsah těchto pravidel, řádů či obchodních podmínek je v obecné rovině stanoven ve vyhláškách Energetického regulačního úřadu či v jiných právních předpisech; současně tyto akty podléhají schválení Energetického regulačního úřadu (§ 97a energetického zákona). To z nich ovšem nečiní akty veřejného práva, jde stále o součást soukromoprávního kontraktačního procesu, byť regulovanou veřejným právem. Jedná se tedy o institut velmi podobný prohlášení o dráze celostátní a regionální.

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 1. 2014 byl zrušen zákonem č. 89/2012 Sb.

[36] Žalobkyně namítá, že bylo-li by prohlášení o dráze aktem soukromoprávní povahy, musel by v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-125, č. 448/2005 Sb. NSS, existovat mechanismus, kterým by dopravce mohl v rovném postavení vůči SŽDC ovlivňovat obsah prohlášení o dráze. Žalobkyně touto námitkou naráží na závěry rozšířeného senátu, který při rozlišení soukromého a veřejného práva použil metodu právní regulace. Konstatoval, že „*soukromoprávní metoda právní regulace je metodou rovnosti (srov. § 2 odst. 2 občanského zákoníku [z roku 1964]): žádný účastník soukromoprávního vztahu nemůže druhému účastníku jednostranně ukládat povinnosti, ale ani na něj jednostranně převádět práva; povaha a míra účasti subjektů soukromoprávních vztahů na vzniku a rozvíjení tohoto vztahu a na formování jeho obsahu je tedy stejná, zatímco veřejnoprávní metoda právní regulace je naopak vertikální: jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníku právního vztahu, mnohdy nejen bez jeho vůle, ale i proti jeho vůli; povaha a míra účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku, rozvíjení a formování jeho obsahu je tedy zcela odlišná.*“ Nejvyšší správní soud podotýká, že tyto závěry nelze aplikovat paušálně, nýbrž je třeba přihlídnout k charakteru projednávané věci. Ostatně sám rozšířený senát v citovaném usnesení upozornil na výjimky, kde nelze tyto závěry zcela aplikovat – veřejnoprávní smlouvy a smlouvy spotřebitelské. Jak bylo uvedeno výše, podnikání v drážní dopravě vyžaduje specifickou regulaci kvůli své síťové povaze a silnému postavení vlastníka, eventuálně provozovatele sítě. Zákon o dráhách a výše zmiňovaná směrnice 2001/14/ES proto z důvodu kompenzace ekonomické nerovnosti účastníků a přiblížení se smluvní spravedlnosti zavádí mechanismus, kterým jsou dopravci přes silné postavení vlastníka (provozovatele) schopni ovlivnit obsah prohlášení o dráze regionální a celostátní. Tímto mechanismem je jednak povinnost projednání tohoto prohlášení s potenciálními doprav-

ci před jeho zveřejněním (tato povinnost plynoucí ze směrnice nebyla českým zákonodárcem dostatečně transponována do zákona o dráhách), jednak – a to zejména – možnost požádat Drážní úřad o přezkum prohlášení o dráze celostátní a regionální a dosáhnout tak jeho změny. Řízení před Drážním úřadem má zjevně za cíl vyrovnat slabší postavení dopravců. Není tudíž pravdou, že by vlastník dráhy, resp. SŽDC v projednávané věci, vystupoval autoritativně a dopravci by nebyli schopni ovlivnit prohlášení o dráze. Nadřazenost SŽDC neplyne ani z žalobkyní zmiňovaného § 34b odst. 2 písm. a) zákona o dráhách, neboť ten je pouze kompetenční normou stanovící, že prohlášení o dráze celostátní a regionální vydává v případech, kdy je vlastníkem železniční dopravní cesty stát, právě SŽDC.

[37] Na rozdíl od žalobkyně je Nejvyšší správní soud názoru, že prohlášení o dráze celostátní a regionální nelze považovat ani za opatření obecné povahy ve smyslu § 171 a násl. správního řádu z roku 2004. V první řadě zde neexistuje správní orgán, který by jej byl oprávněn vydat (vlastníka dráhy, jak bylo výše zdůvodněno, za správní orgán považovat nelze). Opatření obecné povahy je dále správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). Jeho smyslem je regulovat určitou oblast vztahů s tím, že na jeho základě budou zpravidla vydávána správní rozhodnutí stanovící subjektivní práva a povinnosti svým konkrétním adresátům. Prohlášení o dráze celostátní a regionální je naproti tomu určeno poměrně úzkému okruhu potenciálních dopravců, kteří jsou v době jeho vydání více méně známi, takže o obecně vymezených adresátech nelze hovořit. Na základě prohlášení o dráze regionální a celostátní rovněž nedochází k vydávání správních rozhodnutí či jiných správních aktů stanovících svým adresátům práva a povinnosti (takovou činnost zákon o dráhách vůbec nepředpokládá a nikoho k ní nezmocňuje). Prohlášení o dráze

celostátní a regionální slouží jako podklad pro uzavírání soukromoprávních smluv o dopravě na železniční dopravní cestě. Odkaz žalobkyně na územní rozhodnutí podle § 77 stavebního zákona z roku 2006 s tím, že toto rozhodnutí nepřiznává subjektivní práva, je nepřipadný a pro věc irelevantní. Územní rozhodnutí je standardním správním rozhodnutím, které jeho adresátu zakládá veřejné subjektivní právo (umístit stavbu, změnit způsob užívání pozemku, rozdělit či scelit pozemek apod.) a s ním spojené povinnosti. Podobnost s prohlášením o dráze celostátní a regionální je proto nulová.

[38] Žalobkyně dále tvrdí, že pro určení veřejnoprávní či soukromoprávní povahy prohlášení o dráze je irelevantní, že se jedná o nástroj vlastníka dráhy. Skutečnost, že vlastnické právo je právem soukromým, neznamená, že by rozhodování o jakémkoliv zásahu do tohoto práva mělo tutéž povahu. V žalobkyní odkazovaném usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2006, Pl. ÚS 14/06, č. 13/2006 Sb. ÚS, je pak Ústavním soudem konstatováno, že „[p]ro určení toho, zda se určitá věc bude projednávat a rozhodovat v civilním nebo ve správním soudnictví, je rozhodující soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaha zásahu do vlastnického práva, nikoliv však právní povaha vlastnického práva samotného“. S tímto závěrem Nejvyšší správní soud souhlasí a při posouzení věci se jím beze zbytku řídil. Výše podal dostatek argumentů, z nichž vyplývá, že prohlášení o dráze celostátní a regionální nelze považovat za správní akt.

[39] Pokud jde o žalobkyní uváděné analogie s institutem z jiných oblastí (stanovení dobývacího prostoru, přidělení čísel, plán využí-

tí radiového spektra), soud sdílí přesvědčení žalobkyně i žalovaného, že v těchto případech se nepochybně jedná o správní akty (rozhodnutí, opatření obecné povahy) vydávané správními orgány (obvodní báňský úřad, Český telekomunikační úřad) a regulujícími vztahy veřejnoprávní povahy. Prohlášení o dráze celostátní a regionální naproti tomu není vydáváno správním orgánem a nemá veřejnoprávní povahu, a proto je nelze s uvedenými správními akty srovnávat. Pro věc rovněž nemá významu usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 10. 10. 2013, čj. 25 C 23/2013-96. Jednak toto rozhodnutí není pro Nejvyšší správní soud závazné, jednak argumenty obvodního soudu (veřejnoprávní povaha zákona o dráhách a tvrzení, že prohlášení o dráze celostátní a regionální nezakládá samo o sobě žádná práva a povinnosti soukromoprávního charakteru) nelze s ohledem na výše uvedené přijmout.

[40] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že prohlášení o dráze celostátní a regionální podle § 34c zákona o dráhách je jednostranným soukromoprávním jednáním vlastníka dráhy. Rozhodnutí Drážního úřadu o přezkumu prohlášení o dráze celostátní a regionální podle § 34g zákona o dráhách je rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci. K řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí, resp. navazujícímu rozhodnutí Ministerstva dopravy o odvolání, jsou příslušné soudy v občanském soudním řízení podle části páté občanského soudního řádu. Městský soud v Praze proto postupoval v souladu se zákonem, pokud podanou žalobu odmítl podle § 68 písm. b) ve spojení s § 46 odst. 2 s. ř. s. a současně žalobkyni poučil o možnosti podat ve lhůtě jednoho měsíce žalobu k civilnímu soudu.

## Profesní samospráva: odvolání z funkce notáře ministrem spravedlnosti; odsouzení pro úmyslný trestný čin; zásada *ne bis in idem*

k § 11 písm. f) a § 48 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění zákonů č. 30/2000 Sb., č. 284/2004 Sb. a č. 7/2009 Sb.

**I. Rozhodnutí ministra spravedlnosti o odvolání notáře z funkce dle § 11 písm. f) zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, v důsledku odsouzení notáře pro úmyslný trestný čin není rozhodnutím trestní povahy (nelze tedy argumentovat porušením zásady „*ne bis in idem*“), ale reakcí na pozbytí jednoho z předpokladů pro výkon funkce notáře.**

**II. Mezi řízením dle § 11 písm. f) zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, a kárným řízením vedeným proti notáři dle § 48 téhož zákona existuje zásadní rozdíl v samotné podstatě těchto řízení.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, čj. 3 Ads 75/2013-27)

**Prejudikatura:** nálež Ústavního soudu č. 332/2010 Sb.; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, Engel a ostatní proti Nizozemí (stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72, Series A, č. 22).

**Věc:** JUDr. Renata Baranová proti Ministerstvu spravedlnosti o odvolání z funkce notáře, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 2. 12. 2010 byla žalobkyně odvolána z funkce notáře dle § 11 písm. f) notářského řádu. Důvodem jejího odvolání bylo odsouzení pro úmyslný trestný čin – ohrožení pod vlivem návykové látky dle § 274 odst. 1 trestního zákoníku z roku 2009.

Ministr spravedlnosti dne 18. 1. 2011 zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil předchozí rozhodnutí.

Rozhodnutí o rozkladu napadla žalobkyně správní žalobou u Městského soudu v Praze. Namítala především nedostatečné posouzení ze strany ministra, který nezkoumal všechny konkrétní okolnosti daného případu. Vyjádřila názor, že by správní řízení mělo sloužit k větší individualizaci trestání a měly by v něm být posouzeny i další následky trestního odsouzení. Uváděla přitom, že v daném případě je odvolání z funkce zcela nepřiměřené dalším okolnostem. Poukazovala rovněž na porušení zásady *ne bis in idem*, neboť k jejímu potrestání za jeden skutek došlo jak v trestním řízení, tak následně v řízení správním. V závěru namítala porušení principu rovnosti, které mělo spočívat v uložení přís-

nějšího trestu jen z důvodu její příslušnosti k určité profesi.

Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 12. 7. 2013, čj. 10 A 55/2011-43. Vyšel z předpokladu, že na rozhodování o odvolání z funkce notáře se přiměřeně užije správní řád. Dodal ovšem, že § 11 písm. f) notářského řádu nedává příliš mnoho prostoru pro správní uvážení, neboť vychází z principu trvalé bezúhonnosti notáře. Tento princip je odrazem přenesení státní moci na notáře, jejichž morální kredit musí být stát schopen garantovat.

Městský soud rovněž vysledoval jistou paralelu s institutem odvolání z funkce exekutora a odkázal na svůj rozsudek ze dne 28. 6. 2010, čj. 9 Ca 429/2008-72, z něhož vyplývá, že k okolnostem spáchání trestného činu nemůže ministr spravedlnosti přihlídnout, neboť je rozsudkem trestního soudu vázán [§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu]. V případě, kdy by ministr postupoval opačně, dostal by se sám do rozporu s ústavním principem, dle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem a způ-



sobem, který zákon stanoví. Městský soud proto dovodil, že žalovaný neměl prostor pro zohlednění dosavadní činnosti žalobkyně, ani dalších okolností případu, ale byl jí povinen z funkce odvolat [v souladu s § 11 písm. f) notářského řádu]. Přesto však městský soud nesouhlasil, že by bylo rozhodování v intencích § 11 písm. f) notářského řádu zúženo jen na vydání rozhodnutí o odvolání. Poukázal na právo notáře předkládat stanoviska a námitky a dodal, že i v případě pravomocného odsouzení notáře za úmyslný trestný čin je namístě posuzovat, zda neexistují překážky, které by užití předmětného ustanovení vylučovaly (např. okolnosti dle § 45a odst. 5 trestního zákona z roku 1961).

Městský soud neuznal ani námitky související s porušením zásady *ne bis in idem*. Vložil, že se tato zásada vztahuje jen na samotný skutek a přichází do úvahy jen v případě, kdy je o skutku rozhodováno jako o trestném činu, přečinu, správním deliktu, nebo disciplinárním deliktu. Vzhledem k tomu, že v daném případě správní orgán skutkovou podstatu trestného činu neposuzoval, nebylo možno tuto zásadu porušit.

Městský soud nakonec neshledal ani důvod pro předložení věci Ústavnímu soudu z důvodu porušení principu rovnosti. Odkázal na jiné profesní skupiny, kde je odvolání z funkce řešeno stejně. Na závěr zdůraznil, že se v případě odvolání notáře z funkce dle § 11 písm. f) notářského řádu nejedná o trestní řízení ani o kárné řízení, díky čemuž na věc nedopadá ani judikatura vztahující se k možnému souběhu trestní a kárné odpovědnosti soudců.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž uvedla, že napadené správní rozhodnutí zasahuje do jejího života natolik podstatným způsobem, že to přesahuje důsledky samotného odsuzujícího rozsudku. Proto se domnívá, že řízení o odvolání z funkce notáře je nutné vnímat jako řízení o trestním obvinění ve smyslu článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“). Dle stěžovatelky se tak jedná o druhou sankci, která jí byla za totéž

jednání uložena, čímž došlo k porušení čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 Úmluvy. Má za to, že zásada *ne bis in idem* se v jejím případě uplatnit měla.

Stěžovatelka rovněž nesouhlasila s názorem, že ministr spravedlnosti neměl prostor pro správní uvážení a byl jí povinen z funkce odvolat. Konstatovala, že v řízení, v němž se rozhoduje o odvolání notáře z funkce, prostor pro volnou úvahu je a ministr může samostatně posoudit, zda notáře odvolá, či nikoli. Pokud by totiž mělo být odvolání automatické, postrádala by celá formalizovaná procedura smysl, což odporuje předpokladu racionálního zákonodávce. Dle stěžovatelky by navíc rozhodování bez možnosti správního uvážení mohlo vést až k situaci, kdy by cílenou nečinností ministerstva mohlo dojít k zahlázení odsouzení. Stěžovatelka proto shrnula, že proces rozhodování ministra, spočívající ve výběru z alespoň dvou alternativ, byl správními orgány i soudem popřen.

V návaznosti na uvedené závěry se stěžovatelka domnívala, že v případě, kdy by § 11 písm. f) notářského řádu skutečně znemožňoval správní uvážení ministra, měla být věc předložena k posouzení Ústavnímu soudu, neboť se jedná o ustanovení protiústavní, které je v rozporu s článkem 4 Protokolu č. 7 Úmluvy. Jeho protiústavnost spatřuje právě v automatickém odvolání z funkce vyvolané spácháním trestného činu, aniž by bylo možno přihlídnout ke konkrétním aspektům případu. Poukázala na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva vztahující se k pojmu trestní obvinění, respektive trest, a zdůraznila, že z hlediska dopadů je odvolání z funkce notáře dle § 11 písm. f) notářského řádu shodné s odvoláním v kárném řízení. Odvolání z funkce notáře tak považuje za trestní sankci, která jí byla za totožný skutek udělena dvakrát.

Dle stěžovatelky neobstojí předmětné ustanovení v testu ústavnosti ani tehdy, kdy by bylo koncipováno jako předpoklad pro výkon funkce. V takovém případě by totiž bylo nutné zkoumat i materiální stránku jednání, pro které byl notář odsouzen, a zodpovědět otázku, zda ohrožuje důvěru v řádný výkon notářského úřadu. Naproti tomu je stávající

úprava založena pouze na skutečnosti, že byl spáchán úmyslný trestný čin. Z argumentace žalovaného navíc dovozuje, že k jejímu odvolání z funkce nedošlo díky odsouzení pro spáchání úmyslného trestného činu, ale v důsledku toho, že uložený trest zákazu činnosti nebyl v rozhodné době vykonán. Podstatnější než samotné jednání je tak trest, který jí byl v trestním řízení uložen.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) Stěžovatelka napadá rozsudek městského soudu pouze z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který v daném případě spočívá v nesprávném posouzení několika právních otázek. V kasační stížnosti nejprve nesouhlasila s názorem, že její odvolání z funkce notáře neznamená porušení zásady *ne bis in idem*. Svě odvolání totiž vnímá jako další trestní sankci, která jí byla za spáchaný skutek udělena.

Stěžovatelce lze přisvědčit, že Úmluvou užívaný pojem trestního řízení, či trestného činu, je nutno vykládat extenzivně. Nedotýká se pouze samotného trestního řízení v úzkém slova smyslu. K dané otázce se již několikrát vyjádřil jak Evropský soud pro lidská práva, tak vnitrostátní Nejvyšší soud, který srovnáním českého překladu relevantních ustanovení Úmluvy s anglickým a francouzským originálem dospěl k závěru, že za pojem „*trestný čin*“ je nezbytné považovat rovněž přestupky, případně i disciplinární delikty (srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2008, sp. zn. 1 Skno 10/2008). V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva je však vždy nutné zkoumat, zda vnitrostátní úprava skutečně odpovídá charakteristikám řízení o trestním obvinění (v podrobnostech srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, *Engel a ostatní proti Nizozemí*, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72, Series A, č. 22.). Lze tedy dovodit, že nikoliv každá veřejnoprávní sankce musí spadat do Úmluvou vymezené kategorie trestního obvinění (shodný závěr vy-

plývá i z plenárního nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09, č. 332/2010 Sb.).

V daném případě k odvolání stěžovatelky z funkce notáře došlo podle § 11 písm. f) notářského řádu, konkrétně v důsledku jejího odsouzení pro úmyslný trestný čin. Nestalo se tak v kárném řízení, v němž lze notáři udělovat různé sankce za specifikovaná provinění dle § 48 odst. 2 notářského řádu, ani v jiném řízení, které by se kategorii trestního obvinění přibližovalo. V případě odsouzení pro úmyslný trestný čin ministr spravedlnosti (ani nikdo jiný) jednání notáře vůbec neposuzuje, neboť je vázán rozhodnutím trestního soudu. Odvolání notáře z funkce není další sankcí za spáchaný trestný čin, ale jen důsledkem vyplývajícím z faktu, že notář nespĺňuje zákonem požadované předpoklady pro výkon funkce. Rozhodnutím ministra stěžovatelka nebyla trestána za skutek, jenž vedl k jejímu trestnímu odsouzení. Důsledek odvolání je nutné vnímat jako výraz státní kontroly nad notářským stavem. Stát tímto způsobem garantuje, že budou notářské povolání vykonávat jen osoby splňující určité předpoklady. Dostatečně patrné je to i z porovnání důvodů odvolání notáře dle § 11 notářského řádu s předpoklady pro výkon funkce notáře dle § 7 až § 9 tohoto zákona. Je zřejmé, že důvody odvolání vycházejí právě z porušení jednotlivých předpokladů pro výkon funkce notáře. V případě důvodu specifikovaného v § 11 písm. f) notářského řádu se jedná o porušení podmínky (předpokladu) bezúhonnosti.

Stěžovatelce nelze přisvědčit ani v názoru, že mezi odvoláním dle § 11 notářského řádu a odvoláním v kárném řízení nelze rozlišovat. Naopak, rozdíl spočívá již v jejich podstatě. Zatímco v prvním případě je předmětem řízení pouze to, zda nastala skutečnost významná pro posouzení zániku zákonné podmínky výkonu notářské funkce konkrétního notáře, v případě kárného řízení je předmětem posouzení sám skutek, kterým se notář provinil proti svým povinnostem. Právě z tohoto rozdílu je zřejmé, že na řízení dle § 11 notářského řádu nemůže článek 4 Protokolu č. 7

Úmluvy dopadat. Pro úplnost lze dodat, že ani v případě uložení kárného trestu by nemuselo jít o porušení zásady *ne bis in idem*, neboť Úmluva souběh postihů za totožný skutek neumožňuje pouze v určitých případech. Bylo by však nutné zkoumat další kritéria (srov. jednotlivé kroky tzv. Engelova testu uvedené ve výše citovaném nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/09).

Nejvyšší správní soud shrnuje, že otázku, zda odvoláním stěžovatelky z funkce došlo k porušení zásady *ne bis in idem*, posoudil městský soud správně.

Dále stěžovatelka nesouhlasila s názorem, že v případě rozhodování dle § 11 písm. f) notářského řádu nemá ministr spravedlnosti prostor pro vlastní úvahu.

Předně je vhodné poznamenat, že městský soud nezauljal tak striktní názor, jak stěžovatelka prezentuje. Pouze uvedl, že prostor pro úvahu je značně zúžen, neboť ministr si nemůže učinit úsudek o tom, zda byl trestný čin spáchán [§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Úvaha se tak omezuje na posouzení, zda je podmínka odsouzení pro trestný čin v konkrétním okamžiku splněna. V té souvislosti poukázal na případ pachatele (notáře), jemuž by byl uložen trest obecně prospěšných prací, a po jejich vykonání by se na něj muselo pohlížet, jako by odsouzen nebyl. Ministr by jej potom odvolat nemohl.

Nepochybně je třeba zdůraznit, že § 11 písm. f) notářského řádu v sobě zahrnuje dvě rozdílné situace, které se liší i rozsahem správního uvážení ministra spravedlnosti. Pokud byl notář odsouzen pro úmyslný trestný čin, rozhoduje ministr spravedlnosti jen na základě této skutečnosti, která sama o sobě postuluje k odvolání notáře z funkce. Správní uvážení se tak skutečně omezuje na posouzení, zda byl notář odsouzen, popřípadě, zda nenastaly skutečnosti znamenající, že je na něj nutné hledět, jako by odsouzen nebyl. Přitom jen v případě, kdy by ministr dospěl k závěru, že notář pravomocně odsouzen nebyl, mohl by notáře ve funkci ponechat. Stěžejní předpoklad odvolání by totiž chyběl. Rozdílná je situace v druhém případě, kdy byl notář od-

souzen za jiný, než úmyslný trestný čin. V takovém případě je totiž nutné zkoumat, zda byl trestný čin spáchán v souvislosti s činností notáře. To přirozeně představuje větší prostor pro správní uvážení – posuzování, zda trestné jednání s činností notáře skutečně souviselo. Pochopitelně v případě, kdy jsou všechny objektivní podmínky pro odvolání notáře splněny, musí být notář odvolán, neboť již nesplňuje státem garantované předpoklady pro výkon funkce.

Zúžený prostor správního uvážení může dle stěžovatelky vést až ke svévoli na straně ministerstva, které by nečinností před rozhodnutím o odvolání mohlo přivodit důsledek zahlazení odsouzení. Pomine-li Nejvyšší správní soud, že je taková situace vysoce nepravděpodobná, není zřejmé, jakým způsobem by se situace změnila v případě, kdy by ministr širší prostor pro správní uvážení měl. Argumentace v tomto směru tudíž obstat nemůže. Z výše uvedeného vyplývá, že i problematika správního uvážení ministra byla městským soudem posouzena správně. Ani tato námitka proto důvodná není.

V poslední námitce se stěžovatelka dovolává protiústavnosti § 11 písm. f) notářského řádu. Tu spatřuje především v rozporu předmětného ustanovení s článkem 4 Protokolu č. 7 Úmluvy a ve skutečnosti, že notářský řád neumožňuje ministru spravedlnosti posoudit konkrétní aspekty případu.

V otázce, zda je odvolání notáře z funkce dle § 11 písm. f) notářského řádu sankcí trestní povahy (ve smyslu Úmluvy), lze v podrobnostech odkázat na závěry, které zdejší soud již vyslovil při řešení námítky související se zásadou *ne bis in idem*. Možné je shrnout, že odvolání z funkce notáře není sankcí za protiprávní jednání (úmyslný trestný čin), za nějž byl notář odsouzen. Jde o důsledek zániku předpokladů pro výkon notářské funkce. Přitom není nutné, aby jednání, pro které byl notář odsouzen, ohrožovalo důvěru v řádný výkon notářského úřadu. Užitou formulací § 11 písm. f) notářského řádu dal zákonodárce jasně najevo, že za dostatečný důvod pro odvolání notáře považuje odsouzení pro jakýkoli úmyslný trestný čin, popřípadě jiný

trestný čin, který byl spáchán v souvislosti s notářskou činností. Důvodem je nepochybně nezbytnost udržet vysoký morální kredit a důvěryhodnost osob, které notářskou funkci vykonávají, a to nepochybně také proto, že na ně jsou přeneseny významné pravomoci samotného státu. Určitým způsobem kvalifikovaná trestná činnost notáře jistě může vyvolat oprávněné pochybnosti o mravní integritě a důvěryhodnosti notáře a negativně tak zasáhnout do oblastí, které jsou důležité pro řádné fungování vztahů ve společnosti a souhlas veřejnosti s dodržováním pravidel, které pomáhají udržovat společenské procesy v nezbytné rovnováze. Stěžovatelka i s tímto vědomím do funkce notáře vstupovala, neboť podmínka bezúhonnosti provází funkci notáře od samého počátku.

Nejvyššímu správnímu soudu zbývá posoudit námitku, že k odvolání nedošlo z důvodu pravomocného odsouzení, ale díky trestu zákazu činnosti, který v době rozhodování nebyl vykonán. To stěžovatelka dovozuje z názoru žalovaného, dle něhož může ministr přihlídnout ke skutečnosti, že odsouzený notář trest vykonal a je na něj nutné hledět, jako by odsouzen nebyl.

Nejvyšší správní soud považuje názor žalovaného za nepřesný. Vykonání trestu totiž nemusí nutně znamenat, že by se na pachate-

le hledělo, jako by odsouzen nikdy nebyl. Pokud lze na institut zahlazení odsouzení, pro jehož aplikaci je mimo vykonání trestu nutné splnit další podmínky (srov. § 105 trestního zákoníku z roku 2009). Situace uváděná žalovaným by nastala např. při vykonání již zmiňovaného trestu obecně prospěšných prací, nikoli však ve všech případech. Pro danou věc je ovšem podstatné, že povahu uloženého trestu ministr vůbec neposuzuje. Zkoumá pouze, zda byl notář za úmyslný trestný čin odsouzen, či nikoli. Přirozeně platí, že pokud jiný zákon spojuje s vykonáním trestu ten důsledek, že je na pachatele nutné pohlížet, jako by odsouzen nebyl, musí to ministr respektovat a nezbyvá mu, než tuto skutečnost do výsledného rozhodnutí promítnout. Je to logické, neboť v případě, kdy se na notáře pohlíží, jako by odsouzen nebyl, nemůže být podmínka odsouzení naplněna, a § 11 písm. f) notářského řádu se stává nepoužitelným. Přes shora uvedenou dílčí nepřesnost argumentace žalovaného není možné se stěžovatelkou souhlasit ani v této poslední námitce.

Z výše uvedeného vyplývá, že ani poslední okruh námitek nebyl důvodný. Nejvyšší správní soud neshledal § 11 písm. f) notářského řádu protiústavní, a proto konstatuje, že městský soud nepochybil, pokud věc Ústavnímu soudu nepředložil.