

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

9^{2014 / XII. ročník / 29. 9. 2014}

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

- 3070.** Správní trestání: bezpečnost práce; určení zaměstnavatele 849
- 3071.** Řízení před soudem: ochrana proti nečinnosti ústředního správního orgánu 856
- 3072.** Řízení před soudem: přípustnost kasační stížnosti proti rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků 869
- 3073.** Řízení před soudem: posouzení zaměnitelnosti ochranné známky a dotčenosti na právech přihláškou, která nebyla podána v dobré víře 880
- 3074.** Řízení před soudem: žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu
Silniční provoz: výběr kauce 884
- 3075.** Daň z příjmů: osvobození příjmů z prodeje rodinného domu a souvisejícího pozemku 892
- 3076.** Daň z příjmů: poplatek za zprostředkování; uznatelnost výdaje 895
- 3077.** Autorský zákon: bezúplatná zákonná licence
Ochranné známky: námitky proti zápisu; podání přihlášky v dobré víře 900
- 3078.** Ochranné známky: podání přihlášky ochranné známky v dobré víře 906
- 3079.** Veterinární péče: vydání závazného pokynu 913
- 3080.** Zaměstnanost: výkon nelegální práce 916
- 3081.** Sociální zabezpečení: vrácení nesprávně vyplacené částky; vdovecký důchod a starobní důchod 922
- 3082.** Důchodové pojištění: povaha oznámení o náhradě důchodu; přesídlování cizinců 927
- 3083.** Pozemní komunikace: určení existence veřejně přístupné účelové komunikace; definiční znaky 934
- 3084.** Územní řízení: opakované veřejné ústní jednání; doplnění žádosti o vydání územního rozhodnutí 938
- 3085.** Mezinárodní ochrana: pronásledování z důvodu náboženství 942
- 3086.** Mezinárodní ochrana: opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany; odkladný účinek žaloby 952

I. JUDIKÁTY

3070

Správní trestání: bezpečnost práce; určení zaměstnavatele

k § 17 odst. 1 písm. q) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění zákonů č. 264/2006 Sb. a č. 362/2007 Sb.

Předpokladem pro uložení pokuty za přestupek na úseku bezpečnosti práce podle § 17 odst. 1 písm. q) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, je bezpečné skutkové zjištění, kdo vystupoval v pozici zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu k poškozenému. Za situace, kdy nebyla písemně uzavřena pracovní smlouva nebo dohoda o provedení práce či pracovní činnosti, bylo třeba, aby byl zaměstnavatel poškozeného zjištěn jinými důkazními prostředky. Zda jím byla obchodní společnost, která byla uvedena jako zhotovitel stavby ve stavebním povolení, nebo její jednatel jako fyzická osoba, lze zjistit vedle svědeckých výpovědí též např. hodnocením stavebního povolení, záznamu o pracovním úrazu poškozeného, údajů ve stavebním deníku či účetnictví obchodní společnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2014, čj. 8 As 22/2014-52)

Věc: Josef M. proti Státnímu úřadu inspekce práce o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj rozhodnutím ze dne 15. 9. 2011 uložil žalobci pokutu ve výši 240 000 Kč za spáchání přestupku na úseku bezpečnosti práce podle § 17 odst. 1 písm. q) zákona o inspekci práce, kterého se dopustil tím, že jako zaměstnavatel na staveništi stavby „4 řadové rodinné domy při ulici V Hájku v Plzni – Červeném Hrádku u Plzně“ neorganizoval práci a nestanovil pracovní postupy tak, aby byly dodrženy zásady bezpečného chování na pracovišti a aby zaměstnanci byli chráněni proti pádu nebo zřícení. Tím žalobce porušil § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 309/2006 Sb., o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, a § 3 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 362/2005 Sb., o bližších požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na pracovištích s nebezpečím pádu z výšky nebo do hloubky.

Žalobce podle uvedeného rozhodnutí dále spáchal přestupek podle § 17 odst. 1 písm. f) zákona o inspekci práce, neboť v rozporu s § 103 odst. 1 písm. f) zákona č. 262/2006 Sb.,

zákoníku práce, nesplnil povinnost zajistit podle potřeb vykonávané práce dostatečně a přiměřeně informace a pokyny o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci svému zaměstnanci Fediru R.

Dále žalobce spáchal přestupek podle § 17 odst. 1 písm. n) zákona o inspekci práce, neboť porušil § 105 odst. 4 zákoníku práce z roku 2006 a § 3 odst. 1 písm. e) a § 4 písm. a) nařízení vlády č. 494/2001 Sb., kterým se stanoví způsob evidence, hlášení a zasílání záznamu o úrazu, vzor záznamu o úrazu a okruh orgánů a institucí, kterým se ohlašuje pracovní úraz a zasílá záznam o úrazu, tím, že jako zaměstnavatel neohlásil pracovní úraz Fedira R. a nezaslal o něm záznam stanoveným orgánům a institucím.

Na základě odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 10. 2011 snížil uloženou pokutu na 130 000 Kč.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Krajský soud v Ostravě zamítl rozsudkem ze dne 14. 1. 2014, čj. 78 Ad 13/2011-82.

Krajský soud nejprve zrekapituloval obsah jednotlivých podkladů, z nichž vycházely správní orgány. K námitce, že žalobce nebyl zaměstnavatelem poškozeného Fedira R., soud uvedl, že v rozporu s tímto tvrzením žalobce vlastnoručně činil záznamy do stavebního a montážního deníku, včetně záznamu ze dne 18. 10. 2010 „*jeden pracovník R. Fedira dohoda na úklidové a kopáčské práce*“ a „*pracovní úraz pád pracovníka R. Fedira z opěrné zdi*“. Pro závěr, že žalobce zaměstnal poškozeného, svědčí i záznam o podaném vysvětlení Policii ČR ze dne 26. 10. 2010, v němž žalobce uvedl, že v polovině října 2010 najal Fedira R. na pomocné kopáčské a úklidové práce. Také svědci Vasyľ H. a Mykola H. vypověděli, že si je žalobce najal na stavební práce. Ze záznamu o poskytnutí informace oblastnímu inspektorátu práce ze dne 18. 11. 2010 vyplývá, že žalobce jménem společnosti MENE INDUSTRY s. r. o. uvedl, že Vasyľ H. dne 17. 10. 2010 přivedl Fedira R. na stavbu s tím, že by potřeboval na určitou dobu zaměstnat. Tomuto záznamu odpovídá i vyjádření Vasyľa H. před oblastním inspektorátem práce ze dne 30. 11. 2010.

S ohledem na uvedené měl soud za prokázané, že to byl žalobce a nikoliv Vasyľ H. kdo vystupoval v pozici zaměstnavatele v pracovněprávních vztazích k poškozenému Fediru R. i ostatním jmenovaným stavebním dělníkům. Na tom nic nemění ani žalobcova námitka, že s Fedírem R. neuzavřel pracovní smlouvu ani dohodu o pracích konaných mimo pracovní poměr. Tvrzení, že žalobce prováděl záznamy ve stavebním deníku proto, že pro zhotovitele stavby Vasyľa H. je psaní v českém jazyce obtížné, je podle krajského soudu v rozporu s protokolem o jeho výslechu před Policií ČR. Vasyľ H. v něm vypověděl, že v češtině rozumí ústnímu i písemnému projevu. Jestliže žalobce označil Vasyľa H. jako „*vedoucího*“, není tím vyloučeno, že jej pověřil vedením dalších zaměstnanců, příp. že jeho prostřednictvím vyplácel zaměstnancům odměny za vykonanou práci. Ani námitka, že nemůže jít k tíži žalobce, že kontroloval doklady dělníků, které najímal Vasyľ H., nemůže podle krajského soudu zvrátit závěr, že zaměstnavatelem poškozeného Fedira R. byl právě žalobce.

Krajský soud pochyboval, že si žalobce neuvědomoval význam pojmu „*najímání dělníků na stavby*“, a to za situace, kdy podniká s živnostenským oprávněním a již od roku 1994 je též jednatelem společnosti MENE INDUSTRY. Žalobce začal popírat, že zaměstnával poškozeného od okamžiku, kdy jej začal zastupovat jeho právní zástupce. Žalobce prostřednictvím svého zástupce ve vyjádření k záznamu oblastního inspektorátu práce ze dne 11. 1. 2011 uvedl, že uvedená společnost není stavebníkem, neuzavřela žádnou smlouvu vztahující se k předmětné stavbě a žádný ze zaměstnanců společnosti se na stavbě nepodílel; řízení je proto nutné vést s Vasyľem H., který stavbu realizoval. Krajský soud ve shodě s žalovaným tato tvrzení vyhodnotil za ryze účelová. Podle stavebního povolení měla předmětnou stavbu dodavatelsky provádět právě uvedená společnost. Byl to žalobce, kdo dne 18. 11. 2010 za tuto společnost správnímu orgánu sdělil, že zaměstnal Fedira R., a byl to také on, kdo vyplnil a podepsal hlášení o pracovním úrazu Fedira R. Žalobcovo tvrzení, že tato společnost vydala záznam o úrazu na nátlak správního orgánu prvního stupně, nemá oporu v provedených důkazech.

Proti rozsudku krajského soudu se žalobce (stěžovatel) bránil kasační stížností, v níž trval na tom, že nebyl zaměstnavatelem poškozeného Fedira R. Záznam Policie ČR o podaném vysvětlení ze dne 26. 10. 2010, záznam o poskytnutí informace oblastnímu inspektorátu práce ze dne 18. 11. 2010, záznam o vyjádření Vasyľa H. ze dne 30. 11. 2010 a výpovědi svědků Vasyľa H. a Mykoly H. před Policií ČR ze dne 26. 10. 2010 nelze použít jako důkaz ve správním řízení, jelikož při realizaci záznamu o podaném vysvětlení či informace není zajištěna možnost účastníka řízení být o něm vyzouměn a není zaručena možnost právní pomoci ve smyslu čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Výpovědi svědků Vasyľa H. a Mykoly H. před Policií ČR nejsou relevantními důkazy také z toho důvodu, že se nejednalo o neodkladné nebo neopakovatelné úkony. Tyto úkony byly zpracovávány pro účely trestního řízení, a nebyly tak provedeny v souladu se správním řádem za

možné účasti stěžovatele. V důsledku toho je za důkaz označen prostředek, který správní řád nepředpokládá. Tyto podklady proto nelze užít jako důkaz ve správním řízení. Krajský soud se s těmito námitkami nevypořádal ani neodůvodnil, proč je považuje za mylné či liché.

Pokud by Nejvyšší správní soud shledal, že předmětné záznamy lze užít, nelze podle stěžovatele opomenout, že záznam o poskytnutí informace ze dne 18. 11. 2010 je záznamem kontrolované osoby společnosti MENE INDUSTRY a nikoli fyzické osoby – stěžovatele. Před provedením jednotlivých úkonů v průběhu kontrolního řízení nebyli kontrolovaná osoba ani stěžovatel poučeni o svých právech. Krajský soud podle stěžovatele změnil správní a kontrolní řízení, což má za následek nesprávné hodnocení věci i posouzení relevance jednotlivých důkazů. K tvrzení soudu, že stěžovatel nepopíral, že byl zaměstnavatelem, až do doby, než jej začal zastupovat jeho právní zástupce, stěžovatel uvedl, že svého zástupce zmocnil v době, kdy probíhalo kontrolní řízení se společností MENE INDUSTRY. Správní řízení se stěžovatelem bylo zahájeno až dne 9. 6. 2011. Krajský soud bez opory v dokazování konstatoval, že to byl stěžovatel, kdo vyplnil prohlášení o úrazu. Stěžovatel jej podepsal jako statutární orgán uvedené společnosti, nikoliv jako fyzická osoba.

Krajský soud se dle stěžovatele nevypořádal ani s tvrzením kontrolované osoby společnosti MENE INDUSTRY, že zaměstnavatelem poškozeného byl Vasyl H. Výpověď Vasyla H. je jedinou relevantní svědeckou výpovědí před správním orgánem. Správní orgán nevslechl ostatní osoby, ačkoliv je jejich výpověď ve věci zásadní. Přestože stěžovatel tuto vadu namítl, krajský soud se jí nezabýval. Stěžovatel poukázal na § 137 odst. 4 správního řádu, který lze užít i pro případy záznamů provedených kontrolním nebo policejním orgánem.

Stěžovatel namítl, že správní orgán postupoval v rozporu s § 50 odst. 3 správního řádu, neboť zohlednil jen ty skutečnosti, které jdou v neprospěch stěžovatele, a ty, které jdou v jeho prospěch, vyloučil jako nevěrohodné či

účelové. Jelikož takto bez bližšího odůvodnění postupoval i krajský soud, je jeho rozsudek nepřezkoumatelný. Soud vyhodnotil jako účelový důkaz kopii stavebního deníku, podle něhož Vasyl H. převzal staveniště. Soud přehlédl, že stěžovatel navrhoval tento důkaz již v odůvodnění odporu proti příkazu ze dne 24. 6. 2011. Soud ale současně na s. 7 odst. 2 rozsudku uvedl, že „*k témuž odůvodnění odporu byl připojen výňatek ze stavebního deníku, kde Vasyl H. podepsal jako přejímáči převzetí staveniště*“. Odůvodnění rozsudku je tudíž rozporné.

Krajský soud podle stěžovatele posoudil jak právní vztahy mezi investorem, zhotovitelem stavby, jeho zaměstnanci a stěžovatelem, tak i samotné postavení stěžovatele v rozporu s hmotným právem. Stěžovatel s investorem stavby neuzavřel smlouvu na realizaci díla. Zhotovitelem stavby byl Vasyl H., který zaměstnával poškozeného Fedira R. Stěžovatel doložil, že smluvní vztah byl uzavřen mezi Monikou P. a Vasylem H. Úkolem stěžovatele bylo kontrolovat, zda zhotovitel provádí dílo, případně upozorňovat zhotovitelovy zaměstnance na nevhodný postup.

Krajský soud se nezabýval ani námitkou, podle které stěžovatel ve správním řízení doložil záznam o úrazu vystavený Vasylem H. Nevypořádal se ani se skutečností, že stěžovatel jako fyzická osoba nevykonává žádnou podnikatelskou činnost a nikoho nezaměstnával. Stěžovatel nepoužil pojem „*zaměstnan*“ nebo „*najat*“ ve smyslu pracovněprávním. Termín „*najat*“ použil v listinách pořízených mimo správní řízení, a proto se jedná o irelevantní důkazy. Správní orgány ani krajský soud se dostatečně nevypořádaly s důvody, pro které stěžovatel vyhotovoval zápisy do stavebního deníku místo Vasyla H. To, že rozumí ústnímu i písemnému projevu neznamená, že umí česky psát.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ve správním řízení bylo dostatečně prokázáno, že stěžovatel zaměstnával poškozeného Fedira R. Žalovaný si je vědom, že stěžovatel coby fyzická osoba neprovádí podnikatelskou činnost. Jelikož předmětem řízení bylo spáchání přestupku, ve věci nemuselo

být postupováno podle § 35 odst. 2 zákona o inspekci práce. K námitce, že stěžovatel není schopen rozlišit význam slov „najat“ a „zaměstnatel“, poukázal na bohatou podnikatelskou činnost stěžovatele. Žalovaný ve zbytku odkázal na své rozhodnutí a vyjádření k žalobě.

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

Z odůvodnění:

V.

(...) [22] Podstatu posuzované věci představuje otázka, zda byl stěžovatel osobou odpovědnou za shora vymezené přestupky na úseku bezpečnosti práce. Subjektem skutkové podstaty přestupků, za které správní orgán uložil stěžovateli pokutu, tedy jejich pachatelem, je fyzická osoba – zaměstnavatel. Zákon o inspekci práce pojem zaměstnavatele nevymezuje, pročež je třeba vycházet z jeho definice obsažené v § 7 zákoníku práce z roku 2006. Podle tohoto ustanovení je zaměstnavatelem osoba, která zaměstnává fyzickou osobu v pracovněprávním vztahu, vznikajícím při výkonu závislé práce (viz § 2 odst. 4 zákoníku práce z roku 2006).

[23] Správní orgán je v souladu se zásadou materiální pravdy povinen náležitě zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a za tím účelem si opatřit dostatečné množství podkladů pro vydání rozhodnutí. Jak vyplývá z předloženého správního spisu, poškozený Fedir R. pracoval na předmětné stavbě, aniž by s ním byla na základě § 34 odst. 3 či § 77 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006 písemně uzavřena pracovní smlouva nebo dohoda o provedení práce či pracovní činnosti. Za takové situace pak bylo třeba, aby byl zaměstnavatel poškozeného zjištěn jinými důkazními prostředky. Správní orgány této povinnosti nedostály. Nejvyšší správní soud proto přisvědčil stěžovateli, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[24] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné nejprve uvést, že ve správním spisu je založeno stavební povolení, vydané staveb-

níkovi Monice P. – dceři stěžovatele, na stavbu „4 řadové rodinné domy při ulici V Hájků, v Plzni – Červeném Hrádku u Plzně“, podle kterého měla být stavba prováděna dodavatelsky odbornou stavební společností MENE INDUSTRY, jejímž společníkem a jednatelem je stěžovatel. Stavebník byl ve stavebním řízení zastupován na základě plné moci stěžovatelem. K pracovnímu úrazu Fedira R. došlo dne 25. 10. 2010. Poškozený si při něm vážně poranil dolní krční páteř a krční míchu. V ten den byl na staveništi dále přítomen Vasyľ H. a Mykola H. Jak vyplývá z úředního záznamu o podaném vysvětlení dle § 158 odst. 5 trestního řádu ze dne 26. 10. 2010, stěžovatel před policejním orgánem vypověděl, že v průběhu dubna 2010 na uvedenou stavbu najal stavební dělníky Vasyľa H. a Mykolu H. a v druhé polovině října 2010 Fedira R. Stěžovatel při najmutí uvedených dělníků přezkontroloval jejich osobní doklady, živnostenské listy a zdravotní pojištění. Z protokolu Policie ČR o výsledku svědka Vasyľa H. ze dne 26. 10. 2010 vyplynulo, že byl na stavbu najat stěžovatelem v průběhu června 2010 a od té doby zde vykonával stavební práce. Za vykonanou práci mu platil stěžovatel. Svědek Mykola H. téhož dne před Policií ČR vypověděl, že na práci na předmětné stavbě jej najal stěžovatel.

[25] Stěžovatel jménem společnosti MENE INDUSTRY před správním orgánem prvního stupně (viz záznam o poskytnutí informace ze dne 18. 11. 2010) uvedl, že Fedira R. přivedl na stavbu dne 17. 10. 2010 Vasyľ H. Stěžovatel jej zaměstnal na ústní dohodu jako pomocnou pracovní sílu. Úkoly mu nezařadil, řídil jej vedoucí Vasyľ H. Ten do záznamu ze dne 30. 10. 2010 uvedl, že si jej stěžovatel najal na stavbu v průběhu června 2010 a že pro společnost MENE INDUSTRY pracoval i v dřívějších letech. Dále potvrdil, že Fedira R. si stěžovatel najal na pomocné práce na stavbě v polovině října.

[26] Záznam o pracovním úrazu Fedira R. sepsal stěžovatel dne 22. 11. 2010 jménem společnosti MENE INDUSTRY. Je v něm uvedeno, že postižený je zaměstnanec této společnosti na základě dohod konaných mimo pracovní poměr. V zápisu o přijatém opatření

k mimořádné události učiněném vlastnoručně stěžovatelem je uvedeno, že „s pracovníky byla provedena prohlídka stavby a upozorněno na riziková místa stavby s důrazem na opatrnost“; záznam byl podepsán pracovníky Vasylem H., Mykolou H. a Mykhailem A.

[27] Nově zmocněný zástupce stěžovatele i společnosti MENE INDUSTRY podáním ze dne 11. 1. 2011 jménem této společnosti uvedl, že se domnívá, že zřejmě z důvodu ceny nikdy nedošlo k uzavření smluvního vztahu mezi společností a investorem stavby a investor si pro realizaci vybral jiný subjekt, který převzal staveniště a stavbu realizuje. Uvedená společnost nemá se stavbou nic společného, nikdy nepřevzala staveniště a pouze zpracovala projektovou dokumentaci a má za to, že osobou, která zajišťovala realizaci stavby v době úrazu, a byla tak zaměstnavatelem Fedira R., byl Vasyl H.

[28] Stěžovatel v průběhu správního řízení posléze předložil záznam o úrazu, sepsaný dne 7. 2. 2011 Vasylem H., a dále prohlášení Vasyla H., že zaměstnal Fedira R., převzal staveniště pro realizaci stavby a byl zhotovitelem stavby. Stěžovatel doložil také výňatek ze stavebního deníku, v němž Vasyl H. dne 7. 5. 2010 podepsal jako přejímající předání předmětného staveniště od stěžovatele jako předávajícího. Správní orgán prvního stupně následně uskutečnil dne 19. 7. 2011 svědeckou výpověď Vasyla H. Ten vypověděl, že přivedl Fedira R. na staveniště a oznámil to stěžovateli. Řídil práci na staveništi, od stěžovatele dostával peníze, které následně rozdělával mezi ostatní pracovníky.

[29] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených skutkových zjištění neshledal, že by správní orgány v dané věci náležitě prokázaly, kdo byl skutečně zaměstnavatelem poškozeného; konkrétně zda to byl stěžovatel coby fyzická osoba anebo to byla společnost MENE INDUSTRY, jejímž jménem stěžovatel vystupoval. Nejvyšší správní soud naopak souhlasí s krajským soudem i žalovaným v tom, že stěžovateli se nepodařilo prokázat, že zaměstnavatelem poškozeného byl Vasyl H. Soud tuto stěžovatelovu obranu považuje za účelovou.

[30] Nejvyšší správní soud vycházel zejména z výpovědí samotného stěžovatele, Vasyla H. a Mykoly H. učiněných před policejními orgány a v počátku správního řízení, tedy předtím, než společnost MENE INDUSTRY popřela svá dosavadní tvrzení. Právě krátký časový odstup od úrazu pana R. hraje podstatnou roli při hodnocení věrohodnosti uvedených výpovědí. Nejvyšší správní soud neshledává logiku v tom, proč by stěžovatel nejprve tvrdil, že zaměstnával („najal“) uvedené dělníky, kontroloval jejich doklady, když, jak později tvrdil, pouze kontroloval průběh prací na stavbě, jejímž zhotovitelem měl být „vedoucí pracovník“ Vasyl H.

[31] Stěžovatel v tomto směru argumentoval, že před policejními orgány neužil termíny „zaměstnal“ nebo „najal“ ve smyslu pracovněprávním. Těmito termíny podle svých slov chtěl vyjádřit, že vzal na vědomí, že zhotovitel stavby přijal postiženého jako svého zaměstnance. Tyto pojmy nelze ztotožňovat s běžnou slangovou mluvou na stavbách ani s dokonalou znalostí právního prostředí, jak namítal stěžovatel. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že nelze „najmout“ zaměstnance a tento termín byl použit chybně z hlediska přesného právního vyjádření. Soud nicméně nepochybuje o významu, který stěžovatel těmto pojmům přiřadil, a sice že poškozeného a ostatní dělníky přijal na stavbu, aby vykonávali smlouvené stavební práce.

[32] Správní orgány ovšem náležitě nezjistily, zda stěžovatel hovořil o „najmání“ dělníků z pozice jednatele společnosti MENE INDUSTRY, které měla podle stavebního povolení zhotovit stavbu, nebo z pozice fyzické osoby. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že je třeba důsledně odlišovat vyjádření stěžovatele jako fyzické osoby a jako jednatele či společníka společnosti a na takto učiněná prohlášení je třeba pohlížet jako na vyjádření samotné společnosti. To, že se stěžovatel vyjadřoval v ich-formě („najal jsem“), neznamená, ale ani nevylučuje, že takto hovořil z pozice jednatele stavební společnosti. Stejně tak platí, že na základě vyjádření Vasyla H. a Mykoly H., že si je na stavbu najal stěžovatel, nelze rozhodně vyloučit, že tyto osoby měly na

myslí, že je zaměstnala uvedená společnost, jejímž jménem stěžovatel vystupoval. Tomu nasvědčuje i to, že Vasyl H. před správním orgánem dne 30. 10. 2010 vypověděl, že si jej na stavbu najal stěžovatel s tím, že pro společnost MENE INDUSTRY již dříve pracoval.

[33] Správní řízení bylo zpočátku vedeno se společností MENE INDUSTRY a stěžovatel, který po celou dobu vystupoval jejím jménem, nepopíral, že zaměstnal poškozeného. V průběhu správního řízení však tato společnost i stěžovatel zplnomocnili advokáta, který poté popřel, že uvedená společnost zaměstnávala poškozeného a vyjádřil domněnku, že jeho skutečným zaměstnavatelem byl Vasyl H. Právní zástupce ve svém vyjádření dále uvedl, že společnost se domnívá, že zřejmě z důvodů ceny nedošlo k uzavření smlouvy mezi společností a investorem a investor si pro realizaci vybral jiný subjekt, který stavbu realizuje, patrně Vasyla H. Toto prohlášení považuje Nejvyšší správní soud za nepřesvědčivé. Je zvláštní, aby společnost (jejíž společník je otcem a zmocněncem stavebníka) neznala důvody, pro které neuzavřela smlouvu se stavebníkem a nerealizovala předmětnou stavbu. Stěžovatel tvrdil, že na stavbě vykonával dozor. Proto měl mít povědomí o tom, kdo stavbu realizuje.

[34] Aniž by k tomu společnost MENE INDUSTRY či stěžovatel předložili jakýkoliv přesvědčivý důkaz, správní orgán prvního stupně toto prosté sdělení bez dalšího akceptoval a za podezřelého ze spáchaných přeštoků označil stěžovatele coby fyzickou osobu s odůvodněním, že v průběhu kontroly bylo zjištěno, že zaměstnával poškozeného. Možnost vyvinění se společností jen na základě prostého konstatování je ovšem v rozporu se zásadou materiální pravdy a se skutkovým stavem doposud zjištěným v řízení. Správní orgán se následně zaměřil na popření stěžovatelova tvrzení, že poškozeného zaměstnal Vasyl H., ale již přesvědčivě nezdůvodnil, že tak učinil právě stěžovatel a nikoliv uvedená společnost.

[35] Ze správního spisu vyplývá, že správní orgán prvního stupně dne 28. 3. 2011 zjistil, že se poškozený Fedir R. nachází na oddě-

lení dlouhodobé intenzivní péče anesteziologicko-resuscitačního oddělení a jeho zdravotní stav je vážný. V úředním záznamu ze dne 29. 6. 2011 uvedl, že ověří schopnost poškozeného vypovídat. Nejvyšší správní soud ve spisu ovšem výsledek tohoto zjišťování nenašel. Správní orgán ve svém rozhodnutí ze dne 15. 9. 2011 uvedl, že výslech poškozeného nebyl třeba s ohledem na ostatní provedené důkazy a také z důvodu jeho vážného zdravotního stavu. Jak ovšem vyplývá z již řečeného, skutkový stav nebyl ve věci zjištěn dostatečně. Z obsahu správního spisu nelze postavit najisto, zda správní orgán prvního stupně nebo žalovaný během odvolacího řízení, i opakovaně, ověřoval, zda zdravotní stav poškozeného nadále znemožňuje jeho výslech. Jeho výpověď by přitom byla v dané věci zcela zásadní.

[36] K prokázání skutečného stavu věci mohly správní orgány dále vyléchnout Moniku P., neboť jako stavebník musela vědět, jestli stavbu provádí v souladu se stavebním povolením společnost MENE INDUSTRY, nebo v rozporu s ním její otec či jiná osoba. Ke zjištění skutkového stavu mohlo napomoci i účetnictví společnosti MENE INDUSTRY, z něhož by správní orgán mohl dovodit, zda společnost fakturovala stavebníkovi za provedené práce nebo zda uplatnila náklady spojené se zhotovováním stavby.

[37] Nejvyšší správní soud naopak nepochybuje, že zaměstnavatelem poškozeného nebyl Vasyl H., jak se snažil prokázat stěžovatel. Toto tvrzení stěžovatele nejsou s to prokázat záznamy ve stavebním a montážním deníku. Ty po celou dobu prováděl stěžovatel (opětovně však není zjevné z jaké pozice), a to i poté, co dle jeho tvrzení dne 7. 5. 2010 převzal staveniště Vasyl H. To, že byl Vasyl H. ve stavebním deníku označen jako vedoucí pracovník, neprokazuje, že byl z hlediska pracovněprávního zaměstnavatelem ostatních osob vyskytujících se na stavbě. V tomto směru Nejvyšší správní soud souhlasí s argumentací krajského soudu, podle které „vedoucí“ postavení Vasyla H. mohlo spočívat v tom, že jej stěžovatel pověřil vedením dalších zaměstnanců, příp. že jim namísto stěžovatele vyplá-

cel odměny za vykonanou práci. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani kasační argumentaci, že zápisy do stavebního deníku prováděl namísto Vasyla H. z důvodu, že ten neumí psát v češtině, a to za situace, kdy Vasyl H. před policejním orgánem dne 26. 10. 2010 a před správním orgánem prvního stupně dne 19. 7. 2011 vypověděl, že češtinu ovládá. Nejvyšší správní soud neodhlédl ani od toho, že ačkoliv měl Vasyl H. převzít staveniště v květnu 2010, sám uvedl, že na stavbě začal pracovat až v červnu 2010, a ani od toho, že kopie tohoto záznamu, vztahující se ke květnu 2010, se nachází na listu č. 222185, zatímco údaje vztahující se k říjnu 2010 se nachází na listu č. 222168.

[38] Stěžovateli lze dát za pravdu, že krajský soud ve svém rozsudku na jednu stranu uvedl, že stěžovatel k odůvodnění odporu připojil výňatek ze stavebního deníku z května 2010 a na stranu druhou tento důkaz odmítl, protože jej stěžovatel předložil až v rámci soudního řízení. Tato skutečnost by sama o sobě nemohla mít za následek nezákonnost či nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, neboť záznamy ve stavebním deníku přesvědčivě neprokazují, kdo byl skutečným zaměstnavatelem poškozeného. K související námitce, že krajský soud hodnotil důkazy předložené stěžovatelem až v soudním řízení jako účelové či nevěrohodné, Nejvyšší správní soud uvádí, že souhlasí s krajským soudem v tom, že stěžovateli nic nebránilo, aby tyto důkazy předložil již v průběhu správního řízení, do něhož je třeba primárně směřovat zjišťování skutkového stavu věci. Čestná prohlášení Moniky P. a Mykhaýla P. zhotovená v roce 2013, tedy 3 roky po úrazu, nepovažuje ani Nejvyšší správní soud za věrohodná, a nejsou s to prokázat, že zaměstnavatelem poškozeného byl Vasyl H. Ani faktura vystavená Vasylem H. na „provedení prací na stavbě 4 RD v Červeném Hrádku v Plzni“ neprokazuje, že právě Vasyl H. zaměstnával poškozeného.

[39] Stěžovatel dále namítl, že krajský soud opomenul, že v průběhu správního řízení doložil záznam o úrazu vystavený Vasylem H. Jak ale vyplývá z části rozsudku, v němž je podrobně shrnut obsah jednotlivých podkladů,

krajský soud tento podklad nepřehlédl. Současně ale nelze odhlédnout od toho, že záznam o pracovním úrazu již dříve vyplnila společnost MENE INDUSTRY. Za takové situace je zřejmé, že ani záznam vystavený Vasylem H. nelze považovat za důkaz, který sám o sobě prokazuje, že Vasyl H. zaměstnával poškozeného.

[40] Krajský soud podle stěžovatele nedůvodně požadoval předložení smlouvy o dílo mezi Monikou P. a Vasylem H., i když stěžovatel nebyl smluvní stranou tohoto vztahu. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že stěžovatel v kasační stížnosti na jiném místě uvedl, že doložil existenci smluvního vztahu mezi těmito osobami. Pokud tedy měla zmíněná smlouva svědčit o existenci právního vztahu mezi stavebníkem a Vasylem H., lze rozumět úvahám krajského soudu, pokud se dotázal na existenci této smlouvy. Stěžovatel coby zplnomocněný zástupce stavebníka a osoba vykonávající dozor na stavbě měl mít povědomí o tom, zda tato smlouva existuje. Stěžovatel předložil fotokopii části stavebního deníku z května 2010, podle něhož dne 7. 5. 2010 předal staveniště Vasylu H. Měl-li stěžovatel nadále působit na stavbě pouze jako stavební dozor, lze předpokládat, že znal důvody, pro které předává staveniště právě Vasylu H.

[41] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že správním orgánům i krajskému soudu se podařilo vyvrátit tvrzení stěžovatele, že zaměstnavatelem poškozeného měl být Vasyl H. Naopak se jim ale nepodařilo přesvědčivě prokázat, že zaměstnavatelem poškozeného byl právě stěžovatel a nikoliv, jak zpočátku tvrdil správní orgán prvního stupně, společnost MENE INDUSTRY. Z tohoto důvodu je nepřezkoumatelný rozsudek krajského soudu i rozhodnutí správních orgánů. (...)

[46] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud uzavřel, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, protože postrádá přesvědčivé odůvodnění o určení osoby odpovědné za předmětné přestupky na úseku bezpečnosti práce. Jelikož soud shledal kasační stížnost důvodnou, rozsudek krajského soudu zrušil. Současně zrušil i rozhodnutí žalovaného, protože již

v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro takový postup [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], a vrátil věc žalovanému k dalšímu ří-

zení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán názorem Nejvyššího správního soudu (podle § 78 odst. 5 s. ř. s.).

3071

Řízení před soudem: ochrana proti nečinnosti ústředního správního orgánu

k § 80 odst. 3 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 79 soudního řádu správního

Účastník řízení je povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu z roku 2004 před podáním žaloby podle § 79 s. ř. s. i za situace, kdy se domáhá ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, čj. 8 Ans 2/2012-278)

Prejudikatura: č. 491/2005 Sb. NSS, č. 868/2006 Sb. NSS, č. 1683/2008 Sb. NSS, č. 1742/2009 Sb. NSS, č. 1762/2009 Sb. NSS a č. 2811/2013 Sb. NSS; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 9. 2009, Scoppola proti Itálii (č. 2) (stížnost č. 10249/03), a rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 3. 2013, Vomočil a ART 38, a. s. proti České republice (stížnosti č. 38817/04 a č. 1458/07).

Věc: Společnost s ručením omezeným CG Holding proti Českému telekomunikačnímu úřadu o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně podala dne 24. 8. 2010 u žalovaného návrh na zahájení správního řízení o uložení peněžité povinnosti Josefu B. (zaplacení částky 3 123 Kč s příslušenstvím).

Dne 4. 5. 2011 žalobkyně doručila žalovanému podání označené jako „*Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti správního orgánu*“. Věc byla žalovaným vedena samostatně pod odlišným číslem jednacím. Předseda Rady žalovaného zastavil řízení o uvedené žádosti usnesením ze dne 8. 7. 2011, protože žalobkyně přes opakované výzvy neodstranila vady podání. Žalobkyně napadla toto rozhodnutí rozkladem, který Rada žalovaného zamítla rozhodnutím ze dne 24. 10. 2011.

Žalobkyně podala u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Usnesením ze dne 20. 1. 2012, čj. 8 A 167/2011-44, městský soud odmítl žalobu pro nedostatek podmínek řízení. Žalobkyně totiž podle městského soudu nevyčerpala prostředky na ochranu proti nečinnosti ve správním řízení.

Žalobkyně (stěžovatelka) brojila proti usnesení městského soudu kasační stížností. Osmý senát Nejvyššího správního soudu, jemuž byla věc přidělena k projednání a rozhodnutí, zjistil, že existuje níže uvedená rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu k otázce podstatné pro rozhodnutí této věci.

První senát v rozsudku ze dne 16. 9. 2009, čj. 1 Ans 2/2009-79, dospěl k závěru, že v případě žaloby proti nečinnosti ústředního správního úřadu není namístě trvat na využití formalizovaného návrhu na odstranění nečinnosti podle správního řádu z roku 2004 a až na tento postup navázat soudní ochranu. Striktní trvání na vyčerpání prostředku ochrany podle správního řádu z roku 2004 by bylo přílišným formalismem. Opatření podle § 80 správního řádu z roku 2004 je projevem dozorové funkce nadřízeného správního orgánu a prostředkem, kterým lze zvnějšímu (mimo organizační strukturu nečinného orgánu) donutit nečinný správní orgán k činnosti. Uvnitř samotného nečinného orgánu lze zjednat ná-

pravu jinými prostředky. Každý vedoucí správního orgánu by měl být informován o stavu probíhajících řízení a měl by dohlížet na řádné plnění pracovních povinností zaměstnanců. Vedoucí ústředního správního úřadu může využít pokynů v rámci pracovně-právních vztahů, kterými podřízeným pracovníkům může uložit povinnost vydat v určité lhůtě rozhodnutí. První senát zřejmě považoval tento postup za účinnější, než kdyby vedoucí ústředního správního úřadu ukládal formou rozhodnutí dle § 80 správního řádu z roku 2004 svému úřadu povinnost v předmetné věci konat.

První senát se rovněž domníval, že by se podáním žádosti k ústřednímu správnímu úřadu podle § 80 správního řádu z roku 2004 podstatně změnila povaha tohoto právního institutu. O žádosti by rozhodoval sám orgán, který je nečinný. Na předsedu či vedoucího úřadu je totiž třeba nahlížet jako na funkční složku správního orgánu, nikoliv jako na samostatný orgán (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2006, čj. 4 As 57/2005-64). Některá z opatření proti nečinnosti by nadto nepřipadala v úvahu – převzetí věci a rozhodnutí namísto nečinného správního orgánu [§ 80 odst. 4 písm. b) správního řádu z roku 2004] a pověření jiného správního orgánu ve svém správním obvodu vedením řízení [§ 80 odst. 4 písm. c) téhož zákona]. Stejný názor první senát zopakoval v rozsudku ze dne 16. 9. 2009, čj. 1 Ans 8/2009-62.

V rozsudku ze dne 27. 10. 2011, čj. 1 Ans 3/2011-54, se první senát odvolal na starší judikaturu, která vyžaduje vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu z roku 2004, aniž by z tohoto obecného požadavku vyjímala ústřední správní úřady. Rozsudek čj. 1 Ans 3/2011-54 vycházel především z rozsudku ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100, č. 1683/2008 Sb. NSS, podle něhož je třeba před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v řízení vedeném podle správního řádu z roku 2004 vždy nejprve vyčerpát procesní prostředek ochrany proti nečinnosti ve správním řízení (§ 80 odst. 3 správního řádu

z roku 2004). Na tento rozsudek navázala řada dalších rozhodnutí, lze zmínit např. rozsudky ze dne 23. 3. 2009, čj. 2 Ans 1/2008-84, ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 Ans 8/2009-149, ze dne 10. 9. 2009, čj. 9 Ans 4/2009-96, či ze dne 4. 1. 2011, čj. 8 Ans 5/2010-43. Žádný z těchto rozsudků se ovšem výslovně nevyjádřil k nečinnosti ústředního správního úřadu.

Ve zmiňovaném rozhodnutí čj. 1 Ans 3/2011-54 první senát uzavřel, že stěžovatelka byla povinna vyčerpát prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu z roku 2004 a obrátit se na ministra zemědělství, domáhala-li se ochrany proti nečinnosti ministerstva zemědělství. Neshledal důvodnou ani argumentaci stěžovatelky, že žalovaný (ministerstvo zemědělství) nemá nadřízený správní orgán. Nadřízeným orgánem ministerstva je podle § 178 správního řádu z roku 2004 ministr zemědělství.

Usnesením ze dne 11. 7. 2012, čj. 8 Ans 2/2012-249, postoupil osmý senát věc rozšířenému senátu k posouzení otázky, zda je účastník řízení povinen vyčerpát prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu z roku 2004 před podáním žaloby podle § 79 s. ř. s. i za situace, kdy se domáhá ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že účastník řízení je povinen vyčerpát prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu z roku 2004 před podáním žaloby podle § 79 s. ř. s. i za situace, kdy se domáhá ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu. Poté rozšířený senát věc vrátil k projednání a rozhodnutí osmému senátu.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci

[15] Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. „[t]en, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu

nu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.“

[16] Toto ustanovení upravuje jednu z podmínek řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Hypotézu právní normy lze spatřovat 1) v (tvrzené) nečinnosti správního orgánu a 2) v povinnosti vyčerpat prostředky ochrany proti této nečinnosti, které musí být a) obecně stanoveny procesním předpisem upravujícím řízení před daným správním orgánem a které musí být zároveň b) v konkrétním případě bezvýsledné. Teprve poté může nastoupit dispozice právní normy, totiž možnost domáhat se žalobou u soudu, aby uložil správnímu orgánu povinnost vydat meritorní rozhodnutí nebo osvědčení.

[17] Tato základní a i z hlediska jazykového výkladu v zásadě nezáludná struktura právní normy pracuje se dvěma „výjimkami“, a to se zákonnou fikcí vydání rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiným právním důsledkem nečinnosti správního orgánu. Tyto „výjimky“ přitom nevedou k možnosti domáhat se ochrany proti nečinnosti bez povinného předchozího vyčerpání prostředků ochrany, ale z podstaty věci k možnosti napadnout odpovídajícím žalobním typem fiktivní rozhodnutí nebo jiný právní důsledek. Jinými slovy, nejedná se o „zkratky“ k žalobě na ochranu proti nečinnosti, ale o „výhybky“ na jinou procesní kolej.

[18] Z hlediska systematiky soudního řádu správního je podmínka, podle níž žalobce musí nejprve bezvýsledně vyčerpat procesní prostředky, které má k dispozici ve správním řízení, vlastní celkové koncepci správního soudnictví a teleologicky vyjadřuje zásadu subsidiarity ve vztahu mezi veřejnou správou a činností správních soudů. Jejím účelem je předejít soudnímu řízení v případech, kdy lze dosáhnout nápravy přímo u správních orgánů. Tato zásada je v obecné rovině vyjádřena v § 5 s. ř. s. a pro jednotlivé typy žalob je upřesněna zejména v § 68 písm. a), § 79 odst. 1 a § 85 s. ř. s. Před použitím některého z typů žalob je tedy nutné nejprve vždy vyčerpat

opravné prostředky nebo jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem (srov. také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100, č. 1683/2008 Sb., ze dne 23. 3. 2009, čj. 2 Ans 1/2008-84, ze dne 4. 1. 2011, čj. 8 Ans 5/2010-43, či ze dne 10. 2. 2010, čj. 2 Ans 5/2009-59).

[19] Zásada subsidiarity soudní ochrany naopak nemá za cíl omezovat případnou soudní ochranu účastníků správního řízení a jejím účelem není bránit takovým účastníkům v přístupu k soudu.

[20] Citovaný § 79 odst. 1 s. ř. s. vedle dvou shora pojednaných výjimek neobsahuje žádnou další výjimku z povinnosti vyčerpat prostředky ochrany. V kontextu účelu právní normy je však vhodné zabývat se i úvahou o případném postupu v situaci, kdy by předpisy platné pro správní řízení stanovily prostředky k ochraně účastníka řízení proti nečinnosti správního orgánu, ale tyto prostředky by byly ryze formální – jinými slovy od počátku a bez dalšího by bylo zjevné, že v žádném případě (resp. s mimořádně vysokou mírou pravděpodobnosti, nepřipouštějící rozumné pochybnosti o opaku) nemohou vést k nápravě nečinnosti správního orgánu. *Cum grano salis* lze takovou situaci nazvat apriorní „systémovou bezvýsledností“ prostředků ochrany.

[21] Trvání soudu na vyčerpání prostředků ochrany na úrovni správního řízení by se v takovém případě nejevilo smysluplným a nijak by nemohlo naplnit účel právní normy (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Hovoří-li druhá hypotéza právní normy o povinnosti vyčerpat prostředky ochrany, spojuje s nimi a) úpravu těchto prostředků správním procesním předpisem a b) v konkrétním případě bezvýslednost. Lze dovodit, že hypotéza právní normy teleologicky uvažuje z hlediska naplnění druhého znaku [b]) o prostředku ochrany, který přes bezvýslednost v konkrétním případě může být *obecně* účinný. Jen tak totiž může vést k naplnění účelu právní normy a subsidiaritě soudní ochrany.

[22] Bylo-li by podmínkou přístupu k soudu vyčerpání v právním řádu formálně

existujícího, ale systémově bezvýsledného, obecně neúčinného prostředku ochrany, nevyjadřovala by taková podmínka subsidiaritu soudní ochrany, nýbrž obstrukční bariéru bránící v přístupu k soudu.

[23] Ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. je proto třeba vyložit tak, že jeho první věta nevyžaduje vyčerpání takových prostředků ochrany, které jsou systémově *prima facie* neúčinné. Netřeba dodávat, že takto míněná zjevná systémová neúčinnost nemíří na případy, kdy se využití určitého prostředku ochrany ukáže bezúčelným v konkrétní věci, a dokonce ani na případy, kdy se v konkrétní věci jeví bezúčelným předem svého využití. Nemá-li být nevyužití prostředku ochrany podmínkou pro přístup k soudu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., musí být mimořádnost a zjevnost apriorní systémové neúčelnosti prostředku ochrany objektivní a obecná, nikoliv nahlížená subjektivně určitým účastníkem či poměřována skutkovými okolnostmi jednotlivého případu.

[24] Přiměřeně lze v tomto smyslu odkázat též na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. Ta vymezuje zjevně neúčinnou ochranu práv na vnitrostátní úrovni, jejíž využití není třeba pro podání stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva. Takovýmto zjevně neúčinným prostředkem nápravy bude takový procesní postup, který nemá žádné nebo jen zanedbatelné vyhlídky na úspěch. Naproti tomu existence pouhých pochybností o vyhlídce na úspěch určitého prostředku nápravy, který není zjevně marný, však není pádným důvodem pro nevyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy [viz rozsudek velkého senátu ze dne 19. 9. 2009, *Scopola proti Itálii* (č. 2), stížnost č. 10249/03, bod 70, respektive naposledy v českém kontextu rozhodnutí ze dne 5. 3. 2013, *Vomočil a ART 38, a. s. proti České republice*, stížnosti č. 38817/04 a č. 1458/07, bod 47].

[25] Systematickému výkladu (v rámci soudního řádu správního) a teleologickému výkladu odpovídá i záměr zákonodárce, vyjádřený v důvodové zprávě k návrhu tohoto zákona [sněmovní tisk č. 1080 pro třetí volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen „PS PČR“), dostup-

ný na www.psp.cz], podle kterého ochrana proti nečinnosti podle soudního řádu správního míří na nejzávažnější případy nečinnosti, které nelze napravit pravidelnými procesními instituty samotného správního řízení.

[26] Ve vztahu k § 79 odst. 1 s. ř. s. je pak třeba ještě dodat, že z něj samotného nelze dovodit výjimku, podle níž by se povinné vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti obecně nemělo vůbec dotýkat ústředních správních úřadů.

[27] Ve světle závěrů týkajících se § 79 odst. 1 s. ř. s. je proto třeba při posuzování splnění podmínek řízení v konkrétním případě dále nahlížet na procesní předpisy upravující správní řízení.

[28] Právním předpisem obecně upravujícím správní řízení je správní řád z roku 2004 (srov. § 1 zejména odst. 1 a odst. 2).

[29] Historicky jím byl v době přijímání soudního řádu správního platný a účinný správní řád z roku 1967, který jako jedinou nápravu nečinnosti správního orgánu upravoval ve svém § 50 atrakci věci odvolacím orgánem. Správní soudy tento institut nepovažovaly za prostředek ochrany proti nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, čj. 5 As 21/2003-40, č. 491/2005 Sb. NSS).

[30] Správní řád z roku 1967 byl nahrazen správním řádem z roku 2004, který upravil ochranu před nečinností ve své hlavě VII (§ 80). Správní soudy obecně považují tuto ochranu za prostředek ochrany proti nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. (srov. předkládací usnesení v této věci čj. 8 Ans 2/2012-249 a v něm citovanou judikaturu). To ostatně odpovídá i záměru zákonodárce, výslovně vyjádřenému v § 6 odst. 1 správního řádu z roku 2004.

[31] Ustanovení § 80 odst. 1 a odst. 2 správního řádu z roku 2004 přikazuje nadřízenému správnímu orgánu učinit z moci úřední opatření proti nečinnosti, pokud příslušný správní orgán 1) meritorně nerozhodl v zákonné lhůtě nebo 2) nezahájil řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení

z moci úřední. Ustanovení § 80 odst. 3 umožňuje nadřízenému orgánu učinit opatření proti nečinnosti v případě, kdy je zjevné, že 3) nebude dodržena lhůta pro zahájení řízení z moci úřední, nebude řádně pokračováno v řízení nebo nebude dodržena lhůta pro vydání rozhodnutí.

[32] Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti může podat i účastník řízení, a to po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí (§ 80 odst. 3 správního řádu z roku 2004). Jedná se o hypotézu právní normy do značné míry shodnou se situací 1) v předchozím bodu, tedy pokud příslušný správní orgán nerozhodl meritorně v zákonné lhůtě - a nadřízený správní orgán neučinil opatření z moci úřední např. proto, že se o nečinnosti dosud nedozvěděl.

[33] Ustanovení § 80 odst. 4 správního řádu z roku 2004 upravuje opatření, která nadřízený správní orgán může učinit a jimiž jsou a) přikázání nečinnému správnímu orgánu zjednat nápravu nebo vydat rozhodnutí, b) převzetí věci usnesením a rozhodnutí namísto nečinného správního orgánu, c) usnesením pověření jiného správního orgánu v obvodu nadřízeného správního orgánu vedením řízení, d) usnesením a za splnění několika podmínek prodloužení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí.

[34] Z hlediska posuzované otázky a případné nečinnosti ústředního správního úřadu je zřejmé, že se pozornost při výkladu § 80 správního řádu z roku 2004 musí nejprve soustředit na pojem nadřízeného správního orgánu. Z hlediska obecného jazykového významu je nabíledni, že ústřední správní úřad bude v rámci své působnosti „posledním v řadě“, jinými slovy nebude existovat „nadřízený“ správní orgán.

[35] Obecnému jazykovému výkladu se zdá nasvědčovat i systematika přinejmenším části § 80 odst. 4 správního řádu z roku 2004, protože některá opatření [typicky možnost nadřízeného správního orgánu pověřit usnesením jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení podle písm. c) předmětného ustanovení] jsou z podstaty věci

u nečinnosti ústředního správního úřadu vyloučena.

[36] Systematický výklad správního řádu z roku 2004 jako celku ovšem nesvědčí jazykovému výkladu, který by vycházel z obecného významu pojmu „nadřízený správní orgán“.

[37] Ustanovení § 178 správního řádu z roku 2014 totiž obsahuje ucelenou konstrukci definující pojem nadřízený správní orgán. Odstavec dva tohoto ustanovení výslovně konstatuje, že „[n]adřízeným správním orgánem ústředního správního úřadu se rozumí ministr; nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu.“

[38] Ve světle § 178 správního řádu z roku 2004 lze dovodit, že v případě nečinnosti ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu je jeho nadřízeným správním orgánem ministr, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu - tedy „představitel“ tohoto úřadu. Nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu je, zkráceně řečeno, tato osoba sama.

[39] I v případě, že je nečinným správním orgánem (ve smyslu § 80 správního řádu z roku 2004) ústřední správní úřad, lze tedy za použití § 178 správního řádu z roku 2004 vždy určit nadřízený správní orgán, který může učinit opatření proti nečinnosti. Za situace, kdy se z § 80 odst. 4 správního řádu z roku 2004 nabízí zejména opatření podle písm. a) a písm. d) předmětného ustanovení, hovoří jazykový a systematický výklad ve prospěch existence prostředků ochrany proti nečinnosti i v případě ústředních správních úřadů. V této souvislosti je podstatné, že správní řád z roku 2004 dává v § 80 odst. 3 prostor k využití prostředku ochrany i účastníkům řízení a zároveň se jedná o prostředek, kterým je obecně možné dosáhnout nápravy (srov. také rozsudek soudu ze dne 10. 3. 2011, čj. 9 Ans 3/2011-358).

[40] Dále je v rámci systematického výkladu nutné připomenout, že zákonodárce

v případě záměru vyloučit dopad správního řádu z roku 2004 na některé orgány nebo úřední osoby výslovně projevil svou vůli (srov. § 14 odst. 6 nebo § 80 odst. 5 správního řádu z roku 2004). V případě § 80 správního řádu svou vůli vyloučit z jeho dopadu ústřední správní úřady naopak nijak neprojevil (srov. i obecný odkaz bez výjimek v § 6 odst. 1 správního řádu z roku 2004).

[41] Při porovnání s § 80 odst. 5 správního řádu z roku 2004 je možné namítat, že zákonodárce svou vůli vyloučit dopad § 80 odst. 4 na ústřední správní úřady neprojevil, ale že zejména v případě písmen b) a c) citovaného ustanovení jejich aplikace nepřichází v úvahu z podstaty věci. K tomu lze ovšem uvést, že není-li z podstaty věci možná aplikace písmen b) a c) předmětného ustanovení, nevylučuje to bez dalšího i aplikaci písmen a) a d) téhož ustanovení – jak vyplývá i z dalšího systematického výkladu.

[42] Pro řízení i u ústředních správních orgánů je totiž třeba připomenout § 93 odst. 2 správního řádu z roku 2004, který pro odvolací řízení počítá s možností použít hlavu VII, tedy § 80 správního řádu z roku 2004, a při určení nadřízeného správního orgánu výslovně odkazuje na § 178 citovaného předpisu. Využití těch písmen z § 80 odst. 4 správního řádu z roku 2004, kde jejich aplikace není z podstaty věci vyloučena, je pak při řízení u ústředních správních úřadů podpořena i § 152 odst. 4 téhož zákona, podle něhož platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání, není-li to vyloučeno povahou věci.

[43] Tento výklad zřejmě odpovídá i vůli historického zákonodárce. V návrhu zákona, později přijatého jako správní řád z roku 2004, byla opatření proti nečinnosti upravena v § 109 a § 110, definice nadřízeného správního orgánu pak v § 189. Přes jisté posuny, k nimž u zmiňovaných ustanovení došlo v průběhu projednávání a přijímání (zejména v návaznosti na komplexní pozměňující návrh Ústavněprávního výboru PS PČR), zůstává důvodová zpráva k vládnímu návrhu správního řádu z roku 2004 relevantním zdrojem informací (důvodová zpráva je dostupná v rámci sněmovního tisku č. 201 pro čtvrté volební období PS PČR, www.psp.cz).

[44] Důvodová zpráva u opatření proti nečinnosti výslovně zdůraznila subsidiaritu soudní ochrany, která má nastoupit až poté, kdy ochrana prostředky správního práva selhála.

[45] V případě návrhu § 109 a § 110 důvodová zpráva hovořila o odvolacím správním orgánu. Nelze přitom přehlédnout, že návrh zákona upravoval odvolání a rozklad prakticky identicky (§ 111 a násl. návrhu zákona) se zakotvením pouze několika odlišností pro řízení o rozkladu (§ 126 návrhu zákona). S ohledem na skutečnost, že i posléze přijatý správní řád z roku 2004 institut odvolání a rozkladu procesně do značné míry srovnává (v návaznosti na § 152 odst. 4 srov. např. § 153 odst. 2, § 169 odst. 2 a § 172 odst. 5 správního řádu z roku 2004), a s přihlédnutím k samotným zákonodárcem zdůrazněné subsidiaritě soudní ochrany se proto nejvíce souladným se systematickou a účelem právní normy odmítnout aplikaci správních prostředků na ochranu proti nečinnosti ústředních správních úřadů za pomoci uměle nakresleného dělítka mezi řízením o odvolání a řízením o rozkladu. Záměr zákonodárce, který se posléze projevil i ve shora rozebrané systematické správního řádu z roku 2004, totiž svědčí odpovídajícímu použití § 80 citovaného zákona i ve vztahu k ústředním správním úřadům.

[46] To pak platí tím spíše, že u návrhu § 189 a definice nadřízeného správního orgánu důvodová zpráva uvádí, že jejím cílem není zavést institucionální nadřazenost, ale že je nezbytná pro důslednou ochranu práv účastníků řízení.

[47] Logika této právní úpravy je zřejmá. Správní řád z roku 2004 vychází ze soustavy správních orgánů jako uzavřeného systému. Ustanovení § 178 správního řádu z roku 2004 je proto ve zjevném a nepochybném vztahu k § 14 odst. 6 citovaného zákona. Podle něj se § 14 odst. 1 až odst. 5 správního řádu z roku 2004, upravující vyloučení z projednávání a rozhodování věci, tedy podjatost, nepoužije pro vedoucí ústředních správních úřadů a státní tajemníky. Zákonodárce zde legitimně učinil volbu mezi dvěma principy ovládacími plně soudní a do značné míry správní

řízení – totiž na jedné straně principem nezávislého (který je vlastní především soudnímu rozhodování) a nestranného rozhodování, vycházejícím ze zásady *nemo iudex in causa sua*, a na druhé straně zákazem *denegatio iustitiae*, tedy z hlediska nyní řešené právní otázky nutností rozhodnout i na vrcholu pyramidy, byť se přitom může nabízet otázka „kdo hlídá hlídače?“. V souladu se zásadou subsidiarity není namístě popřít zákonnou konstrukci správní soustavy, ale aktivovat soudní ochranu účastníků správního řízení teprve v okamžiku, kdy systém takto nastavený zákonodárcem selže. Soudní ochrana totiž není kontinuálním pokračováním správního řízení, byť v jiné kvalitě a procesním standardu, ale prostředkem *ultima ratio*, od správního řízení odděleným (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2006, čj. 2 Afs 31/2005-57, č. 868/2006 Sb. NSS, ze dne 22. 1. 2013, čj. 9 Aps 5/2012-56, č. 2811/2013 Sb. NSS a rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS).

[48] Přímo ve vztahu k nyní posuzované věci je nutné připomenout i § 123 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), který ve svém původním znění účinném do 30. 9. 2005 stanovil proti rozhodnutím Českého telekomunikačního úřadu nebo jeho předsedy jako opravný prostředek pouze odvolání. Teprve od novelizace tohoto ustanovení, provedené zákonem č. 361/2005 Sb., hovoří § 123 zákona o elektronických komunikacích v zásadě *promiscue* o „odvolání nebo o rozkladu“. Důvody této novelizace ani vůli zákonodárce nelze identifikovat, protože ustanovení bylo novelizováno v rámci poslaneckého pozměňovacího návrhu k návrhu zákona nesouvisejícího se zákonem o elektronických komunikacích v průběhu jeho projednávání v PS PČR a důvody pozměňovacího návrhu nevyplývaly ani z rozpravy ve Sněmovně (srov. sněmovní tisk č. 879 pro čtvrté volební období PS PČR, dostupný na www.psp.cz). Přes nemožnost zabývat se úmyslem zákonodárce je ovšem možné uzavřít, že i při součas-

ném znění § 123 zákona o elektronických komunikacích by rozlišování prostředků ochrany proti nečinnosti podle toho, zda se jedná o řízení o odvolání nebo o rozkladu, působilo ryze uměle.

[49] Základní účel právní úpravy na ochranu proti nečinnosti ve správním řádu z roku 2004 je zřejmý. Poskytnout ochranu účastníku řízení v případech, kdy správní orgán nekoná, ačkoliv má konat, resp. nerozhodne v zákonné lhůtě.

[50] Jistě lze uvažovat o tom, zda zákonodárce zvolil nejvhodnější možnou úpravu, zda by úprava stávajících prostředků ochrany nebo zavedení jiných nebyly vhodnější či efektivnější. V zásadě však platí, že pokud zákonodárce zakotvil určité prostředky ochrany účastníka řízení ve správním procesu a jako podmínku případné soudní ochrany stanovil nutné vyčerpání správních prostředků ochrany, soud nemůže požadavek zákonodárce odmítnout. Pouze v případech, kdy by se obecně a systémově jednalo o prostředek ochrany *prima facie* neúčinný a neefektivní, jak bylo podrobněji rozvedeno výše v části věnující se § 79 odst. 1 s. ř. s., by neúčinnost prostředku ochrany mohla vést k závěru o neexistenci prostředku ochrany ve smyslu hypotézy právní normy § 79 odst. 1 s. ř. s.

[51] Prostředky ochrany podle § 80 odst. 4 správního řádu z roku 2004, a to i po vyřazení těch, které z podstaty věci nelze v případě nečinnosti ústředního správního úřadu uplatnit, onu nepochybnou a na první pohled zjevnou neúčinnost nevykazují, a to ani při inspiraci judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, zabýval-li se pro potřeby řízení před ním samotným vyčerpáním vnitrostátních prostředků nápravy (srov. k tomu bod [24] shora).

[52] Případný závěr o neúčinnosti, založený pouze na argumentu, že by správní orgán rozhodoval o své vlastní nečinnosti („*stěžovat si na Godunova přímo u Godunova*“, viz bod [10] odlišného stanoviska soudce JUDr. Josefa Baxy), je výsledkem mimořádného zjednodušení. Pro jeho vyvrácení stačí poukázat již jen na meritorní přezkum rozhod-

nutí ve věcech, v nichž rozhodoval ústřední správní úřad (typicky rozklad podle § 152 správního řádu z roku 2004). Argumentací *a maiore ad minus* lze dovodit, že existuje-li *prima facie* efektivní možnost věcného přezkumu (např. v rámci rozhodnutí o rozkladu), nelze bez dalšího považovat za *prima facie* neefektivní možnost nápravy procesního pochybení v té samé věci.

[53] Dále lze připomenout již zmíněnou volbu zákonodárce mezi principem *nemo iudex in causa sua* a nutností rozhodnout. Systémové vyloučení dopadu ustanovení správního řádu z roku 2004 upravujících podjatost na vedoucí ústředních správních úřadů a státní tajemníky totiž zároveň popírá argument, který by umožnil odmítnout vyčerpání prostředků ochrany jen kvůli tomu, že správní orgán rozhoduje o své vlastní nečinnosti.

[54] Text ani systematika zákona neumožní rozlišovat situace, v nichž jsou tvrzené průtahy spojené s rozhodováním orgánu, proti jehož rozhodnutí je přípustný rozklad, na straně jedné, a průtahy s rozhodováním o rozkladu, na straně druhé. Lze souhlasit s tím, že tu snad v některých případech mohou, slovy judikatury Evropského soudu pro lidská práva, existovat pochybnosti „o vyhlídce na úspěch určitého prostředku nápravy“ (srov. k tomu bod [24] shora). Nemůže však existovat přesvědčení o zjevné neúčinnosti takového prostředku nápravy. Proti tomu stojí na prvním místě weberovské pojetí byrokracie, vlastní moderním demokraciím, založené na neosobní struktuře a neosobním rozhodování. Nelze tedy například argumentovat, že ministr rozhodující formálně o své „vlastní“ nečinnosti jen proto nevyhoví žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti. Ostatně nelze přehlédnout ani vnitřní organizační strukturu ústředních správních úřadů, třebaže se tyto úřady mohou navenek jevit monoliticky. Podobně je pak v případě vedoucích takových úřadů vzdálená realitě představa, že mají detailní přehled o všech řízeních, která „před nimi“ probíhají. I proto nelze aktivaci ochrany podle § 80 odst. 4 správního řádu z roku 2004 považovat za pouhé zdržení na cestě k soudu, ale za prostředek, který může reálně

vést k odstranění nečinnosti – o níž vedoucí ústředního správního úřadu reálně dosud nemusel mít informace.

[55] Rámec relevantní argumentace by přesahovala úvaha, zda může být soudní ochrana proti nečinnosti bez dalšího systémově účinnější a pro účastníky řízení efektivnější ochrana proti nečinnosti správního orgánu, než ochrana poskytovaná prostředky správního řízení. Formalizovaná a kvalitativně, z hlediska „*úvahy výsledku*“, vysoce efektivní soudní ochrana zpravidla představuje pro účastníky řízení časově a ve vztahu k nákladům řízení i finančně podstatně náročnější prostředek ochrany, než méně formalizované a rychlejší správní řízení. Systémové „odklonění“ prostředků ochrany proti nečinnosti od (některých/ústředních) správních orgánů ke správním soudům proto vedle popření principu subsidiarity soudní ochrany, který je nedílnou součástí konstrukce soudního řízení správního i správního řízení, a vedle popření logiky, smyslu a konstrukce právní úpravy, vede pouze zdánlivě ke zlepšení postavení účastníků řízení.

[56] Z uvedeného důvodu je systémově nutné trvat na vyčerpání prostředků ochrany podle § 80 správního řádu z roku 2004 vždy, i když je nečinným ústředním správním úřadem nebo jeho vedoucí. Za existence lhůt, jimiž je správní orgán i při realizaci opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu z roku 2004 vázán, a v souladu s argumentací respektující logiku právní úpravy se zmíněné vyčerpání prostředků ochrany jeví racionální a nikoliv na první pohled šikanózní podmínkou pro přístup k soudu.

[57] Jelikož rozšířený senát dospěl k závěru, že účastník řízení o žalobě podle § 79 a násl. s. ř. s. je i v řízení před ústředním správním úřadem povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu z roku 2004, nebylo důvodu se pro účely posouzení sporné právní otázky zabývat povahou institutu stížnosti podle § 175 správního řádu z roku 2004.

Odlíšné stanovisko soudce JUDr. Josefa Baxy

[1] S názorem většiny se neztotožňuji, ne-souhlasím s výrokem ani s jeho odůvodněním, a proto podávám toto odlíšné stanovisko.

[2] Rozšířený senát při posuzování předložené sporné právní otázky, totiž zda je v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti ústředního orgánu státní správy nutné využít opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu z roku 2004, zaujal názor, že účastník řízení je povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 citovaného předpisu před podáním žaloby podle § 79 s. ř. s. i za situace, kdy se domáhá ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu.

[3] Názor, který přijala většina, může být vnímán na první pohled sice jako formálně správný, ale nemusí být (a v praxi zřejmě ani není) v souladu se smyslem a funkcí tohoto právního institutu a jeho místem ve správním řízení. Jsem si vědom, že následující úvahy mohou překračovat v přísném slova smyslu stav *de lege lata* a místy přecházet v úvahu *de lege ferenda*, nicméně hranici mezi oběma sférami (jde ještě o interpretaci toho, co je, nebo už o vyjádření, jak by to mělo být?) vnímám jako dosti neostrou, spíše bych ji charakterizoval jako částečný vzájemný překryv. Také proto je mi i bližší argumentace odlíšného stanoviska soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Petra Průchy, ne ovšem do té míry, abychom mohli odlíšná stanoviska spojit do jediného. Vůči druhému odlíšnému stanovisku se však nevymezují.

[4] Vycházím ze základních zásad správního řízení. Základní zásady, jsou-li součástí právního předpisu, mají v něm vedle funkce doktrinální a normotvorné mimo jiné význam interpretační. To znamená, že ony určují další obsah právního předpisu, ten by měl být s nimi v souladu a rovněž souladně v jejich duchu aplikován a interpretován. Samozřejmě, že zásady mohou mít v konkrétním provedení odchylky či výjimky, nicméně ty nemohou převážit nad vůdčím principem. Takovou výjimkou je v zásadě bezprůtahovém výkonu veřejné správy vzniklá nečinnost

a nástroje k jejímu odstranění. Tyto nástroje jsou opět předně založeny v systémovém (organizačním, personálním, funkčním) uspořádání veřejné správy a nemají být primárně závislé na iniciativě účastníků řízení.

[5] Takto je koncipován i správní řád z roku 2004. Mezi základními zásadami jde v posuzovaném případě zejména o § 6 odst. 1 citovaného předpisu, podle něhož „[s]právní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).“ Je tedy zřejmé, že postupovat bez průtahů je principem ovládajícím veškerou činnost veřejné správy, úkolem každého správního orgánu. Nadřízeným správním orgánům je nadto uloženo z moci úřední činit opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom samy dozví, a to bez ohledu na zdroj takového poznání.

[6] Opatření proti nečinnosti je tedy především projevem dozorové funkce nadřízených správních orgánů. Jde o vlastní prostředek nápravy správního řízení, jehož účelem je autoritativní zásah spočívající (zjednodušeně řečeno) buďto ve vrchnostenském příkazu podřízenému nečinnému orgánu odstranit nečinnost a rozhodnout, nebo dokonce věc odejmout nečinnému orgánu a sám v ní rozhodnout či pověřit vedením řízení (a rozhodnutím) jiný správní orgán ve svém obvodu.

[7] Smyslem všech zmíněných kompetencí je odstranění průtahů u podřízeného správního orgánu vedoucího příslušné řízení a obnovení jeho průchodnosti. Předpokládá se primárně vlastní úřední činnost nadřízeného správního orgánu, který by měl být nejen procesně, ale i organizačně způsoben tak, aby případnou nečinnost sám zjišťoval a odstraňoval. Ostatně z § 80 odst. 3 správního řádu z roku 2004 vyplývá jakýsi „*preventivní*“ pohled nadřízeného správního orgánu na činnost podřízených správních orgánů (srov. „*Opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný orgán nedodrží lhůtu.*“). Navazující

větu citovaného ustanovení dávající účastníku řízení právo žádat o uplatnění opatření proti nečinnosti je tak nutno chápat jako pojistku pro situace selhání dozorové funkce nadřízeného správního orgánu, a to včetně navazující cesty soudní ochrany.

[8] Právní institut ochrany před nečinností spočívá v tom, že nadřízený správní orgán posuzuje důvod nečinnosti jemu podřízeného správního orgánu zvnějšku, mimo organizační strukturu nečinného orgánu. Opatření podle § 80 správního řádu z roku 2004 je tak prostředkem, kterým lze zvnějšku (a shora) donutit nečinný správní orgán k činnosti. Uvnitř samotného nečinného orgánu lze nápravu zjednat odlišnými prostředky. Každý vedoucí správního orgánu by měl být informován a zpravován o stavu probíhajících řízení či dodržování lhůt pro vydání rozhodnutí v jeho úřadu, současně by měl dohlížet na řádné plnění pracovních povinností zaměstnanců tohoto úřadu (rozhodování v zákonem stanovených lhůtách, zákonnost vydávaných rozhodnutí apod.). Názor většiny, který popisuje situaci na ministerstvech a jiných ústředních správních úřadech tak, že přece vedoucí úřadu nemůže vědět o všem, co se děje na jím řízeném úřadu, a zasáhne tedy až na popud zvenčí, formalizovaný do žádosti dle § 80 odst. 4 správního řádu z roku 2004, je ukázkou toho, jak by veřejná správa neměla fungovat. Nemůže být rozdílu, jestli správní řízení probíhá na obecním úřadu, krajském úřadu, ministerstvu či jiném početném a notně zbyrokratizovaném ústředním správním úřadu. Tím spíše, že ve všech případech platí stejné procesní předpisy, a to nejen jejich konkrétní ustanovení, nýbrž zejména jejich základní principy.

[9] Dozví-li se vedoucí správního orgánu, že jím řízený správní orgán je nečinný, může jinými právními nástroji než opatřením proti nečinnosti dle správního řádu z roku 2004 (např. prostředky vyplývajícími z pracovněprávních předpisů) přimět podřízené zaměstnance k činnosti. V případě ústředního správního úřadu (ministerstva) není proto namístě trvat na využití formalizovaného návrhu na odstranění nečinnosti k vedoucímu

tohoto úřadu (ministři) a až na tento postup vázat soudní ochranu. Striktní trvání na takovémto postupu by bylo přílišným formalismem; vedoucí úřadu (ministr) by měl formou rozhodnutí ukládat svému úřadu povinnost v dané věci konat za situace, kdy jinými právními prostředky (např. pokyny v rámci pracovněprávních vztahů) by podřízeným pracovníkům mohl uložit povinnost v určité lhůtě vydat rozhodnutí.

[10] Dalším zásadním argumentem, proč v případě ústředních správních úřadů nemusí účastník správního řízení podat žádost o opatření proti nečinnosti, je skutečnost, že podáním žádosti o opatření podle § 80 správního řádu z roku 2004 k ústřednímu úřadu by se podstatně změnila povaha tohoto právního institutu. Opatření proti nečinnosti se podává u nadřízeného správního orgánu, který může průtahy u podřízeného orgánu využitím opatření proti nečinnosti sám napravit. Ovšem v případě ústředních správních úřadů, které nadřízený správní orgán nemají, by žádost o opatření proti nečinnosti k vedoucímu tohoto úřadu (ministři) nedostála svého smyslu, neboť by o daném opatření rozhodoval sám orgán, který je nečinný. Připomínalo by to tak situaci v historické paralele známou jako stěžovat si na Godunova přímo u Godunova.

[11] I kdyby se účastník řízení domáhal toho, aby správní orgán uložil povinnost být činným sobě samotnému a takto stanovenou povinnost sám pak kontroloval a vyvolával tak dojem, že se uposlechl, šlo by o čistý formalismus. Podstatou uplatnění opatření proti nečinnosti správního orgánu účastníkem je přece postěžování si vrchnosti a očekávání nápravy z pozice nadřízené (tudíž institucionálně i personálně) oddělené autority.

[12] Nelze zapomínat ani na to, že předpokladem pro uplatnění autority nadřízeného správního orgánu je jeho vlastní nezávislé zjištění, jestli řízení před podřízeným orgánem probíhá v zákonných lhůtách, zda se vyskytují průtahy, či dokonce panuje nečinnost. To pochopitelně znamená oddělenost pohledu kontrolujícího od kontrolovaného. Ochrana proti nečinnosti ústředního správního úřadu poskytovaná osobou stojící v čele to-

hoto úřadu by byla ryze formální. Tato osoba (předseda úřadu, ministr apod.) je sice procesně správním orgánem, ve skutečnosti však vychází z podkladů, které mu připravuje jeho odborný aparát. V případě nečinnosti, na rozdíl od „klasického“ procesního uspořádání, nelze navíc počítat ani s tzv. rozkladovou komisí jakožto do jisté míry externím prvem v posuzování, nehledě na situaci, kdy v nečinnosti bude sama rozkladová komise.

[13] Tento argument podporuje i struktura možných opatření proti nečinnosti vyjmenovaných v § 80 odst. 4 správního řádu z roku 2004. V případě ústředního správního úřadu by totiž zejména opatření „*usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu*“ [§ 80 odst. 4 písm. b) správního řádu z roku 2004], a „*usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení*“ [§ 80 odst. 4 písm. c) správního řádu z roku 2004], tedy atrahovat věc či delegovat ji, nepřipadala v úvahu. Příkazání „*nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí*“ [§ 80 odst. 4 písm. a) správního řádu z roku 2004] či snad *prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí* [§ 80 odst. 4 písm. d) správního řádu] sobě samotnému by bylo opět čirým formalismem, měkkým opatřením, které by činil ten, jehož nedodržování zákonných lhůt, průtahy či úplná nečinnost jsou namítány, bez nutného kritického odstupu. Opatření proti nečinnosti upravené v citovaném ustanovení je nutno pojímat jako celek fungující v komplexním rámci, v němž je základem vlastní úřední aktivita nadřízených orgánů a doplňkem procesní aktivita účastníků řízení a na ně se obracejících v případě tvrzené (a neodstraněné) nečinnosti. Jinými slovy jednotlivé kompetence nadřízených orgánů k odstranění nečinnosti nelze *vykuchávat* v závislosti na tom, který orgán je uplatňuje. Stojí též za připomenutí, že objektivní zjištění v tomto směru mohou být předpokladem pro uplatnění odpovědnosti státu za výkon veřejné moci v důsledku nesprávného úředního postupu dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu

veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. I proto musí být posuzování nečinnosti institucionálně a personálně odděleno od vlastní (ne)činnosti.

[14] Smyslem soudního řízení správního podle § 79 a násl. s. ř. s. je ochrana před nečinností správního orgánu. Správní soudnictví je založeno na subsidiaritě soudního přezkumu, tedy nutnosti předchozího vyčerpání prostředků, které zákon účastníku řízení dává. Musí jít však o prostředky efektivní. Jakékoliv vkládání ryze samoúčelných úkonů, na něž by bylo možné soudní ochranu vázat, by bylo přílišným formalismem a odporovalo by povaze soudní ochrany před nečinností. Pokaz většiny na nákladnost soudní procedury sloužící k odrazení účastníků řízení od podání žaloby je nepřipadný.

[15] Z analýzy institutu opatření proti nečinnosti ve správním řízení je patrné, že předpokládá existenci personálně a institucionálně odděleného nadřízeného orgánu, který je v případě zjištěné nečinnosti povinen autoritativně zasáhnout bez ohledu na to, zda se takového opatření někdo (z vnějšku) domáhá. Vymezení nadřízeného správního orgánu činí § 178 správního řádu z roku 2004. Dle odstavce 1 citovaného ustanovení je jím „*ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.*“ Nelze-li takto určit nadřízený správní orgán, určí se (podpůrně) dle odstavce 2, který stanoví, že (mimo jiné) „*[n]adřízeným správním orgánem ústředního správního úřadu se rozumí ministr, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního orgánu se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu*“ (tedy on sám). Víím, že jde o platné právo, ovšem při opakovaném čtení poslední věty se nemožu ubránit vzpomínce na *Hlavu XXII* nebo *Kafkův Zámek*.

[16] Jakkoliv jsou citovaná ustanovení jinak ve správním řízení funkční a umožňují vstoupit těmto osobám do kompetencí jich samotných či jejich předchůdců (např. vyslo-

vit nicotnost rozhodnutí dle § 77 odst. 1 správního řádu z roku 2004, provést přezkumné řízení a případně znovu jinak rozhodnout dle § 95 a násl. citovaného zákona, dožadovat se jejich mechanickou aplikací u nich samotných opatření proti jejich vlastní nečinnosti by nebylo efektivní.

[17] Požadovat vyčerpání tohoto prostředku jakožto podmínku přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti by znamenalo oddalovat možné poskytnutí účinné soudní ochrany. Vyčkávat na „selhání“ prostředků správního řízení za situace, kdy je lze s ohledem na institucionální a personální uspořádání spíše očekávat, by bylo v rozporu se základním principem soudní ochrany práv, která má být rychlá a účinná. Jde ovšem toliko o mezikas, vynucení si vydání rozhodnutí vůbec. Není zřejmé, jakého obsahu rozhodnutí bude, a zda případně účastník řízení (po vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení) bude volit posléze cestu k ochraně svých subjektivních práv formou žaloby proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. Žaloba na ochranu proti nečinnosti je v kontextu soudních prostředků ochrany před akty rozhodování veřejné správy doplňkem, nikoliv institutem klíčovým. I proto by na její přípustnost neměly být kladeny přehnaně náročné požadavky.

[18] Uzavírám tedy, že vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu z roku 2004 by nemělo být podmínkou řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. v případě, že k rozhodnutí ve věci je příslušný ústřední správní úřad. Tím není řečeno, že účastník řízení se na ústřední správní úřad obrátit nesmí; často to ostatně formálně či neformálně udělá a nápravy dosáhne. Jde jen o to, aby tak nemusel činit v situaci, kdy je z okolností zjevné, že by šlo o postup ryze formální, který ochranu práv nezajistí.

[19] Na okraj je nutno ve vztahu k bodu [57] většinového rozhodnutí zdůraznit, že smyslem a zákonnou náplní práce rozšířeného senátu je vnitřně sjednocovat rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu, tedy odpovědět na předloženou spornou právní otázku, a vyřešit tak již existující, nebo

reálně hrozící rozpor judikatury tříčlenných senátů. Rozšířený senát by však měl být ve svém rozhodování zdrženlivý a nepřekračovat své vymezené kompetence, neopouštět skutkový a právní základ řešeného případu (viz rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 12. 6. 2007, čj. 2 Afs 52/2006-86, č. 1762/2009 Sb. NSS, ve věci *České přístavy*). Nelze tedy připustit, aby sám sobě, či dokonce navenek pokládal otázky zcela nové, nebo je dokonce, byť ve formě hypotetických úvah, zodpovídal, a předjímal tak případné rozhodování tříčlenných senátů o určité, judikaturou dosud neřešené otázce. Je-li v daném případě názor většiny na položenou spornou právní otázku postaven na nutnosti bezvýjimečného využití prostředku k ochraně proti nečinnosti upraveného v § 80 správního řádu z roku 2004, jakožto předpokladu přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti, je zcela zbytečné poukazovat na institut stížnosti dle § 175 téhož zákona, který v dané věci nebyl vůbec předmětem sporné otázky, navíc v podobě nejasného sdělení vzbuzujícího řadu otazníků.

Odlíšné stanovisko soudců

**JUDr. Petra Průchy
a JUDr. Jaroslava Vlašína**

[1] Ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. vyžaduje před podáním žaloby *k ochraně proti nečinnosti správního orgánu bezvýsledně vyčerpat prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu.*

[2] Tomu konvenuje § 80 odst. 3 správního řádu z roku 2004, který dává účastníkům řízení možnost žádat *nadřízený správní orgán* o uplatnění opatření proti nečinnosti, a to po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí.

[3] Tato ustanovení uvedených právních předpisů si *„djou cíleně vzájemně vstříci“*, čímž tak naplňují či potvrzují subsidiaritu využitelnosti soudní ochrany ve správním soudnictví.

[4] Pro zodpovězení otázky, zda lze požadavek § 79 s. ř. s. (*bezvýsledně vyčerpat prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho*

ochraně proti nečinnosti správního orgánu) vztahovat i na nečinnost v řízení před *ústředními správními úřady*, je třeba posoudit, lze-li i u těchto úřadů počítat s jim nadřízenými správními orgány, nebo zda mít za to, že ústřední správní úřady žádné nadřízené správní orgány nemají.

[5] Co, či kdo, se rozumí nadřízeným správním orgánem pro potřeby režimů ve správním řádu z roku 2004, vymezuje jeho § 178, a to následovně:

„(1) Nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.

(2) Nelze-li nadřízený správní orgán určit podle odstavce 1, určí se podle tohoto odstavce. Nadřízeným správním orgánem orgánu obce se rozumí krajský úřad. Nadřízeným správním orgánem orgánu kraje se rozumí v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší. Nadřízeným správním orgánem jiné veřejnoprávní korporace se rozumí správní orgán pověřený výkonem dozoru a nadřízeným správním orgánem právnické nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy se rozumí orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání; není-li takový orgán stanoven, je tímto orgánem orgán, který tyto osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil. Nadřízeným správním orgánem ústředního správního úřadu se rozumí ministr, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu.“

[6] Nadřízené správní orgány jsou tak většinou vymežovány po organizační vertikále mezi samostatnými organizačními stupni organizace veřejné správy.

V případě ústředních správních úřadů pak správní řád z roku 2004 *nadřízený správní orgán* (či nadřízené správní orgány) koncipuje specificky, vždy v rámci daného (navenek „jednoho“, resp. „jediného“) organizačního stupně veřejné správy, cestou vertikálního rozložení funkční příslušnosti v jeho vnitřním organizačním uspořádání.

[7] Z uvedeného je zřejmé, že u ústředních správních úřadů správní řád z roku 2004 s institutem „*nadřízeného správního orgánu*“ počítá, avšak nečiní tak ve smyslu obecně „*organizačním*“, ale toliko ve smyslu tzv. funkčním, resp. procesním.

[8] Tomu konvenuje i institut *rozkladu*, jako řádného opravného prostředku *proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr, státní tajemník ministerstva, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni* (§ 152 správního řádu z roku 2004).

O rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, který v této procesní pozici vystupuje (v intencích § 178 správního řádu z roku 2004) v postavení nadřízeného správního orgánu.

[9] S ohledem na dikci § 152 a § 178 správního řádu z roku 2004 tak lze při pohledu na ústřední správní úřady rozlišit dvě skupiny procesních situací. Ústřední správní úřady mohou v řízeních podle správního řádu z roku 2004 vystupovat buďto

- v postavení úřadu, který rozhoduje „*v prvním stupni*“, nebo

- v postavení *nadřízeného správního orgánu*.

Zatímco v prvním případě s nadřízeným správním orgánem u ústředních správních úřadů počítat lze, v případě druhém je tomu naopak.

[10] Podle našeho názoru tak lze na otázku, zda požadavek § 79 s. ř. s. (*bevyužitelně vyčerpat prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu*) vztahovat i na nečinnost v řízení před *ústředními správními úřady*, odpově-

děť kladně **pro případy**, kdy budou tyto úřady vystupovat v postavení úřadu, rozhodujícího „v *prvním stupni*“.

A to nejen ve spojení s řízením, po němž může následovat řízení o rozkladu, ale stejně tak i ve spojení s *obnovou řízení*, příp. s *přezkumným řízením*.

[11] Výše uvedenému pak nutně také koresponduje, že v případech, kdy bude *ústřední správní úřad* vystupovat v postavení *nadřízeného správního orgánu*, vůči němuž již žádný další či jiný nadřízený správní orgán

v úvahu přicházet nebude, se požadavek § 79 s. ř. s. uplatnit nemůže, a to nejen pro faktickou, ale i pro právní neexistenci takového orgánu.

Proto se nemůžeme ztotožnit s daným rozhodnutím, které požaduje využít postup podle § 80 odst. 3 správního řádu z roku 2004 (tj. požádat *nadřízený správní orgán* o uplatnění opatření proti nečinnosti) při rozhodování ústředního správního úřadu ve všech případech, tj. i tam, kde žádný nadřízený správní orgán vůbec reálně vystupovat nemůže.

3072

Řízení před soudem: přípustnost kasační stížnosti proti rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků

k § 36 odst. 3 a § 104 odst. 2 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

Proti usnesení krajského soudu, jímž byla zamítnuta žádost o osvobození od soudních poplatků (§ 36 odst. 3 s. ř. s.), je přípustná kasační stížnost.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, čj. 3 As 125/2012-43)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 104/1999 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 162/99), č. 2/2004 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 671/02), č. 193/2007 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 2/07); č. 99/2013 Sb. NS.

Věc: Albert Ž. proti Vězeňské službě České republiky o vyřízení stížnosti na jednání a chování příslušníka věznice, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal dne 15. 3. 2012 žalované stížnosti na jednání a chování příslušníka vazební věznice v Ostravě při eskortě vězňených osob. Proti rozhodnutí žalované o této stížnosti podal žalobu u Městského soudu v Praze. Současně s ní žalobce požádal o přiznání osvobození od placení soudních poplatků a záloh pro soudní řízení.

Městský soud žádost žalobce zamítl usnesením ze dne 17. 9. 2012, čj. 11 A 98/2012-24, proti kterému následně žalobce (stěžovatel) brojil kasační stížností.

Dne 20. 9. 2012 městský soud stěžovatele vyzval k zaplacení soudního poplatku a po marném uplynutí lhůty usnesením ze dne 9. 10. 2012, čj. 11 A 98/2012-28, zastavil řízení o žalobě z důvodu nezaplacení soudního poplatku.

Třetí senát Nejvyššího správního soudu, jemuž byla kasační stížnost proti rozhodnutí městského soudu o neosvobození od soudních poplatků přidělena k projednání a rozhodnutí, dospěl k závěru, že existuje rozporná judikatura soudu k otázce podstatné pro rozhodnutí této věci.

Usnesením ze dne 22. 11. 2012, čj. 3 As 125/2012-12, třetí senát postoupil věc rozšířenému senátu k posouzení otázky „*zda je proti usnesení krajského soudu, jímž byla zamítnuta žádost o osvobození od soudních poplatků, přípustná kasační stížnost, či nikoli*“.

Podle předkládacího usnesení osmý senát v rozhodnutí ze dne 23. 2. 2007, čj. 8 As 25/2006-144, uzavřel, že podle § 57 s. ř. s. soudní poplatky spadají pod náklady řízení,

proto je kasační stížnost proti rozhodnutí soudu o soudních poplatcích, v posuzované věci o vrácení poplatku, nepřipustná podle § 104 odst. 2 s. ř. s.

Naproti tomu v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, čj. 1 Afs 65/2007-37, první senát vyšel bez dalšího z názoru, že kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o osvobození od soudních poplatků, je přípustná.

Podobně jako první senát ve své rozhodovací činnosti postupovaly i další senáty, které v daném typu případů vycházely z přípustnosti kasační stížnosti.

Třetí senát, vedle poukazu na tvrzený rozpor v judikatuře soudu, předestřel vlastní argumentaci vedoucí k závěru o nepřipustnosti kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků.

Rozhodování o soudních poplatcích souvisí s veřejnoprávní poplatkovou povinností na úseku daní a poplatků. Soudy při rozhodování o soudních poplatcích vystupují více jako správní orgány než jako nezávislí arbitři sporu mezi účastníky. Rozhodnutí o soudních poplatcích je spíše správním než soudním rozhodnutím.

Zvláštnosti poplatkové problematiky se odrážejí i ve zvláštním procesním režimu upraveném zákonem č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Ten upravuje z opravných prostředků pouze odvolání, které se výslovně neuplatní v případě správního soudnictví. Podobně jako není možné uplatnit v civilním řízení ve věcech soudních poplatků mimořádný opravný prostředek dovolání, nemělo by být možné uplatnit v soudním řízení správním kasační stížnost.

Vyloučení kasačního přezkumu rozhodnutí krajských soudů, týkajících se poplatkové povinnosti, nasvědčuje i systematika soudního řádu správního. Ta počítá vedle rozsudků s přezkumem pouze těch usnesení, jimiž se řízení končí (tzn. řízení se zastavuje nebo se žaloba odmítá), a za použití rozšiřující judikatury soudu dále těch usnesení, která technic-

ky nezajišťují průběh řízení, ale dotýkají se jeho samotných podmínek nebo vymezují okruh účastníků a osob zúčastněných na řízení.

Nepřipustnost kasační stížnosti proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků se navíc nedotkne práv účastníků, protože kasační stížnost proti případnému rozhodnutí o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku nepochybně přípustná je.

Třetí senát poukázal i na procesní komplikace spojené s přípustností kasační stížnosti v daném typu věci po novele soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb., kdy je podle § 106 odst. 4 s. ř. s. kasační stížnost podávána přímo u Nejvyššího správního soudu. Krajský soud tak může zcela legitimně zastavit řízení pro nezaplacení soudního poplatku dříve, než se dozví, že proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků byla podána kasační stížnost.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že proti usnesení krajského soudu, jímž byla zamítnuta žádost o osvobození od soudních poplatků (§ 36 odst. 3 s. ř. s.), je přípustná kasační stížnost a věc vrátil k projednání a rozhodnutí třetímu senátu.

Z odůvodnění:

III.

Pravomoc rozšířeného senátu

[17] Rozšířený senát se nejprve zabýval svou pravomocí rozhodnout předmětnou právní otázku. Dospěl přitom k závěru, že rozpor v judikatuře soudu, nastiněný třetím senátem, neexistuje.

[18] Osmý senát rozhodoval v situaci, kdy na pravomocné rozhodnutí ve věci (odmítnutí návrhu) navazovalo rozhodnutí o vrácení včas zaplaceného soudního poplatku. V kontextu jím posuzované věci tedy bylo možné považovat soudní poplatek za součást nákladů řízení ve smyslu § 57 odst. 1 s. ř. s. (obdobně § 137 odst. 1 o. s. ř.).

[19] Oproti tomu první senát posuzoval rozhodnutí, které se týkalo neosvobození žalobce od soudních poplatků, přičemž uhraze-

ní soudního poplatku představuje jednu ze skutečností podmiňujících následnou procesní aktivitu soudu. Zvážení, zda žalobce splňuje podmínky pro osvobození od soudního poplatku, které předchází případnému vymeření poplatkové povinnosti, resp. výzvě k uhrazení soudního poplatku a samotnému věcnému posuzování žaloby, nelze podřadit pod rozhodování o nákladech řízení ve smyslu § 57 odst. 1 s. ř. s. potažmo § 104 odst. 2 s. ř. s. – typicky spojenému s rozhodnutím ve věci či na ně navazujícím.

[20] Rozšířený senát ovšem přesto uzavřel, že jeho pravomoc je dána. Jakkoliv se totiž lišil skutkový a částečně i právní základ věcí v citovaných rozhodnutích, nelze pochybovat o tom, že se třetí senát hodlá odchýlit od dosavadní judikatury soudu reprezentované výše zmíněným rozhodnutím prvního senátu a na podporu svého stanoviska předestřel ucelenou argumentaci.

IV.

Posouzení věci

[21] Soudní poplatky představují podmnožinu obecné množiny poplatků, které dále tvoří podmnožinu obecné množiny daní (viz § 2 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu). Soustava poplatků není vymezena v jednom zákoně. Poplatkové povinnosti jsou obsaženy v zákonech vymezujících určitý druh poplatku a jeho náležitosti, např. v zákoně o soudních poplatcích, nebo v zákonech týkajících se problematiky, se kterou souvisí (viz také Bakeš, M.; Karfíková, M.; Kotáb, P.; Marková, H. a kol., *Finanční právo*. 5. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 247 a násl.). „Správci finančních prostředků státního rozpočtu získávaných ze soudních poplatků“ jsou soudy (dle důvodové zprávy k zákonu č. 255/2000 Sb.).

[22] V souladu s takto vymezeným postavením soudních poplatků a soudů při správě poplatků právní úprava rozlišuje dva obecné procesní předpisy a ve vztahu k oběma z nich určuje jako *lex specialis* zákon o soudních poplatcích. Platí tedy, že soud rozhoduje a postupuje ve věcech soudních poplatků podle zvláštní právní úpravy – zákona o soudních

poplatcích, a v otázkách neupravených tímto předpisem podle občanského soudního řádu (§ 13 odst. 1 zákona o soudních poplatcích). Výslovně upravenou výjimku v této dualitě právních předpisů představuje pouze oblast správy placení soudních poplatků – kde soud postupuje podle zákona o soudních poplatcích, a v otázkách neupravených tímto předpisem podle daňového řádu (§ 13 odst. 2 zákona o soudních poplatcích).

[23] Popsanému systému podle § 13 odst. 1 a 2 zákona o soudních poplatcích odpovídá i § 4 daňového řádu, podle kterého v případě speciální úpravy správy daní v jiném zákoně je nutno přednostně využít tuto zvláštní úpravu. Za tu je třeba ve věcech rozhodování soudů o soudních poplatcích, s výjimkou správy placení poplatků, nutné považovat právě kombinaci zákona o soudních poplatcích a občanského soudního řádu. V souladu s tím je pro další úvahy podstatný legitimní názor, že soudní poplatek ve fázi svého stanovení není daní a soud není správcem daně (viz Rozehnal, T. Dělená správa aneb kdo je v České republice správcem daně? *Daňový expert*, 2013, č. 1, s. 10 a násl.).

[24] Tomuto názoru zcela odpovídá chápání rozhodnutí o poplatkové povinnosti nebo o osvobození od soudního poplatku jako ryze soudního, protože je neoddělitelně spjaté s právem na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 8. 1999, sp. zn. IV. ÚS 162/99, č. 104/1999 Sb. ÚS, nebo Waltr, R. *Zákon o soudních poplatcích. Komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 2).

[25] Pro další úvahy je proto podstatná kombinace soudního procesního předpisu a zákona o soudních poplatcích. Postavení soudů jako správců daně (souvisějící se správou placení poplatků) a daňový řád naopak nejsou pro další úvahy relevantní. Pouze na okraj přitom rozšířený senát podotýká, že právě popsanou logikou právní úpravy je odůvodněn jeho závěr o neexistenci rozporu v dosavadní judikatuře soudu a rozdíl mezi rozhodnutím o osvobození od soudního poplatku před rozhodováním ve věci a rozhodnutím o vrá-

cení již zaplaceného soudního poplatku následujícím po skončení věci.

[26] Zákon o soudních poplatcích v § 13 odst. 1 výslovně odkazuje na obecnou úpravu občanského soudního řádu. Dále pak podle § 14 zákona o soudních poplatcích není odvolání přípustné proti usnesením ve věcech poplatků vydaným správním soudy. Toto ustanovení rovněž vychází ze zřejmé úpravy občanského soudního řádu, protože soudní řád správní nezná institut odvolání. Je tedy třeba zabývat se otázkou, zda mají i správní soudy použít při rozhodování o soudních poplatcích občanský soudní řád jako obecný předpis k zákonu o soudních poplatcích.

[27] Zákonodárce přitom na koncepční změnu správního soudnictví a přijetí soudního řádu správního při přijímání zákona o soudních poplatcích reagoval. Mimo jiné zákon o soudních poplatcích byl novelizován zákonem č. 151/2002. Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního. Zákon č. 151/2002 Sb. nově zakotvil do zákona o soudních poplatcích i § 14 v jeho současném znění. Důvodová zpráva k návrhu tohoto zákona je však mimořádně strohá. Ke změně zákona o soudních poplatcích říká v zásadě pouze to, že „[n]ovela zákona o soudních poplatcích kromě věcného osvobození některých řízení ve správním soudnictví od soudních poplatků především doplňuje sazebník poplatků o stanovení pevných částek poplatků za zpoplatněná řízení (v rozmezí 1 000 – 5 000 Kč s jedinou vyšší výjimkou). Výše sazeb je stanovena v relaci k sazbám soudních poplatků za řízení ve věcech občanskoprávních, s přihlédnutím k dosavadní úpravě i k náročnosti jednotlivých typů řízení.“

[28] Bylo by proto možné legitimně argumentovat, že i ve správním soudnictví mají soudy při rozhodování o poplatcích použít zákon o soudních poplatcích a v otázkách neupravených tímto zákonem občanský soudní řád. Takový závěr by však nebyl správný. Soudní řád správní totiž nejen obsahuje autonomní úpravu pro řízení před správními soudy, nezávislou na občanském soudním řádu, který se použije pouze částečně a přiměřeně

(viz § 64 s. ř. s.), ale především sám upravuje podmínky pro osvobození od soudních poplatků (viz § 36 odst. 3 s. ř. s.). Toto ustanovení by bylo již od svého vzniku zcela obsoletní za situace, kdyby se na rozhodování i správních soudů ve věcech soudních poplatků bez dalšího použil podle § 13 odst. 1 zákona o soudních poplatcích občanský soudní řád.

[29] Pokud proto § 13 odst. 1 zákona o soudních poplatcích mlčí o soudním řádu správním, je třeba tuto skutečnost považovat za zákonodárcem nezamýšlenou mezeru v zákoně a relevantní ustanovení soudního řádu správního za nepřímou novelizaci zákona o soudních poplatcích. Nepřímá novelizace je přitom nežádoucím jevem v činnosti zákonodárce, bez dalšího však zpravidla není důvodem protiústavnosti relevantních zákonů ustanovení.

[30] Podobně jako § 36 odst. 3 s. ř. s. představuje samostatnou úpravu regulující osvobození od soudních poplatků při řízení před správními soudy, je při posuzování případné existence opravných prostředků, resp. přípustnosti kasační stížnosti proti takovému rozhodnutí, nutno vycházet pouze ze soudního řádu správního. Ani § 14 zákona o soudních poplatcích, vylučující možnost napadnout rozhodnutí správních soudů o soudních poplatcích odvoláním, totiž nelze považovat za úpravu zcela vyčerpávající problematiku opravných prostředků proti rozhodnutím správních soudů o soudních poplatcích (obdobně viz Waltr, R., op. cit., s. 65).

[31] V tomto závěru je, přes odlišnosti obou opravných prostředků vyplývající z rozdílnosti právní úpravy, jistě inspirativní přihlídnout i k civilnímu řízení a otázce přípustnosti dovolání ve věcech soudních poplatků. Původní nepřipustnost dovolání proti usnesením ve věcech soudních poplatků nebyla dána mimořádným charakterem tohoto opravného prostředku, ale úzkým vymezením přípustnosti v občanském soudním řádu. Po změně právní úpravy Nejvyšší soud opakovaně dovolání proti usnesením ve věcech soudních poplatků připustil (viz např. rozhodnutí ze dne 17. 7. 2013, sp. zn. 29 Cdo 1301/2013, č. 99/2013 Sb. NS, ze dne 18. 9. 2013,

sp. zn. 30 Cdo 2643/2013, a ze dne 17. 12. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1359/2013).

[32] Za situace, kdy se přípustnost opravného prostředku ve správním soudnictví posuzuje podle soudního řádu správního, je namístě soustředit se na kasační stížnost a na konkrétní podmínky nepřípustnosti vymezené soudním řádem správním.

[33] Předkládající třetí senát především poukázal na usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 25/2006-144 s tím, že rozhodnutí ve věci soudních poplatků je více než co jiného rozhodnutím o nákladech řízení (§ 104 odst. 2 s. ř. s.). Zároveň však předestřel argumentaci zpochybňující možnost napadení jakýchkoliv procesních usnesení. Tu opřel o § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a naznačil, že judikaturu dovozující přípustnost kasační stížnosti proti procesním rozhodnutím je třeba považovat za rozšiřující. Důvody, které vedly soud k rozšiřujícímu výkladu kasační stížnosti, však nejsou naplněny u rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků.

[34] Rozšířený senát již shora rozebral, proč usnesení o neosvobození od soudních poplatků není možné považovat za rozhodnutí o nákladech řízení.

[35] Rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků však nenaplnuje ani další důvody nepřípustnosti ve smyslu § 104 s. ř. s., přičemž z podstaty věci lze teoreticky uvažovat zejména o důvodech nepřípustnosti podle § 104 odst. 3 písm. b) a c) s. ř. s.

[36] Neobstojí názor, že se rozhodnutím o neosvobození od soudních poplatků pouze upravuje vedení řízení. Poukázat lze přitom na judikaturu Nejvyššího správního soudu ve vztahu k různým typům usnesení, kterou v usnesení čj. 3 As 125/2012-12 nastínil předkládající třetí senát. Pod výlukou tak lze zařadit pouze ta rozhodnutí, jimiž se „*technicky*“ upravuje vedení řízení, jako např. usnesení o spojení věci, o přerušeni řízení, usnesení s výzvou k odstranění vad podání apod. Rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků bezprostředně souvisí s povinností uhradit soudní poplatek. Teprve na toto uhrazení navazuje procesní aktivita soudu vedoucí

k věcnému posouzení návrhu. Otázka osvobození od soudních poplatků je proto úzce spjata s otázkou samotného přístupu k soudu a nelze ji považovat za pouhé „*technické*“ opatření v rámci řízení.

[37] To platí tím spíše, že všechna usnesení, jež se dotýkají samotných podmínek řízení, vymezení okruhu účastníků a osob zúčastněných na řízení zásadně přezkumu podléhají – nespádají-li pod některou z dalších výluk uvedených v § 104 odst. 2 a 3 s. ř. s. Například usnesení o ne/přiznání odkladného účinku žalobě tedy zřejmě nelze podřadit pouhému „*technickému*“ vedení řízení a současně se jím končí „*podmnožina řízení*“ (či „*řízení v řízení*“) o návrhu na přiznání odkladného účinku, jedná se ovšem o rozhodnutí, které je svou povahou dočasné [§ 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.].

[38] V případě usnesení o neosvobození od soudních poplatků je v jistém smyslu možné hovořit o dočasnosti. To vyplývá již jen ze skutečnosti, že jakákoliv změna majetkových poměrů účastníka může vést k odnětí již přiznaného osvobození, a to i se zpětnou účinností (§ 36 odst. 3 s. ř. s.). Přesto se však nejedná o rozhodnutí svou povahou dočasné ve smyslu § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. Důvody tohoto závěru leží v povaze a bezprostředních důsledcích rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků. Následuje-li po neosvobození od soudních poplatků výzva k jejich uhrazení se sankcí v podobě zastavení řízení, nelze hovořit o dočasnosti ve smyslu předmětného ustanovení a nezbývá než zopakovat, že se takové rozhodnutí bezprostředně dotýká práva na přístup k soudní ochraně. Pro srovnání lze opět poukázat i na judikaturu Nejvyššího soudu a přes možnost změny rozhodnutí v případě změny poměrů na vázanost soudu rozhodnutím o ne/osvobození od soudních poplatků (viz výše citované rozhodnutí sp. zn. 29 Cdo 1301/2013).

[39] Pro úplnost rozšířený senát podotýká, že dosavadní judikaturu týkající se přípustnosti kasační stížnosti proti usnesením dotýkajícím se samotných podmínek řízení nepovažuje za rozšiřující, ale naopak za plně odpovídající dikci i smyslu zákona.

[40] Argumentem proti přezkumu takového usnesení nemůže být ani poukaz na to, že se jím § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. stává do určité míry obsoletním, resp. nahraditelným kasačními důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), c) či d) s. ř. s. V případě omezení přípustnosti kasační stížnosti pouze na usnesení vyjmenovaná v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. by se totiž zcela obsoletním stal § 104 odst. 3 písm. b) a c) s. ř. s.

[41] Ve vztahu k přípustnosti kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků lze poukázat i na rozhodnutí o ne/ustanovení zástupce, zpravidla advokáta. Žádost o ustanovení zástupce bývá zhusta spojena s žádostí o osvobození od soudních poplatků a bývá o nich rozhodnuto jedním usnesením – ostatně rozhodnutí o ne/ustanovení zástupce se do značné míry odvíjí od rozhodnutí o ne/osvobození od soudních poplatků. Pochyby o přípustnosti kasační stížnosti proti neustanovení zástupce nebyly vzneseny. Bylo by absurdním důsledkem judikatury soudu, kdyby vyšel z nepřípustnosti kasační stížnosti proti neosvobození od soudních poplatků, ale současně připouštěl kasační stížnost proti neustanovení zástupce (k významu právního zastoupení srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2012, čj. 6 Ads 157/2011-56).

[42] Dovodil-li přitom předkládající třetí senát, že ochranu týkající se rozhodnutí krajského soudu o neosvobození od soudních poplatků lze poskytnout v rámci případného přezkumu rozhodnutí o zastavení řízení, které by následovalo po nezaplacení poplatku účastníkem řízení, rozšířený senát mu nepřisvědčil. Tato ochrana by mohla splnit svůj účel pouze v případě, že by soud v rámci přezkumu usnesení o zastavení řízení shledal nezákonným předchozí rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků. V případě zákonnosti takového rozhodnutí by však účastník řízení již nemohl poplatek uhradit. Jinými slovy, toto procesní řešení by účastníka řízení prakticky připravilo o možnost reálného přezkumu rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků, nechť-li by hrát vabank s možným výsledkem zastavení řízení bez

možnosti doplatit poplatek v návaznosti na výsledek přezkumu před kasačním soudem. Naopak kdyby od poplatků neosvobozený účastník pod hrozbou zastavení řízení poplatek uhradil, již by prakticky neměl procesní možnost přezkumu usnesení, jímž nebyl od poplatků osvobozen – a to zejména v případě pro něj příznivého rozhodnutí ve věci samé.

[43] Přípustnost kasační stížnosti proti rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků plně odpovídá i hodnotovým východiskům zastávaným ve vztahu k soudním poplatkům Ústavním soudem (srov. usnesení ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. II. ÚS 671/02, č. 2/2004 Sb. ÚS nebo náleze ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 2/07, č. 193/2007 Sb. ÚS).

[44] Předkládajícímu třetímu senátu lze přisvědčit, že novela soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb., v jejímž důsledku se kasační stížnost podává u Nejvyššího správního soudu, může vést k některým procesním obtížím. Zároveň se však nejedná o obtíže, jimž by krajské soudy do značné míry nečelily již před uvedenou novelou. Otázka případného okruhu účastníků řízení o kasační stížnosti nebyla zmíněnou novelou nijak modifikována. Stejně tak se nezměnila otázka související s případným rozhodnutím krajského soudu o zastavení řízení s jedinou výjimkou – zatímco před novelou mohl krajský soud ověřit, zda byla podána kasační stížnost nahlédnutím do vlastního rejstříku, musí po novele učinit dotaz u Nejvyššího správního soudu.

[45] Východiskem pro postup krajského soudu přitom musí být zachování procesních práv účastníků řízení nahlížených perspektivou jejich ústavního základu. Souvisí-li tedy právo napadnout rozhodnutí (zde o neosvobození od soudních poplatků) opravným prostředkem (zde kasační stížností), musí soud postupovat tak, aby účastníku řízení fakticky neznemožnil výkon tohoto práva. V opačném případě by totiž mohl být postup krajského soudu shledán rozporným s právem na soudní ochranu ve smyslu článku 36 odst. 1 Listiny. V zásadě by tedy krajský soud měl přistoupit k zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku až poté, kdy uplynu-

la lhůta pro podání kasační stížnosti proti neosvobození od soudního poplatku (pokud krajský soud rozhodoval o odpovídajícím návrhu) a krajský soud ověřil u Nejvyššího správního soudu, že usnesení o neosvobození od soudních poplatků nebylo napadeno kasační stížností.

**Odlisné stanovisko soudce
JUDr. Jaroslava Vlašína k výroku I.
a k odůvodnění**

[1] Mám za to, že závěr, k němuž dospěl rozšířený senát v otázce přípustnosti kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků, není správný, a to z následujících důvodů.

[2] Právní názor většiny rozšířeného senátu se v ústavní rovině odvolává na čl. 36 odst. 2 Listiny, na úrovni zákona pak vychází především z § 104 odst. 2 a 3 s. ř. s. při vědomém potlačení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a § 104 odst. 4 s. ř. s. Dále se opírá o § 13 zákona o soudních poplatcích, v jehož úpravě však nachází mezeru, o níž má za to, že je třeba ji vyplnit interpretací, při níž se občanský soudní řád prakticky neuplatní. Ve výsledku pak dochází k závěru, že kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, jímž byla zamítnuta žádost o osvobození od soudních poplatků, je přípustná, neboť jiné řešení uvedené otázky by účastníkům značně ztížilo přístup k soudu. Právní i praktické problémy spojené s uvedeným závěrem většina nedefinuje ani nepojednává.

[3] Úvodem nejprve stručně k právní úpravě. Podle ustanovení § 1 zákona o soudních poplatcích se soudní poplatky vybírají za a) řízení před soudy České republiky, a to z úkonů uvedených v sazebníku poplatků, b) jednotlivé úkony prováděné soudy a úkony prováděné správou soudů, uvedené v sazebníku poplatků.

[4] Podle § 3 odst. 1 zákona o soudních poplatcích ve správním soudnictví rozhoduje ve věcech poplatků za řízení „soud, který je věcně a místně příslušný k projednání a rozhodnutí věci“, podle odstavce 4 však „[v]e vě-

cech poplatků za řízení o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud“.

[5] Podle § 8 odst. 1 zákona o soudních poplatcích vykonává správu placení poplatků příslušný soud nebo správa soudu podle § 3 zákona, podle § 8 odst. 2 jsou poplatky příjmem státního rozpočtu.

[6] Podle § 13 zákona o soudních poplatcích:

„(1) *Ve věcech poplatků rozhoduje a postupuje soud nebo správa soudu podle občanského soudního řádu, pokud nestanoví tento zákon jinak.*

(2) *Při správě placení poplatků se postupuje podle daňového řádu, pokud nestanoví tento zákon jinak.*

(3) *Poplatkové povinnosti, jakož i rozhodnutí předsedy senátu o přiznání osvobození od soudních poplatků, se evidují podle daňového řádu.*“

[7] Z výše uvedené právní úpravy lze dovodit, že poplatková povinnost vznikající účastníkům v souvislosti se soudním řízením, které vedou, je veřejnoprávní povinností na úseku daní a poplatků, kterou jim stanoví přímo zákon, eventuální rozhodování o této povinnosti pak přísluší podle zákona soudům. Soud ovšem při rozhodování a při správě soudních poplatků nevystupuje jako nezávislý arbitr ve sporu mezi účastníky, ale má vůči poplatníkovi vrchnostenské postavení při hájení (v širším slova smyslu) fiskálních zájmů státu, takže v řízení vystupuje spíše jako správní orgán než soud. Svoji povahou je proto rozhodnutí ve věcech správních poplatků více rozhodnutím správním než soudním, na výsledek soudního řízení má (nebo spíše může mít) vliv pouze sekundární. K tomuto závěru ostatně dospěl již třetí senát ve svém usnesení o postoupení věci, na jehož podrobnější odůvodnění k dané otázce odkazují.

[8] Na tomto místě je pak třeba ještě připomenout, že ve věcech správního soudnictví je přílohou k zákonu o soudních poplatcích – sazebníkem poplatků – stanoven soudní poplatek za podání žaloby fixně ve výši 3 000 Kč, eventuálně 2 000 Kč, za kasační stížnost pak ve výši 5 000 Kč, přičemž podle

§ 4 odst. 1 písm. a) a d) uvedeného zákona je poplatek splatný podáním návrhu.

[9] Uvádí-li tedy rozšířený senát, že lze legitimně hájit i názor, podle něhož soudní poplatek ve fázi svého stanovení není daní a soud v této době není správcem daně, pak musím podotknout, že tento názor mi není zcela srozumitelný, neboť poplatková povinnost vzniká ve správním soudnictví účastníkovi v okamžiku podání návrhu na zahájení řízení či provedení jiného úkonu, v tento okamžik je poplatek i splatný a soud zde, více než kde jinde, vystupuje pouze jako výběřčí a správce poplatku, nikoliv jako orgán rozhodující o poplatkové povinnosti.

[10] Pravomoc soudu rozhodnout na základě žádosti účastníka o osvobození od soudních poplatků pak představuje pouze určité dobrodiní zákona, na jehož základě lze účastníkovi podle jeho individuálních příjmových a majetkových poměrů tuto povinnost zčásti nebo výjimečně též zcela prominout. I toto dobrodiní má ovšem svoje limity, neboť nelze přehlédnout, že podle § 138 odst. 1 o. s. ř., který se s ohledem na § 13 zákona o soudních poplatcích uplatní i ve správním soudnictví, platí, že osvobození od soudních poplatků lze sice přiznat i zpětně, poplatky zaplacené před rozhodnutím o osvobození se však nevracejí. Zákonodárce zde stanovil jasnou hierarchii při uplatňování norem, neboť i v případě, že by účastník od počátku řízení plnil podmínky pro osvobození od soudních poplatků, nelze na zaplacený poplatek hledět jako na plnění bez právního důvodu či poplatek vybraný státem v rozporu se zákonem.

[11] První otázka, jež se nabízí, tedy směřuje k tomu, zda za výše popsané situace je imperativ čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny tak silný, že je nutno v případě soudních poplatků zahrnout do práva na spravedlivý proces i právo na bezprostřední opravný prostředek proti rozhodnutí o (svým způsobem) výjimce z povinnosti stanovené zákonem a zda je ho vzhledem k tíži stanovené povinnosti také opravdu třeba. Podle mého názoru tomu tak není. Jak bylo již uvedeno výše, soudní poplatky ve správním soudnictví jsou určeny fixní částkou a ve srovnání s poplatky v ob-

čanském soudním řízení jsou velmi nízké. Potenciálně sociálně slabé skupiny účastníků jsou přitom před dopady poplatkové povinnosti na přístup k soudní ochraně preventivně chráněny již § 11 odst. 1 a 2 zákona o soudních poplatcích.

[12] Pokud jde o ústavní rozměr posouzení nutné existence opravných prostředků, lze provést srovnání též s § 202 odst. 2 o. s. ř., upravujícím řízení o tzv. bagatelních pohledávkách. Ten stanoví, že odvolání není přípustné proti rozsudku, jímž bylo rozhodnuto o peněžitém plnění nepřevyšujícím částku 10 000 Kč. Přitom se nepřihlíží k příslušenství pohledávky. O ústavnosti tohoto ustanovení nejsou pochyby, ač i zde je řešena otázka přístupu k soudu, a to dokonce přímo, nikoliv pouze zprostředkovaně, jako je tomu u soudních poplatků.

[13] Je zřejmé, že ze samotného článku 36 Listiny nutnost nějakého opravného prostředku proti rozhodnutí o neosvobození od soudního poplatku dovodit nelze, ostatně pokud by tomu tak bylo, neobstála by zákonná absence opravného prostředku proti rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků za řízení o kasační stížnosti, kde je navíc poplatek za návrh výrazně vyšší než v řízení o žalobě.

[14] Nic by na požadavku práva na spravedlivý proces nemohla změnit ani skutečnost, že od účinnosti novely soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb. je zde poplatkovým soudem Nejvyšší správní soud. Ten by se totiž nemohl zbavit své odpovědnosti za respektování Listiny a poukazovat na to, že zákonodárce opustil předchozí koncept úpravy rozhodování o soudních poplatcích společný pro civilní i správní soudní řízení, podle něhož o soudních poplatcích za návrhy k soudům kterékoli instance rozhodoval vždy soud prvního stupně (ve správním soudnictví krajský soud), a nahradil ho novou úpravou, podle níž je ve správním soudnictví každý soud „*pánem nad poplatky*“ ve svém řízení, aniž by vzal v potaz možné důsledky této změny. Uvedená skutečnost by ke krácení práv účastníků nesměla vést a Nejvyšší správní soud by takový opravný prostře-

dek musel najít nebo by musel věc předložit Ústavnímu soudu s příslušným návrhem na zrušení právního předpisu.

[15] Shodnu se s názorovou většinou v tom, že v dané věci se opravný prostředek hledat nemusí, považují však za nutné poznamenat, že připuštění opravného prostředku proti rozhodnutí, jehož předmětem je plnění ve výši 3 000 Kč, eventuálně 2 000 Kč (zvláště s tou argumentací, která ho provází), a jeho upření v případě, kdy předmětem rozhodnutí je plnění ve výši 5 000 Kč, přičemž v obou případech se dle názoru většiny rozšířeného senátu jedná o otázku přístupu k soudu, je jedním z problematických důsledků přijatého usnesení, o nichž bude ještě pojednáno níže.

[16] Po vypořádání článku 36 Listiny je tak nutno v dalším posoudit, zda lze možnost podání opravného prostředku (kasační stížnosti) dovodit ze soudního řádu správního. Na tomto místě se ovšem dlouhodobě střetávají dvě koncepce výkladu uvedeného procesního předpisu, a to jednak koncepce konzervativní, vycházející z jeho zákonného znění, a koncepce progresivní, založená na přesvědčení, že tento zákon je ohledně přístupu k soudu nedokonalý, a je proto třeba jeho jednotlivá ustanovení judikaturou přetvořit a dát některým jeho institutům jiný význam, než který měl zákonodárce původně na mysli.

[17] Při práci s právním předpisem preferuji spíše konzervativnější přístupy, v daném konkrétním případě tedy při posuzování otázky přípustnosti kasační stížnosti proti usnesení procesního charakteru vycházím (oprostím-li se na chvíli od existující judikatury na toto téma) především z § 102, § 103 odst. 1 písm. e) a § 104 odst. 4 s. ř. s. K tomu považuji za vhodné předeslat, že druhé uvedené ustanovení je sice systematicky zařazeno pod důvody kasační stížnosti, na rozdíl od předchozích bodů § 103 odst. 1 s. ř. s. však žádné konkrétní důvody neobsahuje, ale pouze podává charakteristiku rozhodnutí, která lze kasační stížností napadnout. Z tohoto ustanovení lze pak dle mého názoru v návaznosti na § 104 odst. 4 s. ř. s. *stricto sensu* dovodit přípustnost kasační stížnosti jen proti těm usnesením, jimiž se řízení končí.

[18] Výše uvedenému závěru pak odpovídá i § 105 odst. 1 s. ř. s., který vymezuje účastníky řízení o kasační stížnosti tak, že jimi jsou stěžovatel a ti, kdo byli účastníky řízení původního (tj. skončeného), a dilem i § 106 odst. 2 s. ř. s. věta druhá, která evidentně nepočítá s tím, že by osoba zúčastněná na řízení mohla podat kasační stížnost dřív, než je řízení skončeno, a tedy že by kasační stížnost byla přípustná již proti procesnímu usnesení o neuznání za osobu zúčastněnou na řízení, neboť jinak by hypotéza zde uvedená nemohla v praxi vůbec nastat. Podpůrně lze odkázat i na § 110 s. ř. s., který je rovněž koncipován prakticky pouze pro rozhodování o kasačních stížnostech proti konečným rozhodnutím krajského soudu, jeho jednotlivá ustanovení jsou na kasační stížnosti podané proti procesním rozhodnutím učiněným v probíhajícím řízení o žalobě aplikovatelná jen velmi obtížně, či vůbec ne.

[19] Mám proto za to, že všechna ostatní procesní usnesení (např. usnesení o procesním nástupnictví, usnesení o tom, že osoba přihlášená není osobou zúčastněnou na řízení, ale také usnesení o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce) jsou přezkoumatelná jen v rámci řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí ve věci samé či proti usnesení o odmítnutí žaloby nebo o zastavení řízení. Nelze tedy proti nim podat kasační stížnost samostatně, lze je však napadnout v rámci tvrzené vady podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Usnesení, kterými se jen upravuje vedení řízení či rozhodnutí svojí povahou dočasná podle § 104 odst. 2 a 3 s. ř. s. pak nejsou v rámci řízení o kasační stížnosti přezkoumatelná vůbec, neboť se do konečných rozhodnutí soudu nijak nepromitají.

[20] Názorová většina při formulování svého stanoviska vychází z opačné, progresivní koncepce a pro posouzení otázky přípustnosti kasační stížnosti proti usnesením si vystačí pouze s § 104 odst. 2 a 3 s. ř. s., přičemž nijak neskrývá, že se neustálým rozšiřováním okruhu procesních usnesení, proti nimž se připouští kasační stížnost, stává § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. postupně obsoletním. Jak vykládá § 104 odst. 4 s. ř. s. v návaznosti

právě na § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., není z textu přijatého usnesení zcela jasné, většina se nikterak nezabývá ani otázkou, jak v tomto pojetí interpretovat výše zmiňovaný § 105 odst. 1 s. ř. s. a případně § 106 odst. 2 větu druhou s. ř. s., které se pro tento typ rozhodnutí rovněž stávají nepoužitelnými, případně jak by se dle jejího názoru v těchto věcech aplikoval § 110 s. ř. s.

[21] K tomu dále uvádím, že v praxi samozřejmě judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se již v minulosti vydala právě tímto směrem a proti všem procesním usnesením příkladmo uvedeným kasační stížnost připustila, respektuji, mám však za to, že dosavadní kolekci těchto usnesení není třeba dále rozšiřovat.

[22] Názorová většina na podporu svého stanoviska poukazuje na skutečnost, že proti usnesení, jímž se zamítá žádost o ustanovení zástupce, je připuštěna kasační stížnost, a bylo by proto nekonzistentní nepřipustit ji proti usnesení o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků, jestliže naplnění podmínek pro osvobození je jedním z předpokladů pro ustanovení zástupce. S takovýmto srovnáním však nemohu souhlasit. Pominu-li, že již samo připuštění kasační stížnosti proti zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce je výsledkem značně rozšiřujícího výkladu příslušných ustanovení soudního řádu správního, jak bylo vloženo výše, nemohu již pominout skutečnost, že charakter obou rozhodnutí je rozdílný a že posouzení podmínek pro osvobození od soudních poplatků je jen jedním z dílčích komponentů rozhodování o žádosti o ustanovení zástupce.

[23] Musím tedy znovu zdůraznit to, co bylo stručně pojednáno již pod bodem 7, že rozhodnutí soudu v oblasti poplatků má spíše charakter rozhodnutí správního orgánu o fiskální povinnosti než rozhodnutí soudu v řízení. Není přitom nejpodstatnější, nakořik soudní poplatek splňuje doktrinální definici daně či poplatku a do jaké míry se spravuje podle daňového řádu, podstatné je, že rozhodování o poplatku má vlastní úpravu hmotněprávní i procesní a rozhodnutí o něm je vždy rozhodnutím *sui generis*, jež je na úseku

občanského soudního řízení (a do 31. 12. 2011 bylo i na úseku správního soudnictví) upraveno autonomně i z hlediska věcné a funkční příslušnosti soudu. Dále považuji za podstatné, že dopad rozhodnutí o poplatku do soudního řízení není bezprostřední, je závislý též na dalším chování účastníka a nijak se nepromítá do výsledků meritorního přezkoumání napadeného správního rozhodnutí.

[24] Rozhodnutí o ustanovení zástupce, jímž bývá zpravidla advokát, je naproti tomu rozhodnutím čistě soudním, jež může rozsah, podobu i výsledek přezkumného řízení významně ovlivnit. Kromě příjmových a majetkových poměrů odůvodňujících osvobození od soudních poplatků je podmínkou pro ustanovení zástupce i nezbytná potřeba ochrany práv účastníka v probíhajícím řízení, přihlíží se i k jiným skutečnostem (např. existenci zástupce již zvoleného). Také předpokládána výše nákladů, kterou by měl účastník hradit v souvislosti se zastoupením advokátem, je v průměru zásadně vyšší než předepsaný soudní poplatek.

[25] Zde pro názornost stačí uvést, že jen mimosmluvní odměna za jeden jediný úkon právní služby bez režijního paušálu činí ve správním soudnictví podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), 3 100 Kč, což samo o sobě převyšuje hodnotu celého soudního poplatku za řízení o žalobě. Kolik takových úkonů v řízení advokát udělá, jaké má další náklady, v jakých částkách se pohybuje odměna smluvní, a tedy s jakými výdaji je ve výsledku advokátní zastoupení v řízení obvykle spojeno, si jistě každý představí sám. O ustanovení advokáta pak soudy rozhodují i v řízeních, která jsou ze zákona osvobozena od soudních poplatků, případně u účastníků, na něž se vztahuje osvobození osobní. Rovněž mezi obě rozhodnutí položit nelze.

[26] Přes všechny výše uvedené výhrady bych další rozšíření okruhu procesních usnesení, proti nimž je přípustná kasační stížnost, akceptoval, pokud by systém předestřený názorovou většinou byl alespoň funkční. Tak tomu ovšem v žádném případě není.

[27] Postupuje-li totiž krajský soud podle zákona, je povinen současně se zamítnutím žádosti o osvobození od soudních poplatků vyzvat podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích účastníka ke splnění jeho zákonné povinnosti a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu. Nesplní-li účastník svoji povinnost, soud řízení zastaví. Dnem právní moci usnesení o zastavení řízení poplatková povinnost zaniká.

[28] Pokud by ovšem byla předtím podána kasační stížnost proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků, neměl by Nejvyšší správní soud poté, co bylo zastaveno řízení o žalobě, o čem rozhodovat, neboť zajisté nemůže posuzovat podmínky pro osvobození od povinnosti, kterou již účastník nemá, ani po případném, pro účastníka úspěšném, „přezkumu“ vracet věc krajskému soudu k řízení, které již bylo pravomocně skončeno.

[29] Vzniklý problém by nevyřešilo ani podání kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení, neboť na právní moc a vykonatelnost tohoto usnesení nemá takový úkon bez dalšího žádný vliv, a platily by tedy nadále závěry uvedené pod bodem 28. Na základě jakých kritérií by pak byla následně posouzena zákonnost samotného usnesení o zastavení řízení, si za daných okolností nedovedu představit.

[30] Názorová většina se snaží vzniku tohoto problému předejít tím, že „na dálku“ ukládá krajským soudům povinnost, kterou podle zákona nemají (zjišťovat, zda byla podána kasační stížnost), a dále jim v případě kladného výsledku ukládá postupovat v rozporu s výše citovaným § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích tak, jako by o žádosti o osvobození od soudních poplatků pravomocně nerozhodly, tj. zakazuje jim vyzývat účastníka ke splnění zákonné povinnosti a následně rozhodnout ve věci. Současně s tím jim ukládá vyčkat rozhodnutí Nejvyššího správního sou-

du o kasační stížnosti. Kolizi se zákonem i vzniklé průtahy v řízení zřejmě nepovažuje za problém.

[31] Jakým způsobem by však Nejvyšší správní soud řešil situaci na úseku rozhodování o soudních poplatcích, pokud by krajské soudy postupovaly nikoliv podle usnesení rozšířeného senátu, ale podle zákona, názorová většina ani nenaznačuje a sám takové řešení nevidím.

[32] Opětovně bych se s takovýmto přístupem, odstraňujícím z cesty různá ustanovení soudního řádu správního i zákona o soudních poplatcích, která brání dosažení žádoucího výsledku, nakonec nějak vyrovnal, kdyby toho bylo třeba k zajištění soudní ochrany účastníků. Opětovně musím konstatovat, že taková potřeba tu není. Na tomto místě považuji za nutné zdůraznit, že v dané věci se nejedná o fundamentální spor o to, zda účastníka v oblasti soudních poplatků vůbec připustit k soudu, či nikoliv, jediný rozdíl mezi návrhem třetího senátu obsaženým v usnesení o postoupení věci a řešením přijatým rozšířeným senátem spočívá v názoru na procesní fázi, ve které má být tato ochrana účastníkovi poskytnuta.

[33] Pokud se názorová většina snaží tuto ochranu situovat již do fáze bezprostředně po vydání usnesení o neosvobození od soudního poplatku s hlavním argumentem, že ochrana na konci „by splnila svůj účel jen tehdy, pokud by soud v rámci přezkumu usnesení o zastavení řízení shledal předchozí rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků nezákonným, v případě zákonnosti takového rozhodnutí by však účastník již nemohl poplatek uhradit“, pak jsem hluboce přesvědčen o tom, že za popsany masivní zásah do právních předpisů a za problémy, které jsou s tím spojeny a o jejichž řešení nemá většina bližší představu, dosažený výsledek nestojí.

Řízení před soudem: posouzení zaměnitelnosti ochranné známky a dotčenosti na právech přihláškou, která nebyla podána v dobré víře

k § 7 odst. 1 písm. a) a písm. k) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochranných známkách)

Posouzení zaměnitelnosti ochranné známky podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, či dotčenosti na právech přihláškou, která nebyla podána v dobré víře, podle § 7 odst. 1 písm. k) tohoto zákona, je věcí výkladu příslušného neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na zjištěný skutkový stav. Správní uvážení se zde neuplatní. Závěry správního orgánu o těchto otázkách přezkoumává soud v rámci námitek uplatněných v žalobě v plném rozsahu.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, čj. 8 As 37/2011-154)

Prejudikatura: rozsudky Soudního dvora ze dne 11. 11. 1997, SABEL (C-251/95, Recueil, s. I-6191), ze dne 29. 9. 1998, Canon (C-39/97, Recueil, s. I-5507), ze dne 22. 6. 1999, Lloyd Schuhfabrik Meyer (C-342/97, Recueil, s. I-3819), ze dne 22. 6. 2000, Marca Mode (C-425/98, Recueil, s. I-4861), ze dne 6. 10. 2005, Medion, (C-120/04, Sb. rozh., s. I-8551), a ze dne 10. 4. 2008, adidas a adidas Benelux (C-102/07, Sb. rozh., s. I-2439).

Věc: Společnost FERRERO S. p. A. proti Úřadu průmyslového vlastnictví, za účasti společnosti SOLEN CIKOLATA GIDA SANAYI VE TIKARET ANONIM SIRKETI, o námítky proti zápisu ochranné známky, o kasační stížnosti žalovaného.

Předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 14. 8. 2008 zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí I. stupně, kterým žalovaný zamítl námítky žalobkyně proti přiznání právní ochrany mezinárodní barevné kombinované ochranné známce č. 849891 ve znění „Nutymax“ na území České republiky.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí předsedy žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze, který je rozsudkem ze dne 2. 11. 2010, čj. 8 Ca 378/2008-68, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že s ohledem na shodnost výrobků, pro které byly ochranné známky žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení zaregistrovány, je nesporná pravděpodobnost záměny ve smyslu § 7 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách. Vizualní podobnost mezi přihlašovaným označením a namítanými ochrannými známkami pova-

žoval městský soud za zásadní, zatímco drobné odlišnosti nepostačovaly pro odlišení výrobků na trhu. Slovní prvek „Nutymax“, označený žalovaným jako rozlišující, měl podle jeho názoru pouze doplňkový charakter. Žalovanému zároveň vytkl, že nepřihlédl k širší práv chránících známku žalobkyně, a to zejména v kontextu článku 9 nařízení Rady (ES) č. 40/94 o ochranné známce Společenství*).

Dále městský soud přisvědčil žalobkyni, že čokoládové výrobky vyráběné a nabízené osobou zúčastněnou na řízení jsou nápadně podobné výrobkům známých značek, včetně starších ochranných známek žalobkyně. Soud proto uložil žalovanému, aby se znovu a řádně vypořádal s námítkou podle § 7 odst. 1 písm. k) zákona o ochranných známkách.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž

* S účinností od 13. 4. 2009 zrušeno nařízením Rady (ES) č. 207/2009 o ochranné známce Společenství.

městskému soudu vytkl, že pouze přebral argumentaci žalobkyně, aniž by se vypořádal se stanoviskem stěžovatele, přitom sám posoudil oba námitkové důvody uplatněné před stěžovatelem a sám také hodnotil podobnost kolizních označení. Tento postup je podle stěžovatele neudržitelny, protože zasáhl do jeho volného správního uvážení, a tedy do jeho zákonem svěřené pravomoci. Posouzení zaměnitelnosti ochranných známek a zhodnocení, zda byl namítající na základě předložených důkazů dotčen na svých právech přihláškou ochranné známky podanou ve své víře, je pouze věcí úvahy správního orgánu.

Soud dle stěžovatele nebyl oprávněn nahrazovat hodnocení důkazů správním orgánem vlastní úvahou a dospět k vlastním skutkovým zjištěním. Městský soud se měl omezit jen na přezkum toho, zda byl úsudek žalovaného logicky možným závěrem vycházejícím z nastolených premis. Soud může přezkoumat hodnocení důkazů správním orgánem pouze z toho hlediska, zda bylo úplné a logické z hlediska aplikované právní normy. Stěžovatel proto zpochybnil svou vázanost právním názorem, který by jej nahrazením jeho správní úvahy nutil za daných okolností pokládat slovní prvek napadené kombinované ochranné známky za druhotný nebo jej nechat bez povšimnutí, a to zvláště za situace, kdy v rozsudku městského soudu postrádal konkrétní body, proč byl jeho úsudek chybný, nelogický a vadný.

S ohledem na výše uvedené považoval osmý senát při posuzování věci za podstatné zodpovědět mimo jiné otázku, zda při hodnocení zaměnitelnosti ochranných známek překročil městský soud svou kompetenci a zasáhl do správního uvážení stěžovatele, či nikoliv. Zjistil přitom, že řešení této otázky není v judikatuře Nejvyššího správního soudu jednotné. Část judikatury je založena na názoru, že posouzení zaměnitelnosti ochranných známek je předmětem správního uvážení. Soud by tak v zásadě v souladu s judikaturou týkající se rozsahu přezkumu správního uvážení mohl zkoumat jen to, zda byly dodrženy meze správního uvážení či nedošlo k jeho zneužití. Tato linie je představena ze-

jména rozsudky ze dne 18. 5. 2007, čj. 5 As 62/2006-87, ze dne 28. 5. 2008, čj. 9 As 59/2007-141, ze dne 30. 4. 2010, čj. 2 As 52/2009-130, ze dne 3. 3. 2011, čj. 7 As 10/2011-111, ze dne 31. 5. 2011, čj. 9 As 51/2010-131, ze dne 29. 7. 2011, čj. 2 As 100/2010-116, a ze dne 5. 12. 2011, čj. 7 As 136/2011-93. Základní argumentace správním uvážením pak byla v rozsudcích čj. 7 As 10/2011-111 a čj. 9 As 51/2010-131 do jisté míry modifikována tím, že soud fakticky akceptoval částečný věcný přezkum napadeného rozhodnutí.

Další názorová a judikturní linie výslovně popírá, že by žalovaný při posuzování zaměnitelnosti ochranných známek disponoval správním uvážením a zároveň v rozsudcích ze dne 6. 10. 2005, čj. 7 A 151/2000-127, a ze dne 7. 1. 2008, čj. 9 As 70/2007-82, č. 1096/2007 Sb. NSS, hovoří o správní úvaze, příp. v rozsudku ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 As 30/2007-212, o volném hodnocení důkazů a výkladu neurčitých právních pojmů. Část dnes již v zásadě dobové judikatury hovoří podobně jako posledně zmíněná judikturní linie o úvaze správního orgánu, fakticky však hodnotí správní uvážení. Jedná se zejména o rozsudky ze dne 31. 8. 2004, čj. 5 A 106/2001-62, a ze dne 30. 6. 2005, čj. 5 A 13/2002-60.

Zbývající část judikatury nehovoří výslovně o správním uvážením a pracuje s uvážením správního orgánu ve smyslu korektnosti výkladu neurčitých právních pojmů v rozsudku ze dne 29. 4. 2008, čj. 5 As 69/2006-92, příp. přímo s výkladem neurčitých právních pojmů v rozsudku ze dne 29. 8. 2008, čj. 7 As 41/2007-114, nebo s volným hodnocením důkazů a výkladem neurčitých právních pojmů v rozsudcích ze dne 24. 10. 2008, čj. 4 As 31/2008-153, a ze dne 30. 9. 2011, čj. 4 As 18/2011-126.

Osmý senát měl tedy za to, že ať už by ujal ve vztahu k otázce, zda posouzení zaměnitelnosti ochranných známek stěžovatelem je či není předmětem jeho správního uvážení, jakýkoliv názor, dostal by se do rozporu alespoň s částí dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu, a postoupil proto věc k roz-

hodnutí rozšířenému senátu. Ve vztahu k předkládané právní otázce se předkládající senát při předběžné poradě přiklonil k názoru, že městský soud nepřekročil své oprávnění a nezasáhl do správního uvážení stěžovatele, neboť posouzení zaměnitelnosti ochranné známky či dobré víry při podání její přihlášky k zápisu předmětem správního uvážení není.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že posouzení zaměnitelnosti ochranné známky podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, či dotčenosti na právech přihláškou, která nebyla podána v dobré víře, podle § 7 odst. 1 písm. k) tohoto zákona, je věcí výkladu příslušného neurčitě právního pojmu a jeho aplikace na zjištěný skutkový stav. Správní uvážení se zde neuplatní. Závěry správního orgánu o těchto otázkách přezkoumává soud v rámci námitek uplatněných v žalobě v plném rozsahu.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

(...) [14] K věci samé pak rozšířený senát uvádí následující: Pojem správního uvážení není v doktríně jednoznačně definován, v obecné rovině však o něm lze hovořit všude tam, kde zákon poskytuje správnímu orgánu ve stanovených hranicích určitý volný prostor k rozhodnutí. Tento prostor, v němž s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek a zákonodárce dává správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více řešení předvídaných právní normou, bývá typicky vymezen formulací „*správní orgán může*“, „*lze*“ apod. (srovnej např. Mates, P. *Správní uvážení v judikatuře správních soudů*. pravniradce.ihned.cz, 26. 8. 2010 a zejména seznam literatury v poznámce pod čarou č. 1 uvedeného článku).

[15] Naproti tomu neurčitě právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze zcela přesně právně definovat. Jejich obsah, rozsah a aplikace se může v závislosti na konkrétních okolnostech měnit. Zákonodárce

tímto způsobem vytváří příslušným orgánům prostor k tomu, aby zhodnotily, zda konkrétní situace pod neurčitý právní pojem spadá, či nikoliv. U neurčitých právních pojmů se zajisté také vyskytuje určitá míra „*uvážení*“ správního orgánu, ta se ovšem zaměřuje na skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Výsledkem je pak závěr, který nemá alternativu.

[16] Posouzení zaměnitelnosti nebo zhodnocení, zda byl namítající na základě předložených důkazů dotčen na svých právech přihláškou ochranné známky podanou ve zlé víře, není dle názoru rozšířeného senátu věcí správního uvážení. To je zřejmé již jen ze znění předmětných ustanovení.

[17] Podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách se přihlašované označení „*nezapiše do rejstříku na základě námitek proti zápisu ochranné známky do rejstříku podaných u Úřadu [...] vlastníkem starší ochranné známky, pokud z důvodu shodnosti či podobnosti se starší ochrannou známkou a shodnosti nebo podobnosti výrobků či služeb, na něž se přihlašované označení a ochranná známka vztahují, existuje pravděpodobnost záměny na straně veřejnosti; za pravděpodobnost záměny se považuje i pravděpodobnost asociace se starší ochrannou známkou*“.

[18] Podle § 7 odst. 1 písm. k) zákona o ochranných známkách se přihlašované označení „*nezapiše do rejstříku na základě námitek proti zápisu ochranné známky do rejstříku podaných u Úřadu [...] tím, kdo je dotčen ve svých právech přihláškou, která nebyla podána v dobré víře*“.

[19] Správní orgán nemá v případě, že nastanou situace předvídané zmíněnými ustanoveními, žádný prostor pro správní uvážení, jak dále postupovat - v obou případech zákon jednoznačně stanoví, že se přihlašované označení nezapiše. Výklad pojmů zaměnitelnost, shodnost či podobnost, dobrá víra atd. a podřazení zjištěného skutkového stavu těmto pojmům je tak v obecné rovině věcí výkladu neurčitě právního pojmu a jeho aplikace na zjištěný skutkový stav, nikoliv předmětem správního uvážení.

[20] K tomu lze podpůrně odkázat i na evropské právo a judikaturu Soudního dvora Evropské unie. Je totiž rovněž nutno vzít v úvahu, že zákon o ochranných známkách byl přijat za účelem implementace první směrnice Rady 89/104/EHS, kterou se sblíží právní předpisy členských států o ochranných známkách. Tato směrnice byla nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/95/ES, kterou se sblíží právní předpisy členských států o ochranných známkách. Zaměnitelnost ochranných známek tak, jak je koncipována v § 7 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách, má předobraz v článku 4 odst. 1 písm. b) směrnice 89/104/EHS (srov. vládní návrh zákona o ochranných známkách a jeho přílohu – srovnávací tabulku návrhu předpisu ČR s legislativou ES, rozeslané poslancům jako sněmovní tisk 288/0 dne 15. 4. 2003, www.psp.cz), přičemž toto ustanovení je prakticky totožné i ve směrnici 2008/95/ES, a podobné článku 5 odst. 1 písm. b) obou směrnic.

[21] Směrnice 89/104/EHS ve své preambuli stanoví, že způsoby zjištění nebezpečí záměny a důkazní břemeno jsou upraveny vnitrostátními procesními předpisy, které nejsou směrnicí dotčeny. Obdobný text, pouze v kondicionálu, obsahuje i preambule směrnice 2008/95/ES. Ač úprava Evropské unie odkazuje na vnitrostátní právo, zejména na procesní předpisy při zjišťování skutkového stavu a úpravě důkazního břemene, nelze z ní dovodit, že by poskytovala prostor pro volnou úvahu při aplikaci právních norem na zjištěný skutkový stav. V případě České republiky zároveň tato vnitrostátní procesní úprava zakotvuje pravomoc správního soudu k plnému meritornímu přezkumu, byť založenému na kasačním principu.

[22] K pojmu zaměnitelnosti ochranných známek pak ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. b) a čl. 5 odst. 1 písm. b) směrnice 89/104/EHS existuje bohatá judikatura Soudního dvora. Ten definoval relativně objektivní kritéria, která je nutno při posuzování zaměnitelnosti ochranných známek uplatnit (srov. např. rozsudky ze dne 11. 11. 1997, *SABEL*, C-251/95, Recueil, s. I-6191, body 22, 23; ze dne 29. 9. 1998, *Canon*, C-39/97, Recueil, s. I5-507, body 16-19, 22, 24; ze dne 22. 6. 1999, *Lloyd Schuhfabrik Meyer*, C-342/97, Recueil, s. I-3819, body 17-19, 25-27; ze dne 22. 6. 2000, *Marca Mode*, C-425/98, Recueil, s. I-4861, body 25-28, 40; ze dne 6. 10. 2005, *Medion*, C-120/04, Sb. rozh., s. I-8551, zejména body 26-30; nebo ze dne 10. 4. 2008, *adidas a adidas Benelux*, C-102/07, Sb. rozh., s. I-2439, body 28, 29).

[23] V návaznosti na tato kritéria nelze z judikatury Soudního dvora dovodit, že by posuzování zaměnitelnosti ochranných známek příslušným orgánem mělo být věcí volné úvahy. Naopak, příslušný orgán by se měl ve vymezeném právním rámci pohybovat za použití zmíněných objektivních kritérií vyloučených uvedenou judikaturou.

[24] Výklad neurčitěho právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav by pak měly být v souladu s § 75 s. ř. s. soudem plně a meritorně přezkoumatelné. Pokud správní soud posoudí oproti správnímu orgánu odlišně zaměnitelnost ochranné známky nebo dotčenost práv osoby namítající přihlášku ochranné známky podanou ve zlé víře, může v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. zavázat správní orgán právním názorem vystavěným na hodnocení skutkového stavu, které je odlišné od předchozího hodnocení provedeného správním orgánem. (...)

Řízení před soudem: žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu Silniční provoz: výběr kauce

k § 125a zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)

k § 147 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 82 soudního řádu správního

I. Na výběr kauce podle § 125a zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, nelze aplikovat úpravu záruky za splnění povinnosti podle § 147 správního řádu z roku 2004. Oba instituty vykazují zásadní odlišnosti a kauce je navíc komplexně upravena v zákoně o provozu na pozemních komunikacích.

II. Proti nezákonnému postupu policisty podle § 125a zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, je třeba brojit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. Zásahem není samotná výzva policisty k uhrazení kauce, ale její výběr, tedy faktické převzetí peněžních prostředků a jejich následné zadržování, nebo alternativně zablokování či odtazeni vozidla.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2014, čj. 9 As 37/2014-43)

Prejudikatura: č. 625/2005 Sb. NSS, č. 720/2005 Sb. NSS a č. 932/2006 Sb. NSS.

Věc: Václav O. proti Krajskému ředitelství policie Královéhradeckého kraje o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 2. 8. 2013 byla žalobci jako řidiči motorového vozidla uložena na dálnici D11 policisty Policie České republiky kauce ve výši 10 000 Kč. Ti kauci vybrali s odkazem na § 125a zákona o silničním provozu.

Žalobce se proti kauci bránil žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu, kterou podal ke Krajskému soudu v Hradci Králové.

Před věcným posouzením namítané nezákonnosti výběru kauce se krajský soud zaměřil na povahu institutu výběru kauce podle zákona o silničním provozu. Z následujících důvodů poté došel k závěru, že uložení kauce je třeba považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., a proto není možné se domáhat ochrany proti jejímu uložení žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.

Z ustanovení zákona o silničním provozu, stejně jako z důvodové zprávy k novele, kterou byl institut kauce do zákona o silničním provozu zaveden, plyne, že kauce slouží jako záruka, že se osoba podezřelá ze spáchání přestupku dostaví ke správnímu řízení o tom-

to přestupku. Jedná se tedy o instrument zajišťující hladký průběh správního řízení. S přihlédnutím k povaze věci, ale zejména vzhledem k absenci vylučujících ustanovení v zákoně o silničním provozu, je nepochybné, že na věc se vztahují i příslušná ustanovení správního řádu z roku 2004. Správní řád jako jeden z tzv. zajišťovacích prostředků vymezuje v § 147 institut záruky za splnění povinnosti. Oprávněné úřední osoby přitom mohou o uložení povinnosti složit záruku za splnění povinnosti rozhodnout „na místě“. Typem peněžité záruky za splnění povinnosti je i kauce vybíraná dle § 125a zákona o silničním provozu. Na tom nic nemění ani skutečnost, že kauce je vybírána ještě před samotným zahájením přestupkového řízení. Podstatné je, že je tento instrument v úzkém vztahu ke konkrétnímu správnímu řízení, k zajištění jeho účelu a průběhu má přispět.

Pokud jde o formální stránku, zákon vyžaduje, aby povinnost složit kauci byla ukládána rozhodnutím [§ 147 odst. 3, § 143 odst. 1 písm. c), § 143 odst. 2 správního řádu z roku

2004]. Vedle toho však má krajský soud za to, že uložení kauce je rozhodnutím i po stránce materiální, tedy že se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Takové rozhodnutí znamená podstatný zásah do právní sféry dotčeného jednotlivce. Jmenovitě je dotčeno jeho právo na ochranu vlastnického práva ve smyslu článku 11 Listiny základních práv a svobod. Vlastníkovi je uložena povinnost vzdát se přinejmenším dočasně části svého majetku – peněžní hotovosti. Rovněž účinky nezaplacení kauce spočívající v možném zabránění v jízdě použitím technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla nebo odtahením vozidla, a to na dobu, dokud nepominou důvody pro zabránění v jízdě, je nutno považovat za zásah do právní sféry jednotlivce.

Žaloba byla koncipována výslovně a pouze jako žaloba na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s., což je zřejmé jak z jejího označení, tak zejména z jejího obsahu a žalobního petitu. Z obsahu žaloby nebylo možné dovodit ani náznak toho, že by stěžovatel snad považoval předmětný úkon správního orgánu za správní rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. S ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, čj. 1 Aps 1/2011-101, krajský soud dovodil, že pokud se v daném případě nelze domáhat soudní ochrany žalobou před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s., ale je namístě žaloba na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s., je třeba zásahovou žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. Z uvedených důvodů krajský soud žalobu odmítl rozhodnutím ze dne 18. 12. 2014, čj. 30 A 66/2013-48.

Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) dne 10. 1. 2014 kasační stížnost. Měl za to, že krajský soud vydal napadené rozhodnutí na základě nesprávného právního posouzení věci.

V prvé řadě stěžovatel poukazuje na to, že výběr kauce je nezákonným zásahem, a je tak proti němu přípustná žaloba podle § 82 s. ř. s. Pokud krajský soud vycházel z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 Aps 1/2011-101, pak jej aplikoval chybně, když z citovaného rozsudku podle stěžovate-

le vyplývá, že pokud jsou přítomny při určitém typu činnosti veřejné správy jiné právní prostředky nápravy, pak jde o žalobu proti nezákonnému zásahu. Ustanovení § 125a zákona o silničním provozu přitom o možnosti opravného prostředku nehovoří.

Oproti závěrům krajského soudu o subsidiární aplikaci § 147 s. ř. jako záruky za splnění povinnosti stěžovatel namítá, že správní řád se nevztahuje na jakýkoliv výkon veřejné správy, která má povahu veřejné moci, ale jen na ty formy správní činnosti, které se uskutečňují v rámci více či méně formalizovaných procesních postupů správních orgánů. Působnost správního řádu proto nedopadá především na tzv. faktické úkony (pokyny) a bezprostřední zásahy správních orgánů. Správní řád se tak nevztahuje na výkon většiny pravomocí příslušníků Policie České republiky na základě zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. K tomu, že nelze subsidiárně aplikovat § 147 s. ř., se přitom kloní i odborná literatura (Vedral, J. *Správní řád: komentář* 2. vyd. Praha : Bova Polygon, 2012, s. 1129). Povinností policisty je podat oznámení podle § 58 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Z tohoto oznámení nelze ani předjímat, že bude samotné správní řízení o přestupku zahájeno (viz postup dle § 66 nebo § 71 zákona o přestupcích). Toto správní uvážení je výlučně v gesci správního orgánu, který je věcně a místně příslušný k projednání přestupku.

Stěžovatel dále poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, čj. 6 Aps 4/2007-65, kde Nejvyšší správní soud provedl určité shrnutí judikatury týkající se nezákonného zásahu. Z tohoto rozsudku pak mimo jiné vyplývá, že zásahem se rozumí aktivní úkony správních orgánů nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci, jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě). Jde tedy obecně o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického

(ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Podle stěžovatele tak je hlavním rozdílem mezi rozhodnutím a zásahem předchozí správní řízení. Nezákonným zásahem je také přítom zápis poznámky do katastru nemovitostí dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2012, čj. 4 Aps 4/2011-68, ačkoliv v jiných věcech vedou katastrální úřady správní řízení a vydávají rozhodnutí.

Nelze souhlasit ani s tím, že pouze rozhodnutí podstatně zasahuje do právní sféry dotčeného jednotlivce, když krajský soud v této souvislosti poukazuje na účinky nezaplacení kauce, spočívající v možném zabrání v jízdě vozidla. Odtahování vozidla na základě zákona o silničním provozu bylo přítom v minulosti posouzeno jako nezákonný zásah.

Potvrzení o výběru kauce nelze považovat za rozhodnutí, jelikož potvrzení pouze stvrzuje skutečnost již nastalou – výběr kauce. Potvrzení obsahuje pouze náležitosti stanovené zákonem, kdy zákonodárce v ochraně občanů před svévolí policie dal povinnost při takovémto úkonu uvést i důvody daného úkonu na potvrzení. Obdobná povinnost je i u jiných zásahů např. v § 34 nebo § 35 či § 44 zákona o Policii ČR.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [17] Závěr krajského soudu je nepochybně správný v tom směru, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. je podpůrným prostředkem ochrany. Jak uvedl Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004-42 (č. 720/2005 Sb. NSS): „Z uvedeného je patrné, že soudním řádem správním nově zavedený samostatný procesní institut žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu nemůže být vykládán jako jakási náhražka žaloby

proti rozhodnutí správního orgánu, a není proto ani v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z těchto žalob bude pro sebe považovat za výhodnější, a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. [...] Vztah obou zmíněných žalobních typů tak lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu, a to ani po zprocesnění zásahu jinými právními prostředky ve smyslu ustanovení § 85 s. ř. s.“ Pokud by tedy výběr kauce, respektive jak uvádí krajský soud její uložení, byl rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., usnesení krajského soudu odmítající žalobu by bylo správné. Jak z názvu a obsahu žaloby, tak i z jejího petitu nepochybně vyplývalo, že stěžovatel se domáhal vyslovení nezákonnosti zásahu spočívajícího ve výběru kauce. Je tedy nezbytné se zbývat tím, zda výběr kauce je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

[18] V prvé řadě je třeba poukázat na to, že na rozdíl od doby, kdy o věci rozhodoval krajský soud, se Nejvyšší správní soud k povaze kauce podle zákona o silničním provozu již vyjádřil, a to v rozsudku ze dne 27. 2. 2014, čj. 4 Aps 9/2013-48, kde konstatoval:

„[18] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že výběr kauce podle § 125a zákona o silničním provozu nelze pojmát jako rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž proti uložení kauce zasahující policiistou je třeba brojit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.“

[19] Vyšel přítom z toho, že o výběru kauce není rozhodováno v konkrétním, právními předpisy vymezeném typu řízení a není o něm vydáváno formalizované rozhodnutí, nýbrž toliko písemné potvrzení podle § 125a odst. 3 zákona o silničním provozu (srov. kritéria pro rozlišení rozhodnutí a nezákonného zásahu v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009,

čj. 6 As 34/2009-33, první odstavec zdola na č. l. 35). Potvrzení o převzetí kauce přitom nelze řadit mezi rozhodnutí o uložení záruky podle § 147 odst. 3 správního řádu z roku 2004. Výběr kauce totiž podléhá zvláštní úpravě § 125a zákona o silničním provozu, přičemž úpravu § 147 správního řádu z roku 2004 na něj nelze aplikovat již proto, že institut záruky je pojmově koncipován pro již zahájená (hlavní) řízení, kdy o uložení povinnosti složit záruku (popř. o přijetí záruky) rozhoduje správní orgán, před nímž toto řízení probíhá. V okamžiku výběru kauce podle § 125a zákona o silničním provozu naproti tomu žádné výchozí (přestupkové) řízení neprobíhá, neboť o zahájení takového řízení rozhoduje teprve následně správní orgán příslušný k jeho vedení, a to mj. na základě podkladů shromážděných zasahujícím policistou, resp. příslušným orgánem policie. K týmž závěrům dospívá i právní nauka (srov. Vedral, J. Správní řád: Komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1129).“

[19] Nejvyšší správní soud nevidí důvod se od závěrů přijatých v uvedeném rozsudku odchýlit, považuje však za nezbytné tuto argumentaci dále rozvést. Zatímco v citovaném rozsudku nebyla povaha úkonu výběru kauce sporná, v nyní posuzovaném případě krajský soud své rozhodnutí založil právě na úvaze, že výběr kauce je realizován na základě rozhodnutí, a obsáhla kasační stížnost je postavena na polemice s tímto závěrem.

III.A Zákonné vymezení institutu kauce podle zákona o silničním provozu

[20] Institut kauce je upraven v § 125a zákona o silničním provozu. Ten v odstavci 1 mimo jiné stanoví, že „[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“. K účelu složení kauce se vyjadřuje odstavec 2, který stanoví: „Složení kauce je zárukou, že se řidič uvedený

v odstavci 1 dostaví ke správnímu orgánu k projednání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích.“ V odstavci 3 jsou upraveny povinnosti policisty při výběru kauce týkající se poučení řidiče a povinnosti vystavit písemné potvrzení o převzetí kauce, ve kterém musí být uveden důvod uložení kauce. Podmínky vrácení či propadnutí kauce jsou upraveny v odstavcích 5 a 6, které zní:

„(5) Kauce se řidiči vrátí v plné výši, nebyli v řízení o přestupku shledáni vinným z jeho spáchání. V opačném případě se kauce započte na zaplacení uložené pokuty. Toto započtení musí být uvedeno ve výroku rozhodnutí o uložení sankce za přestupek. Započtení kauce na zaplacení pokuty lze provést teprve po nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za přestupek. Je-li vybraná kauce vyšší než uložená pokuta, vrátí se řidiči část kauce zbývající po započtení kauce na zaplacení uložené pokuty.

(6) Kauce propadne, jestliže nelze

a) řízení ukončit rozhodnutím ve věci přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích proto, že podezřelý z přestupku je prokazatelně nedosažitelný nebo nečinný,

b) rozhodnutí ve věci přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích doručit pachateli z důvodů uvedených v písmenu a).“

[21] Pokud je u podezřelého ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích důvodné podezření, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení a nesloží kauci jako záruku, že se dostaví ke správnímu orgánu k projednání přestupku, je podle § 118a odst. 1 písm. i) zákona o silničním provozu policista oprávněn 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 nebo odtažením vozidla. Podle § 118a odst. 6 pak policie zajistí uvolnění vozidla, jestliže pominuly důvody pro zabránění v jízdě vozidla.

III.B Možnost subsidiární aplikace institutu záruky za splnění povinnosti podle správního řádu

[22] Stěžejním úvahou, pro kterou krajský soud vyhodnotil výběr kauce, potažmo její uložení, jako rozhodnutí, byla myšlenka, že na výběr kauce se vztahuje § 147 správního řádu z roku 2004 o záruce za splnění povinnosti a to s přihlédnutím k povaze věci a k absenci vylučujících ustanovení v § 129 zákona o silničním provozu. Vzhledem k tomu, že podle § 147 odst. 3 správního řádu z roku 2004 je rozhodováno o přijetí nebo uložení záruky rozhodnutím, je zřejmé, že je naplněna formální stránka požadavku na to, aby uložení kauce mohlo být považováno za rozhodnutí.

[23] Uvedený závěr krajského soudu je nicméně chybný. Předně nelze bez dalšího vyjít z § 129 zákona o silničním provozu, který upravuje vztah ke správnímu řádu uvedením odchylek pro řízení vedená na základě zákona o silničním provozu, tedy že pokud není pro výběr kauce uvedena výjimka, vztahuje se na něj správní řád. Nicméně znakem zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. je právě to, že se žádné řízení nevede. Zákon o silničním provozu přitom obsahuje oprávnění k provádění mnoha úkonů, jejichž povahu zásahu nikdo nezpochybňuje. Jedná se například o vydávání pokynů k řízení provozu na pozemních komunikacích nebo o zastavování vozidla (§ 124 odst. 10 písm. a) a b)). Ani tyto úkony nejsou nijak v § 129 zákona o silničním provozu zmíněny, a přesto je zřejmé, že se na ně správní řád nevztahuje.

[24] O podpůrném použití záruky za splnění povinnosti podle správního řádu by nicméně bylo možné v případě kauce podle zákona o silničním provozu uvažovat, pokud by bylo zřejmé, že se jedná o obdobné instituty a zákon o silničním provozu by kauci neupravoval komplexně. Proto je třeba oba instituty navzájem porovnat.

[25] Ustanovení § 147 správního řádu z roku 2004 upravuje záruku za splnění povinnosti, a to jednak v řízeních o žádosti, a dále v řízeních z moci úřední. S ohledem na to, že vybíraná kauce má přispět k zajištění pře-

stupkového řízení, pokud bude zahájeno, je zřejmé, že lze uvažovat pouze o těch ustanoveních, která upravují záruku za splnění povinností v řízeních z moci úřední, a proto jsou dále rozebírána pouze tato ustanovení. V odstavci 1 je stanoveno, že správní orgán může uložit povinnost složit peněžitou nebo nepeněžitou záruku za splnění povinnosti, která mu může být v řízení uložena za podmíněk, že to může přispět k zajištění účelu řízení a pokud je tak stanoveno v případech stanovených zvláštním zákonem. Zde se Nejvyšší správní soud odvolává na shora uvedené rozsudek čj. 4 Aps 9/2013-48, kde došel k závěru, že institut záruky za splnění povinnosti je pojmově koncipován pro již zahájená (hlavní) řízení, kdy o uložení povinnosti složit záruku (popř. o přijetí záruky) rozhoduje správní orgán, před nímž toto řízení probíhá. Lze si představit, že by se záruka za splnění povinnosti upravená ve správním řádu mohla vztahovat i na záruky před zahájením řízení, nicméně v takovém případě by to musel zvláštní zákon výslovně stanovit a provázat svou úpravu s úpravou ve správním řádu. Kauce podle § 129 zákona o silničním provozu je vybírána ještě před zahájením řízení, když řízení ani nemusí být zahájeno, a vztah ke správnímu řádu nijak řešen není.

[26] Ustanovení § 147 odst. 3 správního řádu z roku 2004 mj. stanoví, že odvolání proti rozhodnutí o přijetí nebo uložení záruky nemá odkladný účinek, a to, že při výběru a vrácení peněžitě záruky postupuje správní orgán, který záruku přijal nebo uložil, podle zvláštního zákona, tedy podle daňového řádu. Z uvedeného je tedy zřejmé, že rozhodnutí o uložení záruky je předběžně vykonatelné, a je tudíž exekučním titulem, který bude vymáhán postupem podle daňového řádu. Z toho je také třeba dovodit, že takové rozhodnutí musí obsahovat též lhůtu a způsob složení záruky, aby bylo zřejmé, kdy má být taková povinnost splněna (viz shodně Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 608). Kauce podle zákona o silničním provozu však zjevně slouží k okamžitému zajištění průběhu případného budoucí-

ho přestupkového řízení dříve, než řidič podezřelý ze spáchání přestupku opustí místo, kde dochází k silniční kontrole. K zajištění při silniční kontrole má dojít výběrem kauce nebo zablokováním či odtazením vozidla (viz též dále v bodu [33]). Zákon o silničním provozu tedy zjevně vůbec nepočítá s tím, že by se kauce vymáhala postupem podle daňového řádu.

[27] Zákon o silničním provozu počítá také s jiným způsobem naložení s kaucí, než jak vyplývá z § 147 odst. 5 správního řádu z roku 2004. Podle něj se záruka vrací, byla-li uložena povinnost splněna, jakož i v případě, že v řízení povinnost uložena nebyla, a teprve pokud není povinnost zajištěná zárukou splněna ve lhůtě, peněžitá záruka propadne ve prospěch toho, kdo by byl oprávněn z exekuce. Oproti tomu § 125a odst. 5 zákona o silničním provozu vychází z toho, že se kauce započte na zaplacení uložené pokuty, aniž by se vyčkávalo, zda by byla povinnost splněna dobrovolně a v odstavci 6 se předpokládá propadnutí kauce ze zcela odlišných důvodů, než je tomu v případě záruky za splnění povinnosti podle správního řádu, tedy nikoliv za nesplnění povinnosti uložené rozhodnutím, ale v případech, kdy nelze správní řízení z důvodů na straně obviněného z přestupku řádně vést. Je zde tedy i odlišný primární účel obou institutů. V případě záruky za splnění povinnosti je, jak z § 147 odst. 5 správního řádu z roku 2004 vyplývá, účelem zajistit, že bude splněna povinnost, která je stanovena konečným rozhodnutím. Oproti tomu kauce podle zákona o silničním provozu je vybírána primárně za účelem zajištění, že se nebude podezřelý z přestupku vyhýbat správnímu řízení.

[28] Jak vyplývá z porovnání obou institutů v bodech [25] až [27], mezi kaucí podle zákona o silničním provozu a zárukou za splnění povinnosti podle správního řádu jsou zásadní rozdíly a úpravu kauce podle zákona o silničním provozu je třeba považovat za komplexní, neboť žádná ustanovení správního řádu upravující záruku za splnění povinnosti na ní nejsou zjevně aplikovatelná.

[29] Podpůrná aplikace záruky za splnění povinnosti na institut kauce v zákonu o sil-

ničním provozu nebyla ani úmyslem historického zákonodávce. Uvedená ustanovení byla do zákona o silničním provozu vložena novelou provedenou zákonem č. 411/2005 Sb. Jak uváděla důvodová zpráva k této novele (Parlament, Poslanecká sněmovna, IV. volební období, sněmovní tisk č. 833), za původní úpravy byla značným problémem vymahatelnost práva u řidičů, u kterých již při jejich identifikaci policistou lze mít důvodné podezření, že se budou vyhýbat přestupkovému řízení. Kauce zaváděná novelou proto měla sloužit jako záruka, že se řidič dostaví ke správnímu řízení. Důvodová zpráva poukazovala i na to, že institut kaucí byl už v právním řádu přitomen, a to v zákoně č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, a vztahoval se na porušení povinností při silniční dopravě. V praxi však nebyl tento institut využíván, neboť chyběla úprava procesního postupu při vybírání kaucí. Proto navrhovaná novela měla podrobně upravit postup při vybírání kaucí a nakládání s vybranou kaucí. Pokud řidič kaucí nesloží, zákon měl umožnit uplatnit vůči němu bezprostřední zásah spočívající v zabránění v jízdě a zadržení řidičského průkazu do doby, než bude kauce složena, nicméně důvodová zpráva byla v tomto směru nesprávná, neboť ani návrh novely nepočítal v paragrafovaném znění s možností zadržení řidičského průkazu v případě nesložení kauce. Je však zřejmé, že historický zákonodávce počítal s tím, že institut kauce bude komplexně upraven v zákonu o silničním provozu.

[30] Ze shora uvedeného vyplývá, že není namístě aplikovat subsidiárně na kaucí podle zákona o silničním provozu úpravu záruky za splnění povinnosti podle správního řádu, neboť kauce je komplexně upravena v zákonu o silničním provozu, oba instituty vykazují zásadní odlišnosti a o subsidiární aplikaci neuvážoval ani zákonodávce. S ohledem na uvedený závěr proto nelze dovodit, že by se měl aplikovat § 147 odst. 3 správního řádu z roku 2004, který určuje, že o přijetí záruky za splnění povinnosti se rozhoduje rozhodnutím.

III.C Povaha kauce podle zákona o silničním provozu

[31] Vymezením, jaké úkony jsou rozhodnutými ve smyslu § 65 s. ř. s., a které jimi na-

opak nejsou, se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval. V usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, mimo jiné rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl: „*Formální definiční znaky (správního) rozhodnutí definice „rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé s. ř. s., která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný). [...] [19] Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona). [...] [20] Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“ Z citovaného rozhodnutí tedy zejména vyplývá, že rozhodujícím znakem není materiální povaha úkonu, ale jeho forma. V dané věci je přitom zcela nesporné, že výběrem kauce dochází k zásahu do právní sféry jednotlivce – konkrétně k zásahu do jeho vlastnických práv, neboť minimálně po určitou dobu pozbývá právo nakládat se svým majetkem. Tato otázka však není nijak podstatná pro posouzení, zda je výběr kauce rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. V usnesení ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, rozšířený*

senát dále dovodil, že je podstatný i záměr zákonodárce, zda má být určitý akt správního orgánu vydáván ve správním řízení a pokud tomu tak není, pak pro nedostatek předepsané formy se nemůže jednat o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (viz zejména body 22, 24 a 33).

[32] Jak bylo rozebráno v části III.B tohoto rozsudku, na kauci podle zákona o silničním provozu nelze aplikovat ustanovení o záruce za splnění povinnosti podle správního řádu. Z toho nicméně ještě nelze bez dalšího dovodit, že výběr kauce není činěn na základě formalizovaného rozhodnutí, kterému předchází správní řízení.

[33] Pro posouzení této otázky je podle Nejvyššího správního soudu zejména podstatné, že pokud jsou splněny podmínky, které jsou dány pro výběr kauce podle § 125a zákona o silničním provozu, ale kauce složena není, policista je oprávněn zabránit řidiči v jízdě použitím technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla nebo odtažením vozidla [§ 118a odst. 1 písm. i) zákona o silničním provozu]. Pokud je tedy u podezřelého ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích důvodné podezření, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení, může se kontrolu provádějící policista rozhodnout, že požádá podezřelého o zaplacení kauce, a pokud nedojde k jejímu výběru, zabráni v odjezdu zablokováním či odtažením vozidla. Podle judikatury zdejšího soudu je přitom pokyn k odtažení vozidla jednoznačně považován za zásah (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, čj. 8 Aps 1/2005-82, č. 932/2006 Sb. NSS). Podezřelý kauci neplatí na základě rozhodnutí policisty o jejím výběru, ale proto, aby nebylo přistoupeno k zablokování či odtažení jeho vozidla. Je proto chybná úvaha krajského soudu, že nejprve dochází k rozhodnutí o uložení kauce a teprve na základě takového uložení je kauce vybírána. Výzvou k uhrazení kauce ještě k žádnému zásahu do práv podezřelého nedochází, neboť tato výzva sama o sobě žádné právní ani faktické účinky nemá. Zásahem je až případný výběr kauce, tedy faktické převzetí peněžních prostředků a jejich následné zadržo-

vání, nebo alternativně zablokování či odtažení vozidla. Tomu ostatně odpovídá i terminologie § 125a zákona o silničním provozu, která, kromě jedné výjimky v § 125a odst. 3 větě druhé hovoří o výběru, převzetí či složení kauce, tedy o faktickém převzetí či předání finančních prostředků. O nezákonný zásah spočívající ve výběru kauce a jejím držení se pak bude jednat, pokud nebyly splněny podmínky § 125a zákona o silničním provozu pro její výběr.

[34] Za rozhodnutí pak nelze považovat ani potvrzení podle § 125a odst. 3 zákona o silničním provozu. Již z gramatického výkladu vyplývá, že se vystavuje písemné potvrzení o převzetí kauce, tedy o něčem, co již fakticky proběhlo. V písemném potvrzení musí být uveden důvod uložení kauce (o uložení kauce se zde, jak bylo uvedeno shora, hovoří jedinkrát z celého § 125a, a proto je třeba uvažovat spíše o nedůslednosti zákonodárce v terminologii než o jeho záměru). Uvedené je nicméně třeba považovat za jistou formu ochrany podezřelého. Kromě dokladu o převzetí peněz je totiž uvedeno i to, z jakého důvodu pojal policista podezření, že se bude podezřelý vyhýbat přestupkovému řízení, a umožňuje tak jednodušeji podezřelému polemizovat s oprávněností takového důvodu v řízení před soudem. Potvrzení nemá zjevně splňovat nároky kladené na rozhodnutí podle správního řádu, a to ani v některé jeho zjednodušené formě. Uvedený závěr odpovídá i povaze věci, neboť k výběru kauce dochází v průběhu silniční kontroly, v rámci které v zásadě přichází v úvahu ze správních rozhodnutí pouze uložení pokuty v blokovém řízení podle zákona o přestupcích, které je podmíněno souhlasem pachatele. Ostatně lze také dále poukázat na stěžovatelem zmínované obdobné povinnosti vystavit potvrzení o zásahu v § 34 (odnětí věci) nebo § 35 či § 44 zákona o Policii ČR.

[35] Jedním ze znaků zásahu podle § 82 s. ř. s. je i neformální donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, čj. 6 Aps 4/2007-65). Jak bylo rozebráno v bodu [33], uhrazení kauce je alternativou k odtažení či zablokování vozidla. Uhrazení kauce tak vede nejen k odvrácení takového zásahu, ale naopak hrozba odtažení či zablokování vozidla je zároveň motivací k jejímu uhrazení.

[36] Závěrem lze odkázat i na systematické zařazení výběru kauce. Oprávnění příslušníků Policie České republiky vybírat kauci je uvedeno v § 124 odst. 10 písm. l) zákona o silničním provozu. V tomto ustanovení jsou přitom oprávnění, jejichž výkon lze označit těžko jinak, než jako zásahy ve smyslu § 82 s. ř. s. (pokyny k řízení provozu na pozemních komunikacích, zastavování vozidel, zabránění v jízdě, zákaz jízdy po dobu nezbytně nutnou, výzvy k vyšetření atd.).

[37] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že ze zákona o silničním provozu je zřejmé, že výběr kauce není realizován na základě rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., a to zejména z důvodu chybějícího řízení, ve kterém by bylo rozhodnutí vydáváno, z důvodu chybějící formy rozhodnutí, jakož i ze systematického zařazení oprávnění k výběru kauce. S ohledem na závěry uvedené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, je proto třeba dovodit, že nejde o rozhodnutí, ale výběr kauce a její následné držení je třeba považovat za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Opačný závěr krajského soudu byl tedy chybný a krajský soud je povinen v dalším řízení vyjít z právního názoru, že proti výběru kauce podle § 125a zákona o silničním provozu a jejímu držení je prostředkem obrany žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s.

Daň z příjmů: osvobození příjmů z prodeje rodinného domu a souvisejícího pozemku

k § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2007^{*)}

Podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, je osvobozen primárně prodej domu či bytu, až sekundárně i související pozemek. Je-li samostatnou smlouvou prodáván jen pozemek, nepožívá osvobození od daně podle tohoto ustanovení.

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2013, čj. 11 Af 47/2011-61^{**)})*

Věc: Mgr. Helena E. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů.

Finanční úřad ve Vlašimi vyzval dne 2. 9. 2008 žalobkyni k podání daňového přiznání k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2007. Žalobkyně podala přiznání k dani z příjmů fyzických osob za kalendářní rok 2007 podáním ze dne 13. 10. 2008 s tím, že stanovila daň ve výši nula a s tím, že z prodeje nemovitosti, kterou užívala téměř 3 roky a vlastnila téměř 4 roky, byla zaplácena daň z převodu nemovitostí. Dne 3. 3. 2010 zahájil finanční úřad u žalobkyně daňovou kontrolu a téhož dne ji vyzval k předložení dokladů k odstranění pochybností o údajích uvedených v podaném daňovém přiznání. K této výzvě žalobkyně podáním ze dne 10. 3. 2010 uvedla, že splňuje podmínky pro osvobození od daně z příjmů podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů, v domě bydlela od roku 2005 a starala se o zahradu sestávající ze dvou parcelních čísel, veškeré získané příjmy použila na zabezpečení bytových potřeb a úhradu daně z převodu nemovitostí. Šlo o související nemovitosti, které byly oploceny jedním plotem, a byl na ně jeden vjezd. Zákon dle žalobkyně neurčoval, jak se mají domek a pozemky související prodat, rozhodný má být stav užívání a použití prostředků do dne prodeje. Obdobným způsobem reagovala žalobkyně na další výzvu správce daně ze dne 15. 6. 2010, a to podáním ze dne 28. 6. 2010, v němž uvedla, že prodala

rodinný domek s pozemky, které tvořily jednotný navazující celek, nemovitosti byly propojeny pomocnými stavbami, jedním vratovým vchodem, který zasahoval přes obě zahradní parcely. Jak z katastru nemovitostí, tak i ze staršího znaleckého odhadu z roku 1997 vyplývalo, že jde o jednu stavební parcelu a dvě zahradní parcely, které všechny dohromady tvoří jeden celek. K podání doložila doklady o výdajích spojených s dotčenými nemovitostmi a zmíněný znalecký posudek.

Ve zprávě o provedené daňové kontrole ze dne 11. 11. 2010 dospěl finanční úřad k závěru, že žalobkyně nepožívá osvobození podle § 4 odst. 1 písm. a) ani podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů, a to ve vztahu k příjmu, který získala prodejem předmětného pozemku (jedné ze zahradních parcel) na základě kupní smlouvy ze dne 4. 9. 2007. Rozhodnutím ze dne 12. 11. 2010 vydal finanční úřad dodatečný platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2007, v němž žalobkyni vyměřil daň a penále.

Proti tomuto platebnímu výměru podala žalobkyně odvolání, na jehož základě 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 ná-

^{*)} S účinností od 1. 1. 2014 byl § 4 odst. 1 písm. a) změněn zákonem č. 458/2011 Sb.

^{**)} Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 22. 5. 2014, čj. 2 Afs 4/2014-84.

stupcem 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] dne 18. 4. 2011 rozhodnutí finančního úřadu změnil jednak ve výši příjmu, která podléhá dani, a zejména pak ve vyměřené dani, a to tak, že původně vyměřená daň a penále byly sníženy s odůvodněním, že doměřený základ daně byl snížen o částku uhrazenou za daň z převodu nemovitosti. Ve vztahu k tvrzení žalobkyně, že předmětný příjem z prodeje pozemku podléhá osvobození od daně z příjmu fyzických osob, zaujal žalovaný stanovisko, že tomu tak není, neboť sama skutečnost, že předmětný pozemek byl samostatně prodán, prokazuje neexistující souvislost s prodejem rodinného domu. Dle žalovaného nebyl důvod daňově zvýhodnit prodej pozemku, u kterého již byla uskutečněním samostatného prodeje prokázána neexistující souvislost s realizací příjmů z prodeje rodinného domu. Užití pozemku nebylo po prodeji žádným způsobem omezeno a byl umožněn i samostatný přístup k tomuto pozemku z veřejné komunikace.

Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí žalobu u Městského soudu v Praze, v níž namítala, že finanční orgány postupovaly v rozporu se zákonem. Žalobkyně zdůraznila, že k pozemku, na němž se nacházel rodinný dům (budova společně s nádvořím k rodinnému domu), přiléhaly z obou stran zahrady. Na hranici dotčených pozemků s pozemní komunikací byl umístěn vjezd k rodinnému domu, resp. do celého celku, vrátka a vrata stála zčásti na obou těchto pozemcích. Celý komplex byl oplocen jedním plotem, všechny pozemky byly užívány jako celek, předmětný pozemek nebyl nikdy od ostatních nemovitostí oddělen. K faktickému oddělení pozemku došlo až po prodeji všech dotčených nemovitostí v prosinci 2007, kdy byla postavena dvoje nová vjezdová vrata, a byly zbourány vedlejší stavby. Žalovaný vycházel ze stavu nemovitostí, který nastal až poté, kdy došlo ke vzniku okolností rozhodných pro osvobození od daně, posuzoval je tedy podle pozdějšího změněného stavu. Žalobkyně ukázala na to, že po dobu dvou let bezprostředně před prodejem nemovitosti měla

v dotčeném rodinném domku bydliště, a zdůraznila, že daný pozemek byl vždy užíván s rodinným domem a ostatními pozemky jako jeden funkční celek. Předmětný pozemek plynule navazuje na rodinný dům a stavební parcelu pod tímto domem a byl vždy užíván jako zahrada k tomuto domu, zčásti na něm byly umístěny drobné stavby a zčásti na něm byl i přístup do všech dotčených nemovitostí. Pokud žalovaný dospěl k závěru, že se nejedná o související pozemek, považuje žalobkyně výklad žalovaného za nepřipustný a v rozporu se zákonem. Tvrzení žalovaného, že § 4 odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů hovoří pouze o „*pozemku*“ a nikoli o „*pozemcích*“, označila za absurdní. Při takovém výkladu by se osvobození mohlo vztahovat pouze na pozemek pod budovou. Pojem zákona „*související pozemek*“ měl žalovaný vykládat co nejpříznivěji ve vztahu k adresátům tohoto zákonného ustanovení. Žalobkyně dále poukázala na vyhlášku č. 3/2008 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, kde je definován pojem funkčního celku. I přesto, že neobsahuje přímo definici pojmu „*související pozemek*“, měla by uvedená definice ve vyhlášce být inspirací pro posuzování věci žalovaným. Žalobkyně dodala, že se domnívá, že podmínka, aby související pozemky byly prodány najednou, je podmínkou nepřipustně stanovenou žalovaným, bez jakékoli opory v zákoně. Ze žádného právního předpisu nevyplývá, že by nemovitosti, které tvoří funkční celek, resp. související pozemky, nemohly být prodány po částech. Nemovitosti, které tvoří související celek, ztrácí charakter souvisejícího celku až okamžikem, kdy je nabude nový vlastník, nikoli tedy okamžikem, kdy se původní vlastník rozhodne je prodat. Nemovitosti tedy tvoří související celek do doby, než se vlastníkem stane jiná osoba. Za nerozhodnou považovala žalobkyně též skutečnost, zda související nemovitosti byly prodány vícero smlouvami více osobám.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Z výše uvedeného obsahu spisového materiálu vyplývá, že předmětem daně z příjmů

fyzických osob byl příjem, který získala žalobkyně na základě kupní smlouvy, kterou uzavřela dne 4. 9. 2007, na základě níž žalobkyně prodala Adamu Č. a Heleně S. předmětný pozemek.

Z obsahu podané žaloby je zřejmé, že žalobkyně se dovolává skutečnosti, že splňuje podmínky pro osvobození od daně z příjmů fyzických osob podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů ve znění účinném pro rozhodné období roku 2007.

Podle uvedeného právního ustanovení jsou od daně z příjmů fyzických osob osvobozeny „příjmy z prodeje rodinného domu, bytu, včetně podílu na společných částech domu nebo spoluvlastnického podílu, včetně souvisejícího pozemku, pokud v něm prodávající měl bydliště nejméně po dobu dvou let bezprostředně před prodejem“. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že od daně z příjmů jsou osvobozeny příjmy z prodeje rodinného domu či bytu (včetně podílu na společných částech domu nebo spoluvlastnického podílu), současně se osvobození vztahuje i na příjmy z prodeje souvisejícího pozemku. Ze znění § 4 odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů je nepochybné, že osvobození se vztahuje na prodej rodinného domu či prodej bytu a pouze v případě, že vedle prodeje rodinného domu či bytu je prodáván i související pozemek, lze osvobození vztáhnout i na takovýto pozemek. Je zřejmé, že prvotním je osvobození příjmů z prodeje rodinného domu nebo bytu, a teprve v případě, kdy součástí prodeje rodinného domu nebo bytu je i pozemek, je osvobozen i takový pozemek, který je pozemkem souvisejícím. Osvobození příjmů z prodeje pozemku, pozemku souvisejícího, je tedy osvobozením sekundárním, které se uplatní pouze v případě, kdy příjem tvoří příjem z prodeje rodinného domu nebo bytu, a teprve pak, je-li v souvislosti s prodejem rodinného domu či bytu prodáván i pozemek, vztahuje se osvobození i na příjem z prodeje tohoto souvisejícího pozemku.

V daném případě je však zřejmé, že předmětem daňového řízení bylo posouzení otázky, zda žalobkyně požívá osvobození od daně z příjmů fyzických osob z titulu kupní smlou-

vy ze dne 4. 9. 2007, jejímž předmětem však byl prodej pouze předmětného pozemku. Předmětem příjmů z tohoto právního titulu, tedy z titulu kupní smlouvy ze dne 4. 9. 2007, tedy nebyl ani prodej rodinného domu ani prodej bytu. Předmětem této kupní smlouvy byl pouze prodej uvedeného pozemku. Jestliže předmětem kupní smlouvy ze dne 4. 9. 2007 nebyl prodej rodinného domu či bytu, žalobkyně z titulu uvedené kupní smlouvy nezískala žádný příjem z prodeje rodinného domu nebo bytu. Žalobkyně se nemůže dovolávat práva na osvobození od daně z příjmů v případě, kdy předmětem kupní smlouvy tyto nemovitosti nejsou, a předmětem kupní smlouvy je pouze pozemek. Nemůže jít o související pozemek z pohledu uvedeného právního ustanovení, neboť ten lze vztáhnout pouze k prodávánému rodinnému domu či bytu. V daném případě byl předmětný pozemek prodán zcela samostatně samostatnou kupní smlouvou.

Z výše uvedených důvodů soud neshledal důvodnou žalobu, ve které žalobkyně v podstatě dovozuje, že předmětný pozemek tvořil jeden funkční celek s ostatními nemovitostmi, které získala z titulu dědictví, protože tato otázka je v této věci zcela irrelevantní. Jak již bylo výše uvedeno, posouzení otázky, zda žalobkyně mohla požívat osvobození od daně podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů, by přicházelo v úvahu pouze v případě, pokud by předmětem kupní smlouvy ze dne 4. 9. 2007 byl také rodinný dům či byt. Je nepochybné, že tomu tak v případě kupní smlouvy ze dne 4. 9. 2007 nebylo. Pak se žalobkyně nemůže dovolávat osvobození od daně z titulu uvedeného právního ustanovení, neboť osvobození na související pozemek je osvobozením sekundárním, které se váže na osvobození od daně z titulu prodeje rodinného domu či bytu, resp. příjmu z prodeje rodinného domu či bytu.

Není pochyb o tom, že žalobkyně se v důsledku dědictví stala vlastnící souboru nemovitostí, které se skládaly z budovy - rodinného domu, stavebního pozemku, na kterém uvedený rodinný dům byl postaven, a dvou zahrad. Lze dovodit, že jak právní předchůd-

kyně žalobkyně, tak i žalobkyně uvedený soubor nemovitostí užívaly jako jeden celek. Přesto však jednotlivé nemovitosti byly samostatnou věcí, které mohly být předmětem samostatných právních úkonů, konkrétně předmětem samostatných kupních smluv. Přitom šlo o samostatné existující nemovitosti, které nebylo v souvislosti s úkony žalobkyně třeba jakýmkoli způsobem vyčleňovat či oddělovat.

Jak již bylo výše uvedeno, pro posouzení otázky, zda žalobkyně mohla požívat osvobození od daně z příjmů podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů, je rozhodná skutečnost, že předmětem tohoto daňového řízení byl příjem ze zcela samostatného právního titulu, z kupní smlouvy ze dne 4. 9. 2007. Předmětem této smlouvy nebyl prodej a koupe rodinného domu či bytu, nýbrž pouze dispozice se samostatným pozemkem. Jestliže z § 4 odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů vyplývá, že předmětem osvobození je v prvé řadě příjem z prodeje rodinného domu nebo bytu a teprve až následně i příjem ze souvisejícího pozemku v případě, kdy takovýto související pozemek je s bytem či rodinným domem prodáván, pak nezbyvá než učinit závěr o tom, že v případě prodeje samostatného pozemku nelze podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů postupovat a přiznat žalobkyni dobrodiní osvobození od daně z příjmů fyzických osob z titulu uvedené kupní smlouvy ze dne 4. 9. 2007.

Z uvedených důvodů je pak zcela irrelevantní tvrzení žalobkyně o tom, že předmět-

ný pozemek tvořil jeden funkční celek s ostatními nemovitostmi (rodinným domem se stavební parcelou a zahradou), neboť posuzování této otázky by přicházelo v úvahu pouze tehdy, byl-li předmětem kupní smlouvy i rodinný dům nebo byt. Pak by bylo namísto posoudit, zda v případě, že předmětem kupní smlouvy je i další nemovitost – pozemek – zda tento pozemek splňuje požadavky pozemku souvisejícího. Nejde-li však o příjem z prodeje rodinného domu či bytu a s tím souvisejícího pozemku, posuzování naplnění podmínek pojmu „*související pozemek*“ podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů nepřichází vůbec v úvahu.

Ostatně žalobkyně si zčásti protiřečí, když na straně 10 podané žaloby sama uvádí, že v důsledku prodeje nemovitosti po částech ztrácí tyto nemovitosti charakter souvisejícího celku k okamžiku nabytí novým vlastníkem. A právě účinnost právního úkonu kupní smlouvy ze dne 4. 9. 2007 a příjem z prodeje předmětného pozemku z titulu účinnosti uvedené kupní smlouvy, byl předmětem tohoto daňového řízení.

Úvahy žalobkyně o tom, jakým způsobem by bylo postupováno v případě, že by celý soubor nemovitostí byl prodán jedním právním úkonem, jsou úvahami teoretickými, neboť taková situace nenastala. Úkolem soudu není posuzovat teoreticky v úvahu přicházející jiný postup a rozhodování správních orgánů, který není předmětem žalobou napadeného rozhodnutí. (...)

3076

Daň z příjmů: poplatek za zprostředkování; uznatelnost výdaje

k § 24 odst. 2 písm. j) bodu 4 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákonů č. 85/1994 Sb., č. 575/2002 Sb., č. 676/2004 Sb. a č. 56/2006 Sb.

Poplatek za zprostředkování placený za účelem zajištění stravování zaměstnanců jejich zaměstnavatelem provozovateli stravenkového systému vedle částky za stravenky je zásadně součástí ceny jídla, a tedy výdajem (nákladem) ve smyslu § 24 odst. 2 písm. j) bodu 4 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, jehož zákonem stanovená část (55 %) je pro účely daní z příjmů daňově uznatelným výdajem (nákladem).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2014, čj. 7 Afs 33/2013-34)

Prejudikatura: č. 718/2005 Sb. NSS, č. 794/2006 Sb. NSS, č. 846/2006 Sb. NSS, č. 1778/2009 Sb. NSS, č. 1984/2010 Sb. NSS, č. 2626/2012 Sb. NSS, č. 2961/2014 Sb. NSS a č. 2962/2014 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným Autodat proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad v Semilech (správce daně) v rámci kontroly daně z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2008 zjistil, že stěžovatelka vynaložené náklady na provizi související s nákupem stravenek závodního stravování zařadila pod § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů a odečetla si je v plné výši. Správce daně oproti tomu provizi rozdělil shodným poměrem, jako je dělena pro daňové účely nominální hodnota stravenky podle § 24 odst. 2 písm. j) bod 4 zákona o daních z příjmů a 45 % z uplatněné provize z daňově uznatelných nákladů vyloučil.

Dne 18. 11. 2010 vydal správce daně dodatečný platební výměr na daň z příjmů právnických osob ve výši 2 940 Kč a penále ve výši 588 Kč.

Odvolání žalobkyně žalovaný [zde ještě Finanční ředitelství v Ústí nad Labem, 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] dne 12. 4. 2011 zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem, kterou krajský soud rozsudkem ze dne 28. 2. 2013, čj. 59 Af 31/2011-52, zamítl. Krajský soud dospěl k závěru, že z textu zákona o daních z příjmů vyplývá, že příspěvek zaměstnavatele na provoz vlastního stravovacího zařízení není nijak omezen pouze u klasického závodního stravování (vyloučena je pouze hodnota potravin). U všech ostatních forem závodního stravování zákon stanovuje nákladový limit, který se uplatní i při zajišťování závodního stravování prostřednictvím stravenek, neboť je to považováno za závodní stravování zajišťované prostřednictvím ji-

ných subjektů. Co se rozumí cenou jídla při zajišťování stravování prostřednictvím stravenek, citovaný zákon neříká. Podle vnitřního pokynu D-300 ministerstva financí k jednotnému postupu při uplatňování některých ustanovení zákona o daních z příjmů (dále jen „pokyn D-300“) je jí hodnota stravenky včetně poplatku za zprostředkování jejího prodeje. Tento pokyn není právním předpisem. Jeho snahou je sjednocení správní praxe. Při rozporu musí správce daně jednat výhradně v souladu se zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy. Text pokynu D-300 však není v rozporu se zákonem, pouze upřesňuje, co se rozumí cenou jídla při zajišťování stravování prostřednictvím stravenek, a vyjadřuje stanovisko, že provize představuje součást pořizovací ceny stravenky. Výhodnější režim poskytuje pokyn D-300 v případě dovážení jídel z cizích stravovacích zařízení do vlastních výdejen, kdy jsou daňovým výdajem kromě příspěvku, který se u plátců daně z přidané hodnoty stanoví z ceny jídla bez daně z přidané hodnoty, také výdaje (náklady) spojené s dovozem a výdejem jídel. Výhodnější režim má ale pouze tato forma, která nad limit stanovený pro stravování mimo vlastní stravovací zařízení připouští zahrnout do daňově účinných nákladů náklady spojené s dovozem a výdejem jídla. Tato úprava si ce jde nad rámec zákona, avšak ve prospěch daňového subjektu. Taková úprava má své opodstatnění, neboť tento způsob zajištění stravování *de facto* zajišťuje, že zaměstnanec dostane v průběhu směny teplé jídlo.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Namítala, že závěr krajského soudu je v rozporu se zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Podle § 25 odst. 1 písm. e) zákona o účetnictví se ceniny oceňují jejich nominálními hodnotami, tedy bez nákladů spojených s jejich pořízením (provize, poštovné, cestovní náklady).

Vymezení stravenek jako cenin stanoví podle vyhlášky č. 500/2002 Sb. pro podnikatele Český účetní standard č. 016. Provize, kterou hradí pořizovatel stravenek při jejich pořizení, nevstupuje tedy do hodnoty stravenky, není součástí její pořizovací hodnoty a je součástí provozních nákladů pořizovatele. Z hlediska stěžovatelky je nesprávná samotná fikce uvedená v pokynu D-300, že cena jídla je tvořena hodnotou stravenky navýšené o část provize. Správní praxe uznává pouze nominální hodnotu stravenky. Rovněž na trhu je při použití stravenky podstatná pouze její nominální hodnota. Její navýšování o provizi je tak v rozporu i s ekonomickou realitou. Stěžovatelka odkázala na názory prezentované v koordinačních výborech a v publikaci *Daňové výdaje 2005–2006* (Janoušek, L. a kol. *Daňové výdaje 2005–2006*. Praha : ASPI, 2005.). Pokyn D 300 je podle stěžovatelky v rozporu se zákonem o daních z příjmů a nepředstavuje obecně uznávanou správní praxi. Názor krajského soudu, že v podzákoně normě může ministerstvo financí vykládat zákon o daních z příjmů svým pokynem tak, že bez vazby na zákon bude pro různé způsoby závodního stravování nastavovat rozdílné daňové podmínky, je z hlediska hierarchie právních norem při respektování pravidel pro normy s nižší právní silou na základě a v mezích zákona nepřijatelný. Proto stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Odvolací finanční ředitelství ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že argumentace ustanovením zákona o účetnictví není případná, neboť upravuje způsoby oceňování majetku a závazků v účetnictví, nikoliv problematiku zdaňování. Nelze se ani ztotožnit s názorem stěžovatelky, že správní praxi představují jí prezentované závěry. Tu opak vystihuje metodický pokyn D-300. Odvolací finanční ředitelství se proto ztotožnilo se závěry krajského soudu a navrhlo, aby kasační stížnost byla zamítnuta jako nedůvodná.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) V dané věci je sporná odečitatelnost provize za nákup stravenek, respektive výklad pojmu cena jednoho jídla ve smyslu § 24 odst. 2 písm. j) bodu 4 zákona o daních z příjmů, konkrétně zda cenu jídla tvoří výhradně hodnota stravenky nebo je možno do ní započítat i poplatek za zprostředkování jejího prodeje.

Pro posouzení uvedené právní úpravy je podstatné, jak je v zákoně o daních z příjmů upravena daňová uznatelnost výdajů (nákladů) vynaložených poplatníkem daně z příjmů v souvislosti s činností, příjmy z níž jsou podrobeny zdanění.

Obecné pravidlo daňové uznatelnosti výdajů (nákladů) obsahuje § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů, přičemž pro posouzení věci je rozhodná především první věta citovaného ustanovení, že „[v]ýdaje (náklady) vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů se pro zjištění základu daně odečtou ve výši prokázané poplatníkem a ve výši stanovené tímto zákonem a zvláštními předpisy“. Je zřejmé, že výrazem „na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů“ zákonodárce naznačuje, že souvislost mezi vynaložením nákladů a účelem jejich vynaložení musí být dostatečně zřejmá. To znamená, že vynaložený výdaj objektivně sloužil zákonem stanovenému účelu, anebo že mu sice ve skutečnosti nesloužil (nebo sloužil jen zčásti), avšak v době, kdy jej poplatník vynakládal, mohl se rozumně domnívat, že stanovenému účelu sloužit bude. Výdaji podle „generální klausule“ v § 24 odst. 1 věty první zákona o daních z příjmů tedy mohou být v řadě případů i výdaje, které ve skutečnosti k zákonem předvídanému výsledku nevedly, avšak zcela legitimně na jeho dosažení byly vynaloženy, a jsou proto daňově uznatelné (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Afs 13/2005-60, č. 718/2005 Sb. NSS, a ze dne 10. 2. 2005, čj. 2 Afs 90/2004-70, č. 794/2006 Sb. NSS, popř. usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 21. 10. 2009, čj. 2 Afs 180/2006-64, č. 1984/2010 Sb. NSS). Test uznatelnosti podle generální klausule je tedy ve své podstatě

subjektivní, vycházející z konkrétních podmínek, za kterých poplatník vykonává činnost, z níž má pocházet jeho zdanitelný příjem, korigovaný požadavkem elementární racionality jednání poplatníka. Judikatura Nejvyššího správního soudu klade důraz i na to, aby byl zdaňován pouze skutečný příjem poplatníka, a podotýká, že výši příjmů nelze v neprospěch poplatníka určit podle pravidel, která se míjejí s tím, jak se hospodaření poplatníka v rozhodných ohledech skutečně vyvíjelo (viz zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu z 12. 1. 2006, čj. 2 Afs 42/2005-136, č. 846/2006 Sb. NSS, a ze dne 19. 4. 2012, čj. 5 Afs 45/2011-94, č. 2626/2012 Sb. NSS). Znamená to mimo jiné, že by bylo třeba pečlivě vážit ústavní konformitu takové zákonné hmotněprávní úpravy, která by náklady, jež byly skutečně vynaloženy na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů, z daňové uznatelnosti vyloučila nebo jejich uznatelnost v rozporu s jejich skutečným významem pro hospodaření poplatníka v jeho neprospěch významně modifikovala (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, čj. 8 Afs 30/2012-32, č. 2961/2014 Sb. NSS, a ze dne 29. 8. 2013, čj. 7 Afs 77/2012-31, č. 2962/2014 Sb. NSS).

V § 24 odst. 2 zákona o daních z příjmů jsou pak upraveny některé specifické případy výdajů (nákladů), u nichž zákonodárce považuje z nejrůznějších důvodů za vhodné výslovně vyjádřit, že jde o náklady daňově uznatelné. Důvody, pro které tak zákonodárce činí, jsou různého druhu, avšak lze vysledovat některé častěji se objevující. U mnoha výdajů (nákladů) podle citovaného ustanovení by mohlo být nejasné, sporné či dokonce značně pochybné, zda stupeň jejich souvislosti s činností, jež měla generovat zdanitelný příjem, je dostatečný pro závěr, že byly vynaloženy na dosažení, zajištění nebo udržení zdanitelných příjmů. Proto zákonodárce tyto případy řeší výslovnou zmínkou, že jde o výdaje (náklady) uznatelné, čímž odpadá potřeba testovat je podmínkami generální klausule podle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů.

V některých případech zákonodárce v rámci § 24 odst. 2 zákona o daních z příjmů sta-

novuje podrobnější podmínky uznatelnosti, resp. připouští uznatelnost pouze určité části nákladů. Takovým případem jsou podle písm. j) bodu 4 citovaného ustanovení i „*výdaje (náklady) na pracovní a sociální podmínky, péči o zdraví a zvýšený rozsah doby odpočinku zaměstnanců vynaložené na provoz vlastního stravovacího zařízení, kromě hodnoty potravin, nebo příspěvky na stravování zajišťované prostřednictvím jiných subjektů a poskytované až do výše 55 % ceny jednoho jídla za jednu směnu, maximálně však do výše 70 % stravného vymezeného pro zaměstnance v § 6 odst. 7 písm. a) při trvání pracovní cesty 5 až 12 hodin. [...] Za stravování ve vlastním stravovacím zařízení se považuje i stravování zabezpečované ve vlastním stravovacím zařízení prostřednictvím jiných subjektů.*“

Zákonodárce tak kombinací omezujících podmínek dociluje toho, že výdaje na stravování svých zaměstnanců bude poplatník zpravidla držet v přiměřených mezích, neboť nad určitý rámec již nejsou daňově uznatelné. Takže pak i nepeněžitý příjem zaměstnanců v podobě takto poskytnutého stravování se bude držet v přiměřených mezích, které umožní osvobodit jej paušálně od daně z příjmů ze závislé činnosti [viz § 6 odst. 9 písm. b) zákona o daních z příjmů]. Skutečnost, že daň z příjmů ze závislé činnosti není podroben nepeněžitý příjem zaměstnanců spočívající v tom, že jim je poskytnuto zaměstnavatelem stravování, je podpůrným argumentem pro závěr, že zákonodárce vůbec mohl vyloučit uznatelnost části nákladů vynaložených zaměstnavatelem na stravování zaměstnanců. Pokud by totiž nepeněžitý příjem spočívající v poskytnutém stravování podléhal daní z příjmů ze závislé činnosti, jednalo by se fakticky o součást mzdy, neboť zaměstnanec i zaměstnavatel by takové plnění jistě zohledňovali při sjednávání výše mzdy zaměstnance či jiných parametrů pracovněprávního vztahu a zaměstnanec by uvedený benefit dostával v přímé souvislosti s tím, že pro zaměstnavatele pracuje. Proto není důvodu pochybovat o ústavní konformitě ustanovení, které část nákladů na stravování zaměstnanců neumož-

ňuje zaměstnavateli uplatnit jako daňově uznatelné, jelikož mu současně dává možnost srovnatelný benefit poskytnout zaměstnanci formou navýšení mzdy, která by pak u zaměstnance podléhala dani z příjmů fyzických osob a která by současně v plné míře byla daňově uznatelným výdajem (nákladem) zaměstnavatele. Ustanovení o částečné daňově uznatelnosti výdajů na stravování zaměstnanců tak lze považovat za daňové zvýhodnění zaměstnavatelů, zajišťují-li zaměstnancům stravování. Zákonodárce má relativně široký prostor pro úvahu, zda takové zvýhodnění poskytnout, či nikoli, a pokud ano, v jaké výši a za jakých podmínek. Oproti tomu pokud jsou poplatníkem daně vynakládány výdaje (náklady) na dosažení, zajištění či udržení příjmu ve smyslu § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů, je prostor zákonodárce pro omezení uznatelnosti takových výdajů významně omezen požadavkem, aby byl zdaňován jen skutečný příjem poplatníka (viz k tomu výše citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu), a tedy aby daňově uznatelné byly zásadně všechny výdaje, které podmínky generální klauzule podle citovaného ustanovení splňují.

Dikce § 24 odst. 2 písm. j) bodu 4 zákona o daních z příjmů je vcelku jednoznačná a neposkytuje prostor pro srovnatelně přesvědčivé výkladové alternativy, z nichž by bylo třeba vybrat tu, která je pro poplatníka nejvýhodnější (viz např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS, zejm. body 56–64, nebo náleží Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11, zejm. bod 36). Zákonodárce zde rozlišuje dvě základní formy zabezpečení stravování pro zaměstnance: 1) provoz vlastního stravovacího zařízení, jímž se rozumí i provoz vlastního stravovacího zařízení prostřednictvím jiných subjektů, a 2) příspěvek na stravování zajišťované prostřednictvím jiných subjektů. „Příspěvkem na stravování zajišťované prostřednictvím jiných subjektů“ lze stěží rozumět cokoli jiného než výdaje (náklady) vynaložené za účelem toho, aby třetí subjekty poskytovaly zaměstnancům stravování. Konkrétní

právní charakter příspěvku či jeho části je v tomto ohledu nerozhodný. Je tedy lhostejné, zda poplatník od třetích subjektů např. přímo kupuje stravování v jejich stravovacím zařízení (předplácí zaměstnancům obědy) nebo dává zaměstnancům peníze v hotovosti s tím, že zaměstnanec musí následně prokázat, že je vynaložil na zajištění svého stravování, anebo se připojí k některému ze systémů stravenek uplatnitelných v různých stravovacích zařízeních, a ponechává tak zaměstnancům v podstatné míře volbu, kde se budou stravovat. V každém případě je podle § 24 odst. 2 písm. j) bodu 4 zákona o daních z příjmů daňově uznatelných pouze 55 % z jím celkově vynaložených výdajů (nákladů), přepočtených na cenu jednoho jídla, za dodržení maximální hranice vycházející z maximální výše nezdánitelných cestovních náhrad zaměstnance podle § 6 odst. 7 písm. a) zákona o daních z příjmů. Pokud tedy poplatník kupuje od zprostředkovatele stravenky v určité hodnotě a platí za ně vedle jejich nominální hodnoty i určitý poplatek za zprostředkování fungování celého stravenkového systému, je poplatek za zprostředkování součástí příspěvku poskytovaného zaměstnanci. Uvedený závěr ostatně plyne i ze smyslu a účelu a ekonomické podstaty stravenkového systému. Stravenky jsou poukázkami, za něž lze koupit pouze vybrané zboží a pouze u vybraných prodejců. Jejich smyslem je dát zaměstnanci svobodu volby při výběru konkrétního stravovacího zařízení, ovšem zároveň zajistit, že stravenky budou utráceny pouze za stravování. Poplatek za zprostředkování bývá často jedním z atributů celého stravenkového systému, jenž vytváří mezi jeho účastníky potřebné právní a ekonomické vazby. Samotná skutečnost, zda konkrétní stravenkový systém obsahuje poplatky za zprostředkování, anebo nikoli, případně kdo takové poplatky platí a kdo ne, je pro jeho daňověprávní zařazení irelevantní a je věcí smluvního ujednání účastníků stravenkového systému. Poplatek za zprostředkování, pokud existuje, je z hledisek § 24 odst. 2 písm. j) bodu 4 zákona o daních z příjmů významný pouze v případě, je-li placen zaměstnavatelem, neboť pak je zásadně součástí ceny jídla, jejíž zá-

konem předepsaná část je daňově uznatelným výdajem (nákladem).

V tomto ohledu je tedy zcela nerozhodné, jak je o různých způsobech zajištění stravování účtováno a jakou povahu mají stravenky z hlediska účetního, neboť zákon o daních z příjmů obsahuje autonomní a relativně ucelenou právní úpravu, z níž je zřejmé, co a v jaké míře má být za daňově uznatelný výdaj (náklad) považováno. Ani pokyn D-300, který

ve třetí větě bodu 19 výkladu k § 24 odst. 2 zákona o daních z příjmů uvádí, že při zajištění stravování prostřednictvím stravenek se cenou jídla rozumí hodnota stravenky včetně poplatku za zprostředkování jejího prodeje, neobsahuje nic, co by se vymykalo rámci zákona. Pouze pro konkrétní poměrně frekventovaný druh zajištění stravování prostřednictvím stravenek stvrzuje závěr bez obtíží vyvoditelný z textu zákona.

3077

Autorský zákon: bezúplatná zákonná licence

Ochranné známky: námitky proti zápisu; podání přihlášky v dobré víře

k § 33 odst. 1 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 216/2006 Sb.

Bezúplatná zákonná licence k využití kresby zachycující podobu architektonického autorského díla (budova mlýna umístěná na veřejném prostranství), která je upravena v § 33 odst. 1 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským, není podmíněna existencí nájemního vztahu k dané budově, s nájmem vůbec nesouvisí, a proto skončení nájmu mlýna nemá za následek zánik práva dosavadního nájemce nadále užívat k označování svých výrobků nezapsané označení obsahující mj. kresbu předmětného mlýna.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2014, čj. 9 A 105/2010-119)

Věc: Společnost s ručením omezeným Pejšův mlýn Sedlčany proti Úřadu průmyslového vlastnictví, za účasti 1) Mgr. Šárky W. V. a 2) Ing. Veroniky V., o zápis ochranné známky.

Rozhodnutím ze dne 16. 10. 2008 žalovaný vyhověl námitkám fyzické osoby J. V., podnikající pod obchodní firmou Josef Vodička – mlynářství (dále jen „namítající“), proti zápisu kombinovaného označení ve znění „*Sedlčanská mouka*“ do rejstříku ochranných známek, přihlášeného dne 31. 10. 2007 a zveřejněného ve Věstníku žalovaného dne 12. 12. 2007, jehož přihlašovatelem je žalobce, pro část výrobků třídy 30 mezinárodního třídění výrobků a služeb. Pro ostatní výrobky přihlašované ve třídě 30 a pro všechny výrobky a služby přihlašované ve třídách 5, 40 a 42 mezinárodního třídění bylo přihlašované kombinované označení postoupeno k zápisu do rejstříku ochranných známek.

Rozklad podaný žalobcem předseda žalovaného svým rozhodnutím ze dne 22. 3. 2010 zamítl.

Rozhodnutí předsedy žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. V ní uvedl, že namítající užíval jako nájemce na základě opakovaně uzavíraných nájemních smluv na dobu určitou budovu Sedlčanského mlýna a provozoval v něm svou podnikatelskou činnost, která spočívá ve výrobě a prodeji produktů z obilovin. V rámci tohoto dočasného a odvozeného oprávnění užívat mlýn namítající užíval rovněž vzhled pronajatého mlýna při označování výrobků, přičemž vyobrazení bylo užíváno společně s věcně a místně popisnými slovními prvky „*SEDLČANSKÁ MOUKA*“, tedy mouka pocházející ze Sedlčanského mlýna. Na obalech výrobků namítajícího z té doby je na boku uvedeno označení místa výroby „*P. mlýn Sedlčany*“. Nájem na základě poslední nájemní smlouvy sjednané

na dobu určitou zanikl uplynutím sjednané doby dne 29. 2. 2008.

Žalobce, respektive původní přihlašovatel pan Ing. J. P. (spoluvlastník Sedlčanského mlýna), přihlásil k ochraně předmětné kombinované označení, které obsahuje obrazový prvek vlastního Sedlčanského mlýna doplněný o věcně a místně popisné slovní prvky „*Sedlčanská mouka*“. Toto označení bylo přihlášeno v dobré víře, že přihlašovatel je oprávněn užívat pro své výrobky kombinované označení obsahující kresbu vlastního mlýna, které je jednak způsobilé odlišit jeho výrobky od výrobků konkurence díky originálnímu grafickému ztvárnění a zároveň je způsobilé poskytnout spotřebiteli popisnou informaci o místě výroby jeho výrobků. Namítající samozřejmě věděl o blížícím se konci nájmu a také věděl, že Ing. J. P., respektive žalobce, hodlá po uplynutí doby nájmu provozovat ve vlastním mlýnu v Sedlčanech mlynářskou činnost. V souvislosti se skončením nájmu Sedlčanského mlýna, kdy vztahy již byly značně napjaté, podal namítající dne 30. 1. 2008 námitky proti zápisu označení přihlášeného Ing. J. P. do rejstříku ochranných známek a zároveň ve stejný den podal přihlášku vlastní kombinované ochranné známky. Žalobce je přesvědčen, že námitky proti zápisu jím přihlášeného označení do rejstříku ochranných známek, stejně jako přihláška kombinované ochranné známky, nebyly namítajícím podány v dobré víře, když jmenovaný si musel být vědom dočasné a odvozené povahy práva užívání budovy Sedlčanského mlýna na základě nájemní smlouvy. Nájemnímu vztahu je tato dočasnost a odvozenost práv imanentní a vyplývá ze samotné jeho povahy. Právo namítajícího užívat Sedlčanský mlýn bylo po celou dobu dočasné a odvozené od práva vlastníků nemovitostí, a namítající ho tedy mohl vykonávat jen s jejich souhlasem. Takový souhlas byl dán pouze v rozsahu a po dobu trvání nájemní smlouvy. Žalobce je přesvědčen, že podání námitek a rovněž podání přihlášky ochranné známky bylo vedeno snahou namítajícího překonat dočasnost oprávnění užívat vyobrazení Sedlčanského mlýna, když s vědomím blížícího se zániku nájmu přihlá-

sil toto vyobrazení k ochraně jako součást přihlášky ochranné známky ve snaze obejít chybějící oprávnění k užívání vyobrazení Sedlčanského mlýna po zániku nájmu a získat právo k ochranné známce absolutní povahy, které by mohl uplatnit proti právům a oprávněným zájmům Ing. J. P., respektive žalobce. Zároveň podal námitky proti zápisu označení přihlášeného Ing. J. P. a zamlčel podstatné skutečnosti týkající se dočasné povahy nájmu.

Žalovaný pochybil, když došel k závěru, že existence či neexistence souhlasu s užíváním vyobrazení budovy Sedlčanského mlýna na výrobcích namítajícího není pro rozhodnutí žalovaného v dané věci podstatná a že žalovanému nepřísluší tuto otázku řešit. Žalovaný zcela pominul podstatný definiční znak staršího nezapsaného označení vyplývající z § 7 odst. 1 písm. g) zákona o ochranných známkách, spočívající v tom, že namítajícímu musí svědčit právo k takovému označení, tedy právo takové označení v namítané podobě užívat. Pojmově není přípustné, aby někdo namítal existenci staršího nezapsaného označení, když mu nesvědčí právo takové označení v namítané podobě užívat z důvodu, že nemá souhlas k užívání určitého prvku využitého v označení nebo že oprávnění užívat takový prvek již zaniklo. Dle přesvědčení žalobce nemůže vzniknout a existovat právo k nezapsanému označení, pokud uživatel, byť označení fakticky užívá, nemá potřebný souhlas třetí osoby s užíváním takového označení nebo určité části takového označení. V daném případě je rozhodný souhlas s užíváním vyobrazení Sedlčanského mlýna, k čemuž namítající nemá souhlas. Ze skutečností známých žalovanému v době rozhodnutí o námitkách bylo zřejmé, že namítající užíval budovu Sedlčanského mlýna na základě opakovaně uzavírané a prodlužované nájemní smlouvy, tedy že jeho oprávnění bylo odvozené (závislé na souhlasu vlastníka jako pronajímatele) a dočasné (ze samotné povahy nájemního práva). Proto žalovaný pochybil, když nepřihlédl k těmto skutečnostem a nevzal v úvahu tvrzení původního přihlašovatele, že nikdy nedal souhlas s užíváním budovy Sedlčanského mlýna v rámci označení užívaného namítají-

cím. Existenci takového souhlasu (trvání práva k nezapsanému označení) musí vždy prokázat ten, kdo tvrdí, že mu příslušné právo svědčí, jinak není možné vzít existenci takového práva za prokázanou. Dle žalobce není možné, aby nájemce specifické nemovitosti, jejíž stavba, zařízení a provozní charakter může mít podstatný vliv na kvalitu produkovaných výrobků, byl oprávněn užívat její vzhled pro označování výrobků produkovaných pomocí pronajaté nemovitosti bez souhlasu vlastníka. Tím spíše není nájemce oprávněn zneužít takové označení obsahující vzhled nemovitosti proti zájmům jejího vlastníka v souvislosti s ukončením nájmu a po ukončení nájmu. Žalovaný proto pochybil, když došel k závěru, že namítajícímu svědčí právo k údajně namítanému nezapsanému označení, které obsahuje vyobrazení Sedlčanského mlýna ve vlastnictví původního přihlašovatele, přestože namítající neprokázal právo užívat takové vyobrazení (souhlas vlastníka s takovým užíváním věci) a navíc v době rozhodnutí žalovaného o námitkách bylo zřejmé, že takové užívání namítajícím musí být nutně klamavé z hlediska nepravdivého označení původu jeho výrobků (místa výroby).

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že je nesporné, že v letech 2001 až 2007 užíval namítající pronajatý Sedlčanský mlýn za účelem podnikání (výroby). Jelikož nájemní smlouva má skutečně pouze dočasnou povahu, nepřevádí na namítajícího vlastnické právo k mlýnu, které si ovšem namítající ani nenárokují. Namítající umísťoval na své výrobky mimo jiné obrázek Sedlčanského mlýna, kde výrobky vyráběl. Pro nezapsané označení je rozhodné, kdo je konkrétní výrobce nebo poskytovatel služeb, nikoliv to, zda vlastní určitou nemovitost. Jinými slovy, že známkoprávního hlediska je podstatné, kdo produkuje výrobky, pro koho jsou z pohledu spotřebitelské veřejnosti výrobky či služby příznačné, nikoli to, kdo (spolu)vlastní provozovnu (mlýn). Bylo zjištěno, že v době, kdy byla podána přihláška ochranné známky žalobce, to byl namítající, kdo produkoval výrobky s obalem s kombinovaným nezapsaným označením, které získalo dlouhotrvajícím užíváním vži-

tost, a jemu tedy svědčí právo z nezapsaného označení. Žalovaný tedy shledal, že v době podání námitek byly námitky oprávněné. S žalobcovým tvrzením, že bylo označení „*přihlášeno v dobré víře, že je přihlašovatel oprávněn užívat pro své výrobky kombinované označení obsahující kresbu vlastního mlýna*“, tedy žalovaný rozhodně nemůže souhlasit. Když měl namítající v nájmu mlýn, kde pod nezapsaným označením produkoval určité výrobky, a spoluvlastník mlýna pro tyto výrobky přihlásil podobnou ochrannou známku, nelze uvedené žalobcovo oprávnění ze známkoprávního hlediska uznat.

Žalovaný dále uvedl, že výhrada, že nájemní smlouva nezakládala nájemci oprávnění užívat vyobrazení provozovny na obalech výrobků, není pro námitkové řízení rozhodná. K otázce, zda namítajícímu svědčí nebo nesvědčí právo užívat namítané nezapsané označení, podotkl, že ze známkoprávního hlediska splnil namítající všechny zákonné podmínky pro podání námitek podle uvedeného ustanovení zákona o ochranných známkách. Namítané nezapsané označení vzniklo přede dnem podání přihlášky podobné ochranné známky, bylo užíváno pro částečně shodné výrobky, jako jsou uvedeny v seznamu výrobků přihlašovaného označení, namítající své výrobky pod tímto označením trvale a kontinuálně vyráběl, a v důsledku toho získalo rozlišovací způsobilost (vžitost), přičemž namítané označení nemá jen místní dosah. Tvrzení žalobce, že užívání nezapsaného označení namítajícím musí být klamavé z hlediska místa výroby, žalovaný odmítá s tím, že namítající užíval toto označení v předmětnou dobu oprávněně.

V replice k vyjádření žalovaného žalobce namítá, že vznik a trvání práva k nezapsanému označení závisí na splnění celé řady podmínek. Podstatou tvrzení žalobce je to, že nestačí, aby uživatel užíval označení nikoliv pouze místního dosahu před podáním přihlášky kolidující ochranné známky, ale musí být splněny další podmínky, což žalovaný již nereflkuje. Ustanovení § 7 odst. 1 písm. g) zákona o ochranných známkách hovoří o uživateli nezapsaného označení nebo jiného

označení užívaného v obchodním styku pro výrobky nebo služby, které nemá pouze místní dosah a právo k tomuto označení vzniklo přede dnem podání přihlášky kolidující ochranné známky. Pokud by toto ustanovení bylo vykládáno pouze doslovně, tak je evidentně neúplné a v určitém směru i nesmyslné (např. pokud přihlašovatel uplatňuje datum práva priority přihlášené ochranné známky, tak je nutné vykládat toto ustanovení tak, že právo k namítanému nezapsanému označení muselo vzniknout před datem práva priority a nikoliv před datem podání přihlášky). Dle přesvědčení žalobce jsou v tomto ustanovení některé podmínky vzniku práva k nezapsanému označení uvedeny výslovně, ovšem jsou i další nezbytně nutné podmínky, které vyplývají ze zákona implicitně. Podmínky výslovně uvedené v zákoně je možné stručně shrnout tak, že (i) označení muselo být užíváno v obchodním styku (ii) v takovém rozsahu, že nemá pouze místní dosah, a to (iii) v době před podáním přihlášky kolidující ochranné známky (právo k nezapsanému označení musí být prioritně starší než kolidující ochranná známka). Dle žalobce ovšem existuje i minimálně několik dalších výslovně neuvedených podmínek implicitně předpokládaných zákonem. Aby právo k nezapsanému označení ve smyslu § 7 odst. 1 písm. g) zákona o ochranných známkách mohlo vzniknout, musí se jednat o (i) oprávněné užívání nezapsaného označení (ii) způsobilé založit samostatné (nezávislé), originální (neodvozené) a svou povahou výlučné právo k nezapsanému označení. Jinak řečeno pouhým splněním v zákoně výslovně uvedených formálních podmínek ještě nevzniká právo k nezapsanému označení ve smyslu § 7 odst. 1 písm. g) zákona o ochranných známkách, pokud např. uživatel užívá nezapsané označení neoprávněně nebo pokud je takové právo užívání omezeno právy jiných osob nebo pokud je takové právo užívání odvozené od práva jiné osoby apod. Do rejstříku ochranných známek také není možné zapsat jakékoliv označení. Ze zápisu jsou např. vyloučena označení nepřihlášená v dobré víře, porušující práva třetích osob atd. (viz § 4 zákona), proto obdobný princip musí implicitně platit také pro vznik

práva k nezapsanému označení. V případě ochranných známek se uplatňuje jednak průzkum v tomto směru ještě v době před zápisem do rejstříku a následně je možné prohlásit ochrannou známku za neplatnou, což u nezapsaného označení nepřipadá v úvahu, proto je v případě nezapsaného označení třeba tyto skutečnosti zkoumat vždy *ad hoc* v rámci každého řízení v souvislosti s posouzením toho, zda namítajícímu svědčí samostatné, originální a výlučné právo k nezapsanému označení, či nikoliv. Žalobce je přesvědčen, že výše uvedené závěry se uplatní nejen v případě, kdy se vada či nedostatek v užívání či právního titulu k užívání vztahuje na nezapsané označení v celém jeho rozsahu, ale obdobně se uplatní rovněž v případě, kdy se taková vada či nedostatek vztahuje jen na určitou část nezapsaného označení (jeden či více jeho prvků). Pokud tedy uživatel nezapsaného označení nemá dostatek oprávnění k takovému užívání nebo nejde o samostatné, originální a výlučné právo užívání, nemůže právo k nezapsanému označení vzniknout, nebo nemůže vzniknout v celém rozsahu, ale jen částečně.

Žalobce je přesvědčen, že namítajícímu nemohlo vzniknout samostatné, originální a výlučné právo k nezapsanému označení ve smyslu § 7 odst. 1 písm. g) zákona o ochranných známkách v rozsahu zahrnujícím vyobrazení Sedlčanského mlýna. Namítající sice mohl získat samostatné, originální a výlučné právo k nezapsanému označení v podobě celkové grafické úpravy obalů jeho výrobků, ovšem takové právo namítajícího se nemůže vztahovat na vyobrazení Sedlčanského mlýna na těchto obalech, a takové nezapsané označení je tedy možné namítat jen v rozsahu nezahrnujícím vyobrazení Sedlčanského mlýna. Dle přesvědčení žalobce vyplývá ze zákona ještě minimálně další implicitní podmínka vzniku, respektive trvání práva k nezapsanému označení ve smyslu § 7 odst. 1 písm. g) zákona o ochranných známkách, totiž že uživatel musí být v dobré víře, že mu náleží samostatné, originální a výlučné právo k užívanému nezapsanému označení v celém jeho rozsahu. V daném případě si ovšem namítají-

cí byl evidentně vědom toho, že nájem je na dobu určitou a že nemá žádné originální a nezávislé oprávnění k užívání Sedlčanského mlýna, a to ani pro výrobu výrobků, ani pro označování výrobků.

Osoby zúčastněné na řízení (právní nástupkyně zemřelého namítajícího) ve vyjádření k věci samé uvedly, že žalobce byl založen dne 29. 1. 2005. Namítající provozoval mlynářství od roku 1991, a to zpočátku jako nájemce Sedlčanského mlýna, kdy zde po celou dobu produkoval Sedlčanskou mouku. Produkce Sedlčanské mouky není spojena s mlýnem, ale s činností namítajícího a jeho rodiny. Předmětné zobrazení mlýna pak není spojováno s místem, ale s rodinou namítajícího. Namítající při svém působení na trhu od roku 1991 užíval jak vyobrazení budovy mlýna, tak i název Sedlčanská mouka, a spojení Sedlčanská mouka s vyobrazením budovy se od roku 1991, tj. za 17 let, staly zobrazením jednoznačně spojeným s rodinou a činností namítajícího.

Teprve v roce 2005 si žalobce začal činit nároky na ochrannou známku Sedlčanská mouka a nyní i vyobrazení budovy. Z jednání žalobce lze vypožorovat jeho rozpor s dobrými mravy, kdy se žalobce, resp. J. P., snaží přisvojit si výnosy z dobrého jména Sedlčanská mouka a dále spojení výrobků s vyobrazením budovy, neboť si je velmi dobře vědom toho, že spojení Sedlčanská mouka s vyobrazením budovy, tak jak je přihlašováno, je spojeno s kvalitními výrobky, a to díky podnikatelské činnosti namítajícího a jeho rodiny.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Na tomto místě považuje soud za potřebné zdůraznit, že žalobce žádnou ze svých námitek nezpochybnil závěr žalovaného, že namítající namítané nezapsané označení dlouhodobě užíval v obchodním styku pro výrobky zařazené ve třídě 30 mezinárodního třídění výrobků a služeb, které jsou shodné nebo podobné výrobkům, na které se měla vztahovat přihlašovaná ochranná známka žalobce, a že tak činil již před podáním přihlá-

ky napadené ochranné známky. Žalobce rovněž ničím nezpochybnil závěr žalovaného, že namítajícím užívané nezapsané označení je označením, které nemá pouze místní dosah. O splnění těchto podmínek pro podání námitek zakotvených v § 7 odst. 1 písm. g) zákona o ochranných známkách tedy v souzené věci není mezi stranami sporu.

Žalobce v žalobě a též v následně podané replice opakovaně namítá, že namítajícímu nevzniklo právo k užívání označení v podobě zobrazení budovy Sedlčanského mlýna, protože k tomu neměl souhlas pronajímatelů stavby, popř. že jmenovaný právo k užívání tohoto obrazového prvku k označení svých výrobků nutně pozbyl v důsledku skončení nájmu předmětného mlýna. V této souvislosti žalobce zdůrazňuje dočasnost nájemního vztahu a jeho odvozený charakter. Tyto žalobní námítky však nejsou opodstatněné.

Předně je třeba uvést, že namítající nepotřeboval k užívání obrazového prvku v podobě schematického znázornění budovy Sedlčanského mlýna k označení svých výrobků souhlas vlastníků – pronajímatelů mlýna. Jak již zdejší soud uvedl v rozsudku ze dne 9. 4. 2013, čj. 8 A 112/2010-69, jímž rozhodl o žalobě Ing. J. P. proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 26. 2. 2010, „[p]ředmětná nemovitost [mlýn] je věc, jejímž prostřednictvím je vyjádřeno autorské, konkrétně architektonické dílo ve smyslu § 2 odst. 1 autorského zákona [...] Autorský zákon výslovně v dílu 4 oddílu 3 stanoví tzv. bezúplatné zákonné licence, tedy způsoby užití děl, které umožňují každému bezúplatně užívat autorská díla při splnění stanovených podmínek. Jednou z těchto licencí je užití díla umístěného na veřejném prostranství vyjádřené § 33 odst. 1 uvedeného zákona.“ Dle zmíněného ustanovení do práva autorského nezasahuje ten, kdo kresbou, malbou nebo grafikou, fotografií nebo filmem nebo jinak zaznamená nebo vyjádří dílo, které je trvale umístěno na náměstí, ulici, v parku, na veřejných cestách nebo na jiném veřejném prostranství; do autorského práva nezasahuje ani ten, kdo takto vyjádřené, zachycené nebo zaznamenané dílo dále užije. Podle citovaného rozsudku

soud zjistil, že z fotografie předložené namítajícím vyplývá, že budova Sedlčanského mlýna se nenachází v uzavřeném prostoru tak, že by nebyla viditelná z veřejné cesty. To je ostatně zřejmé i z leteckého snímku předmětného mlýna dostupného na www.mapy.cz. Na tuto budovu tedy dopadá § 33 odst. 1 autorského zákona, což znamená, že namítající byl v rámci bezúplatné zákonné licence oprávněn zaznamenat kresbou podobu Sedlčanského mlýna a takto zachycené dílo dále užít k označení jím vyráběných výrobků, aniž by tím jakkoliv zasáhl do autorského práva k tomuto architektonickému dílu.

Ve výše citovaném rozsudku zdejší soud dospěl rovněž k závěru, že Ing. J. P., což je jeden ze spoluvlastníků předmětného mlýna, neprokázal, že by mu náležela práva k uvedenému autorskému dílu. Autorská práva k architektonickému dílu náležejí primárně jeho autorovi, tj. architektovi. Podle § 27 autorského zákona trvají majetková práva k autorskému dílu po dobu autorova života a 70 let po jeho smrti. Ing. J. P. ani v námitkách, ani v žalobě neuvedl jméno architekta, který předmětné dílo vytvořil, ani to, zda tento architekt dosud žije či zda již zemřel, případně kdy k tomu došlo. Nebylo tedy ani možné určit, zda majetková práva k autorskému dílu stále trvají či zda již zanikla a jedná se o dílo volné ve smyslu § 28 autorského zákona. Soud pro úplnost dodává, že ani v nyní projednávané věci žalobce neprokázal, že práva k uvedenému autorskému (architektonickému) dílu náleží spoluvlastníkům této nemovitosti.

Výše uvedené závěry plně prokazují nedůvodnost žalobní námitky, že namítající nebyl oprávněn užívat vyobrazení budovy Sedlčanského mlýna k označování svých výrobků, protože k tomu neměl souhlas pronajímatelů této nemovitosti. Namítající tak mohl činit v rámci bezúplatné zákonné licence i bez souhlasu pronajímatelů – spoluvlastníků mlýna, a to jak během období, kdy byl nájemcem předmětného mlýna, tak i po skončení tohoto nájemního vztahu. Z tohoto pohledu nelze než přisvědčit závěru žalovaného, že existence či neexistence souhlasu (pronajímatelů mlýna) s užíváním vyobrazení budovy Sedl-

čanského mlýna na výrobcích namítajícího je pro rozhodnutí v dané věci nepodstatná.

Bezúplatná zákonná licence k využití kresby zachycující podobu architektonického autorského díla (zde budovy Sedlčanského mlýna) umístěného na veřejném prostranství není nikterak podmíněna existencí nájemního vztahu k této budově, s nájmem vůbec nesouvisí, a proto skončení nájmu předmětného mlýna v důsledku uplynutí sjednané doby nájmu nemohlo mít za následek zánik práva namítajícího namítané označení nadále užívat k označování svých výrobků.

Samotný fakt, že v brzké době mělo dojít ke skončení nájemního vztahu, ani vědomí toho, že Ing. J. P., popř. žalobce, hodlá po skončení nájemního vztahu v daném mlýně též provozovat mlynářskou činnost, neproказuje absenci dobré víry namítajícího při podání námitek proti žalobcem přihlašovanému označení do rejstříku ochranných známek, jak tvrdí žalobce. Vzhledem k tomu, že namítající užíval namítané nezapsané označení obsahující mj. schematické zobrazení budovy Sedlčanského mlýna k označování svých výrobků po řadu let, a to nikoliv jen v dané lokalitě (žalovaný shledal, že toto označení nemělo jen místní dosah), je zcela logické, že se námitkami snažil zabránit tomu, aby žalobce uspěl s přihláškou podobné ochranné známky, která měla být zapsána mj. též pro shodné či podobné výrobky třídy 30 mezinárodního třídění výrobků a služeb. Navíc, jak již bylo soudem konstatováno shora, dobrá víra namítajícího vůbec není zákonným hlediskem pro posouzení důvodnosti námitek podaných podle § 7 odst. 1 písm. g) zákona o ochranných známkách.

Z výše uvedeného plyne, že namítající byl oprávněným uživatelem namítaného nezapsaného označení, které kromě slovního prvku „SEDLČANSKÁ MOUKA“ obsahuje též schematické znázornění budovy Sedlčanského mlýna. Právo k tomuto označení, které nemá jen místní dosah, namítajícímu prokazatelně vzniklo přede dnem podání přihlášky napadené ochranné známky (31. 10. 2007), o čemž mj. svědčí dlouhodobé užívání tohoto označení jmenovaným před uvedeným da-

tem. Uplynutím sjednané doby nájmu Sedlčanského mlýna právo namítajícího užívat toto nezapsané označení k označování svých výrobků nezaniklo, neboť toto právo není nikterak spjato s existencí nájemního vztahu. Právě v přesvědčení, že právo namítajícího užívat vyobrazení budovy Sedlčanského mlýna k označování svých výrobků je stejně jako právo nájmu předmětného mlýna odvozeno od práva spoluvlastníků této nemovitosti a je na něm závislé, tkví zásadní omyl žalobce. Jeho námitka, že žalovaný pochybil ve svém závěru, že namítajícímu svědčí právo k namítanému nezapsanému označení, které obsahuje vyobrazení Sedlčanského mlýna, přestože namítající neprokázal souhlas vlastníka s takovým užíváním věci a tím ani právo užívat takové vyobrazení, je z výše popsanych důvodů neopodstatněná. (...)

Lze shrnout, že namítající před podáním přihlášky napadeného označení nikoliv jen v místním dosahu užíval namítané nezapsané kombinované označení obsahující mj. vy-

obrazení Sedlčanského mlýna k označování jím produkovaných výrobků. Že měl právo tak činit bez souhlasu vlastníků mlýna, a to i po zániku jeho nájemního vztahu k předmětnému mlýnu, bylo již soudem zdůvodněno shora. Zákon o ochranných známkách v takovém případě v § 7 odst. 1 písm. g) přiznává namítajícímu právo bránit se námitkami proti tomu, aby do rejstříku ochranných známek bylo pro shodné nebo podobné výrobky nebo služby (ať již na návrh vlastníka dané nemovitosti či kohokoliv jiného) zapsáno označení, které je podobné jím užívanému nezapsanému označení. V souzené věci soudu nezbylo než přisvědčit závěru žalovaného, že žalobcem přihlašované označení je skutečně podobné namítanému nezapsanému označení. Žalovaný proto postupoval v souladu se zákonem, když námitkám namítajícího podaným podle § 7 odst. 1 písm. g) zákona o ochranných známkách zčásti vyhověl a přihlášku napadené ochranné známky zamítl pro některé kolidující výrobky třídy 30 mezinárodního třídění výrobků a služeb.

3078

Ochranné známky: podání přihlášky ochranné známky v dobré víře

k § 7 odst. 1 písm. g) a k) a § 32 odst. 3 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochranných známkách)

Přihláška ochranné známky, která nebyla podána v dobré víře [§ 7 odst. 1 písm. k) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách], splňuje podmínku neplatnosti zápisu v případě, kdy přihlašovatel je autorem označení tvořícího ochrannou známku, avšak toto označení vytvořil úplatně na základě zadání a ve prospěch jiného subjektu (uživatele označení) a při přihlášce ochranné známky věděl, že označení vešlo ve známost ve spojení s charitativní činností uživatele.

Úřad průmyslového vlastnictví prohlásí ochrannou známku za neplatnou (§ 32 odst. 3 zákona o ochranných známkách) na základě námitek uživatele označení tvořícího ochrannou známku, který prokázal, že toto označení získal úplatně na základě smluvního ujednání pro účely své charitativní činnosti, a jím užívané označení nemá jen místní dosah [§ 7 odst. 1 písm. g) zákona o ochranných známkách].

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 8. 2013, čj. 9 A 9/2010-67)

Věc: Alena S. ARTAS AGENCY proti Úřadu průmyslového vlastnictví, za účasti občanského sdružení Liga proti rakovině, o neplatnost ochranné známky.

Žalovaný dne 28. 5. 2008 rozhodl o prohlášení slovní ochranné známky č. 284027 ve znění „KVĚTINOVÝ KONCERT“ za neplatnou na základě návrhu podaného navrhovatelem – osobou zúčastněnou na řízení.

Rozhodnutí I. stupně napadla žalobkyně rozkladem, na jehož základě předseda žalovaného napadené rozhodnutí dne 5. 11. 2009 změnil tak, že:

- ve výroku I. byl návrh na prohlášení slovní ochranné známky č. 284027 za neplatnou podle § 32 odst. 3 ve spojení s § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách zamítnut,

- ve výroku II. byla k návrhu podanému podle § 32 odst. 3 ve spojení s § 7 odst. 1 písm. g) citovaného zákona slovní ochranná známka č. 284027 prohlášena za neplatnou pro výrobky a služby zařazené do tříd mezinárodního třídění výrobků a služeb č. 16, 35, 36, 41 a 44 a

- ve výroku III. byla k návrhu podanému podle § 32 odst. 3 ve spojení s § 7 odst. 1 písm. k) citovaného zákona předmětná slovní ochranná známka č. 284027 prohlášena za neplatnou v plném rozsahu.

V odůvodnění vyšel žalovaný ze zjištění, že napadená slovní ochranná známka „KVĚTINOVÝ KONCERT“ č. 284027, jejímž vlastníkem je žalobkyně, byla zapsána do rejstříku ochranných známek dne 25. 9. 2006 s právem přednosti ode dne 16. 2. 2006, a to pro celou řadu výrobků a služeb mezinárodního třídění včetně tříd 16, 35, 36, 41 a 44. Návrh na prohlášení předmětné slovní ochranné známky za neplatnou podle § 32 odst. 3 ve spojení s § 7 odst. 1 písm. a), g) a k) zákona o ochranných známkách podal navrhovatel, který je majitelem prostorové ochranné známky č. 233678 – květu měsíčku lékařského, který je v rámci akcí Květinových dnů, pořádaných každoročně navrhovatelem v měsíci květnu, nabízen k prodeji v celonárodní veřejné sbírce. Namítaná barevná prostorová ochranná známka č. 233678 byla zapsána do rejstříku ochranných známek dne 23. 5. 2001 s právem přednosti ode dne 17. 2. 2000, a to pro seznam služeb zařazených do

tříd 36, 41 a 42 mezinárodního třídění, takže představuje, vzhledem k napadené ochranné známce, starší ochrannou známku ve smyslu § 3 písm. a) zákona o ochranných známkách.

Návrh na prohlášení slovní ochranné známky za neplatnou byl odůvodněn navrhovatelem tak, že od roku 1997 pořádá tzv. Květinové dny, které slouží ke zdravotní prevenci a podpoře onkologického výzkumu a zlepšení života onkologických pacientů. Jedná se o celonárodní veřejnou sbírku spojenou s prodejem žlutých květů měsíčku lékařského a Květinové dny jsou součástí programu Nádorové prevence, spolu s dalšími akcemi, jako např. Týden proti rakovině, Květinové koncerty. Květinové dny jsou podporovány i Květinovými koncerty v jednotlivých krajských městech. Navrhovatel doložil výčet Květinových koncertů a večerů a považoval za zřejmé, že je uživatelem nezapsaných označení „Květinový koncert“ či „Květinový večer“ užívaných v obchodním styku, která mají celorepublikový dosah. Navrhovatel dále namítal, že přihláška ochranné známky nebyla podána v dobré víře, neboť žalobkyně v minulosti spolupracovala jako jednatelka společnosti PRO TEMPORE AGENCY s. r. o. s navrhovatelem a na základě smlouvy o propagaci zabezpečovala a vykonávala propagaci navrhovatele. Již v minulosti si přihlásila mnoho ochranných známek, jež souvisí s činností navrhovatele. Navrhovatel smlouvu se žalobkyní pak vypověděl a vyhlásil výběrové řízení. Navrhovatel dovozoval nečestné úmysly žalobkyně, což dokazoval dopisem ze dne 22. 2. 2007, který byl adresován společnosti ARCADIA PRAHA s. r. o. – organizátorovi Českého dne proti rakovině v roce 2007. Nečestné úmysly pak stvrzuje i upozornění žalobkyně ze dne 14. 2. 2007 určené Magistrátu hl. m. Prahy, v němž se žalobkyně snažila zabránit konání Českého dne proti rakovině s tím, že je vlastníkem mnoha ochranných známek. Navrhovatel byl toho názoru, že pokud vlastnice napadené ochranné známky prováděla několik let finanční sbírky pro navrhovatele, nevznikl jí žádný právní nárok na označení užívaná navrhovatelem.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí vyšel ze zjištění, že správní orgán I. stupně neuznal

důvod k prohlášení předmětné slovní ochranné známky za neplatnou podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách, neboť v tomto případě nebyla zjištěna shodnost či podobnost porovnávaných ochranných známek a nebyla shledána pravděpodobnost jejich záměny na straně veřejnosti. Nicméně správní orgán I. stupně považoval za oprávněný návrh na prohlášení ochranné slovní známky za neplatnou podle § 7 odst. 1 písm. g) zákona o ochranných známkách, neboť byla shledána podobnost napadené ochranné známky „KVĚTINOVÝ KONCERT“ a namítaného nezapsaného označení „Květinový koncert“ ve třídách 35, 36, 41 a 44 mezinárodního třídění výrobků a služeb, když byla shledána podobnost posuzovaných označení, podobnost uvedených služeb a byl shledán větší než místní dosah užívání namítaného nezapsaného označení v obchodním styku. Důvod k prohlášení předmětné ochranné známky za neplatnou shledal správní orgán I. stupně rovněž z hlediska důvodu dle § 7 odst. 1 písm. k), když vzhledem k tomu, že označení „Květinový koncert“ bylo užíváno v obchodním styku s jiným subjektem (navrhovatelem), pak předmětná přihláška nebyla podána v dobré víře a navrhovatel byl touto přihláškou dotčen na svých právech.

Žalovaný dále vyšel i ze stanoviska navrhovatele, který k podanému rozkladu uvedl, že napadená slovní ochranná známka „KVĚTINOVÝ KONCERT“ byla vždy užívána ve prospěch a jménem navrhovatele na základě smlouvy o propagaci. Uvedl, že Liga proti rakovině je sdružení, které existuje již 18 let, byla oprávněna využít i služeb třetích osob k jeho propagaci, čímž však třetím subjektům, tedy ani žalobkyni žádná práva k ochranným známkám nevznikla. Žalobkyně tak činila všechny úkony na základě uzavřené smlouvy o propagaci a vše činila pro navrhovatele a za úplatu.

Žalovaný dále posuzoval namítané důvody neplatnosti z hlediska § 7 odst. 1 písm. g) zákona o ochranných známkách, kdy navrhovatel k prokázání svého práva k namítanému nezapsanému označení „Květinový koncert“ předložil celou řadu dokladů, jimiž prokazo-

val, že jeho právo k označení „Květinový koncert“ jako k nezapsanému označení vzniklo přede dnem podání přihlášky napadené ochranné známky a bylo v obchodním styku užíváno nejen v místním dosahu. Oproti tomu žalovaný vyšel rovněž z dokladů, které předložila žalobkyně, přičemž shledal, že namítaná nezapsaná označení „Květinový večer“ a „Květinový koncert“ jsou označeními staršími, neboť jsou užívány v obchodním styku od roku 2001–2002, kdežto přihláška napadené ochranné známky byla podána až 16. 2. 2006. Žalovaný posuzoval právo vzniklé k užívání nezapsaného označení „Květinový večer“ a „Květinový koncert“ z hlediska pojmu „místní dosah“ a tento pojem nevykládal toliko ve smyslu územním, ale rovněž i ve smyslu rozsahu užívání, co do jeho kvantity a kvality, tzn. i z hlediska množství předložených dokladů a jejich průkaznosti. Shledal, že navrhovatel užíval namítané nezapsané označení „Květinový večer“ a „Květinový koncert“ od roku 2001 v obchodním styku na území ČR již před podáním přihlášky napadené ochranné známky, a to v rámci koncertů klasické populární či jazzové hudby, spojených s tzv. Květinovými dny a s finanční sbírkou určenou pro boj proti rakovině. Principem tohoto charitativního počínu byl prodej žlutého květu Měsíčku lékařského a rozdávání letáků. S ohledem na vybrané částky a propagaci této akce žalovaný konstatoval, že spotřebitelské veřejnosti je tato aktivita navrhovatele známa a spojuje si ji právě s navrhovatelem, který je uveden na všech relevantních předložených dokladech a celou akci zaštiťuje. Z dokladů vyplynulo, že Květinové večery, resp. Květinové koncerty se konaly každý rok v jednom městě, a to jak v Praze, Ostravě, v Českých Budějovicích, v Liberci a na předložených dokladech, pořadatelských dokladech je vždy uveden navrhovatel coby realizátor těchto akcí, přičemž Květinový koncert konaný např. dne 14. 12. 2002 byl přenášen i Českou televizí v hlavním vysílacím čase a na televizní stanici ČT 1. Bylo prokázáno užívání namítaných nezapsaných označení Květinový koncert, resp. Květinový večer v obchodním styku ve větším než místním dosahu.

Žalovaný se v neposlední řadě zabýval posouzením oprávněnosti návrhu na prohlášení napadené ochranné známky za neplatnou podle § 7 odst. 1 písm. k) zákona o ochranných známkách. Posuzoval absenci dobré víry či zlou víru při podání přihlášky napadené ochranné známky a zvažoval, zda žalobkyně podala přihlášku této ochranné známky při vědomí o právu jiné osoby na stejné nebo podobné označení nebo zda nemohla být logicky neznalá takového práva v době podání přihlášky. Při vědomí obtížnosti dokazování dobré víry žalovaný přihlédl ke všem relevantním okolnostem, které by mohly zlou víru vyvrátit nebo naopak potvrdit, a to vždy k okamžiku podání přihlášky ochranné známky. Za stěžejní při rozhodování o dobré či zlé víře v tomto případě považoval skutečnost, že žalobkyně vykonávala svoji činnost na základě smlouvy o propagaci, kterou se agentura PRO TEMPORE AGENCY, jejíž jednatelkou je právě žalobkyně, zavázala poskytnout navrhovatelé veškerý propagační servis a obdobné aktivity agentury ve prospěch klienta, a za tuto činnost měla podle článku V dané smlouvy nárok na odměnu. Žalovaný usoudil, že se jednalo o vztah agentury a klienta, přičemž veškeré úkony sjednané touto smlouvou byly činěny ve prospěch klienta, tj. navrhovatele. Agentura neodpovídala za obsah reklamy, v případě nekalosoutěžního či osobnostního sporu. Z toho je zřejmé, že jestliže žalobkyně, resp. agentura PRO TEMPORE AGENCY pro navrhovatele pracovala, musela znát i označení „*Květinový koncert*“ a „*Květinový večer*“, které navrhovatel v souvislosti se svou činností užíval, a přesto si podala přihlášku ochranné známky v téměř shodném znění „*KVĚTINOVÝ KONCERT*“. Ani tvrzení žalobkyně, že veškeré realizace v rámci konání Květinových dnů, tj. i konání Květinových koncertů a Květinových večerů činila ona a nikoliv navrhovatel, nejsou v tomto případě relevantní, neboť žalobkyně, resp. agentura PRO TEMPORE AGENCY, vše činila jménem svého klienta pro něj na základě smlouvy o propagaci. Z toho vyplývá, že žalobkyně nepodala přihlášku v dobré víře, a navrhovatel tak mohl být dotčen na svých právech, proto byl dán důvod k prohlášení napadené

ochranné známky za neplatnou. K tomu žalovaný doplnil, že žalobkyně v této souvislosti ničím nedoložila své tvrzení, že ochrannou známkou vytvořila společně s akademickým malířem. Poukázal na to, že autorský zákon vymezuje dílo na objednávku jako dílo uzavřené na základě smlouvy o dílo, avšak taková smlouva nebyla žalobkyní předložena. Předmětem smlouvy o propagaci byly tiskové práce, audiovizuální práce a zabezpečení propagace a realizace tzv. Květinového dne. Součástí smlouvy o propagaci nebyly žádné logotypy případných označení.

Proti uvedenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze.

Žalobkyně mimo jiné namítala nesprávné posouzení neplatnosti napadené ochranné známky z pohledu § 7 odst. 1 písm. k) zákona o ochranných známkách. Uvedla, že od roku 1997 až do roku 2006 zajišťovala celostátní sbírky a za tuto dobu získala pro navrhovatele celkem částku 11 635 065, 07 Kč. Tak úspěšnou sbírku nelze vytvořit bez náležité propagace, zajištění realizačních dvojic pro pouliční prodej květů měsíčku lékařského, zajistit vybrání finančních prostředků, vymyslet a realizovat celou řadu symbolů pro účely sbírky. Tuto veškerou činnost zajišťovala žalobkyně, což je z příložených dokladů zřejmé. Za tím účelem vznikla a po 10 let úspěšně pokračovala agenturní činnost žalobkyně.

Žalobkyně tvrdila, že v daném případě navrhovatel upírá právo žalobkyni chránit si výsledky své činnosti. Jako osoba nepodnikající neměl žádného zájmu si chránit výsledky práce někoho jiného. Když si tuto ochranu zajistila právoplatná vlastnice, která celou sbírku vytvořila včetně symbolů jí provázejících, aby tu ochránila své mnohaleté dílo, navrhovatel podal řadu žádostí o zneplatnění ochranných známek žalobkyně. Žalovaný pak zcela jednostranně vystoupil proti žalobkyni, nevzal v úvahu její argumenty, doklady i výsledky za celou prospěšnou činnost a přispěl k vyvlastnění její ochranné známky. V tom spatřuje žalobkyně neoprávněný zásah do jejích práv, vytvoření nerovnovážného postavení v tomto sporu a zneužití správního uvážení.

Ve vyjádření k podané žalobě žalovaný reagoval mimo jiné na námitku, že veškerá činnost spojená s napadenou ochrannou známkou byla vykonávána pouze žalobkyní, nikoliv navrhovatelem. Žalovaný setrval na jednoznačném závěru, že veškerá činnost žalobkyně ve vztahu k namítané ochranné známce byla ze strany žalobkyně činěna na základě smlouvy o propagaci s navrhovatelem, jeho jménem, za úplatu a pod jeho záštitou. Žalobkyně tak měla funkci zastupující agentury. Takové agentuře však nevznikají práva užívat jakákoliv označení spojená s osobou, kterou zastupuje bez jejího souhlasu nebo dokonce pro své vlastní potřeby. Všechny předložené důkazy, a to jak ze strany žalobkyně, tak i navrhovatele zřetelně prokazují, že veškerá činnost žalobkyně byla činěna pouze v zastoupení navrhovatele a předmětná označení byla veřejnosti prezentována ve spojení s navrhovatelem, s jeho aktivitami. Není možné přisvědčit názoru žalobkyně, že napadená ochranná známka nebo namítaná ochranná známka byly užívány žalobkyní v obchodním styku. Žalobkyně si neuvědomuje, že veškerá její činnost ve prospěch navrhovatele se odvíjí od smlouvy, kterou se sama výslovně zavázala vykonávat pro ni propagační činnost, která přirozeně zahrnuje užívání log, označení názvů, které navrhovatele reprezentují a odlišují ho od jiných subjektů. To však neznamená, že by na žalobkyni bez dalšího přecházela jakákoliv práva užívat tato označení pro sebe nebo si práva k nim jednoduše uzurpovat. Napadené označení „*Květinový večer*“ jakož i napadená ochranná známka se během kontinuální činnosti navrhovatele v očích veřejnosti staly pro něj téměř synonymy. Proto návrh podaný podle § 7 odst. 1 písm. g) zákona o ochranných známkách byl shledán oprávněný. Zároveň žalovaný shledal, že přihláška napadené ochranné známky nemohla být ze strany žalobkyně podána v dobré víře, neboť bez vědomí navrhovatele přihlásila označení, o kterém věděla a musela vědět, že je spolu s dalšími označeními spojováno s navrhovatelem. Protože přihláška žalobkyně nebyla podána v dobré víře, přičemž navrhovatel je současně dotčen na svých právech, byl rovněž návrh podaný podle § 7 odst. 1 písm. k) citovaného zákona posouzen jako oprávněný.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Otázka, zda námitky navrhovatele proti zápisné způsobilosti předmětné ochranné známky žalobkyně jsou dle § 7 písm. g) a pro tento spor zejména podle § 7 písm. k) zákona o ochranných známkách oprávněné a mohou dle § 32 odst. 3 téhož zákona vést k prohlášení této ochranné známky za neplatnou, závisela na posouzení užívání namítané ochranné známky a nezapsaných označení v rámci vztahů mezi žalobkyní a navrhovatelem.

Z podkladu řízení, jakož i ze žalobních tvrzení vyplývá, že činnosti spojené s ochrannou známkou žalobkyně „*KVĚTINOVÝ KONCERT*“ ale i se symboly „*Květinový den*“, „*Květinový večer*“ a s květem měsíčku lékařského tvořícího ochrannou známku navrhovatele uskutečňovala žalobkyně v rámci celonárodní sbírky pořádané navrhovatelem, a to na základě Smlouvy o propagaci uzavřené dne 25. 5. 2002 ve znění jejích dodatků mezi agenturou PRO TEMPORE zastoupenou žalobkyní jako jednatelem a navrhovatelem jako klientem. Předmětem smlouvy o propagaci byly činnosti spojené s propagací cílů navrhovatele jako občanského sdružení – s bojem proti rakovině (články I. a II. Smlouvy). Tyto činnosti měly podle článku III. Smlouvy spočívat v poskytování veškerého propagačního servisu a obdobných aktivit agenturou ve prospěch navrhovatele, zahrnující mimo jiné i tiskové práce – grafické zpracování inzerce, zabezpečení propagace a realizace tzv. Květinového dne a audiovizuální práce (např. výroba a úprava propagačních TV, filmových a rozhlasových šotů) a další propagační práce dle pokynů klienta. Podle uvedené smlouvy měla agentura vedená žalobkyní postavení doslovně výhradního zprostředkovatele propagace navrhovatele (čl. IV. odst. 1). Jednotlivé kroky měly být vždy schváleny navrhovatelem, a to ke každému návrhu propagační činnosti včetně grafických návrhů (čl. IV. odst. 2), přičemž toliko schválené kroky a činnosti podléhaly úhradě ceny služby z uvedené Smlouvy o propagaci (čl. IV. odst. 3).

Za obsah a kvalitu výpovědi či informací i obsah reklam odpovídal navrhovatel (čl. IV. odst. 5). Smlouva v čl. VI. odst. 7 výslovně stanovila, že vlastníkem převoditelných a obdobných práv vzniklých při plnění této smlouvy se stává okamžikem skončení platnosti této smlouvy navrhovatel (klient). Kromě uvedeného je také podstatné, že podle článku V. příslušela agentuře za plnění dle smlouvy odměna.

Z pozvánek na akce Květinový koncert nebo Květinový večer založených ve správním spise a z brožury *„Liga proti rakovině Praha 1990–2005 – kronika, stručná historie a přehled činnosti“* z dubna 2005 vyplývá, že již od roku 2000 a v průběhu dalších let 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, tj. před přihláškou předmětné ochranné známky a zčásti i před uzavřením Smlouvy o propagaci, pořádal navrhovatel Květinové dny a Květinové koncerty v různých městech České republiky konané jak za účelem získání prostředků (výtěžků koncertu) pro projekty organizované navrhovatelem (pro podporu léčby onkologických onemocnění), tak i jako poděkování dárcům a aktivistům Květinového dne. Jako pořadatel těchto akcí je vždy na uvedených pozvánkách uveden navrhovatel. Z brožur navrhovatele z let 1990–2005, z titulů výročních zpráv navrhovatele z let 1997–2005, jakož i z dalších podkladů lze seznat, že navrhovatel je původním nositelem myšlenky sbírek pomoci na podporu léčby onkologických onemocnění a pořadatelem Květinových dnů i Květinového večeru s hudbou a Květinových koncertů, který si k propagaci své činnosti přizval žalobkyni. Lze přisvědčit tomu, že jméno žalobkyně se v souvislosti s činností navrhovatele objevuje i v době před podepsáním Smlouvy o propagaci ze dne 25. 5. 2002, např. v roce 1999 při fakturaci dodání květu astry pro Květinový den v roce 1999 v rámci agentury All IN AGENCY s. r. o., nicméně dle brožury *„Liga proti rakovině Praha 1990–2005 – kronika, stručná historie a přehled činnosti“* z dubna 2005 na s. 8 byla spolupráce s agenturou PRO TEMPORE AGENCY (se žalobkyní) zahájena v červnu 2002.

Z podkladů řízení vzal soud za prokázané, že mezi žalobkyní a navrhovatelem existovala smlouva o poskytování propagačních služeb, podle které se žalobkyně stala podpisem této smlouvy zprostředkujícím subjektem, vyvíjejícím činnost ve prospěch navrhovatele, přičemž v roce 1999, tj. před podpisem smlouvy, je při fakturaci zmíněna jako dodavatel symbolu pro Květinový den. Mezi účastníky řízení není sporné a soud nemá ani pochybnosti o tom, že žalobkyně vykonávala pro navrhovatele činnost, při níž byly užívány slovní i prostorové materiální symboly spojené s Květinovými dny i Květinovými koncerty, že dodala grafické či jiné symboly pro účely propagace sdružení a vyvíjela propagační činnost. I v případě, že žalobkyně, jak tvrdí, poskytovala navrhovateli veškerý propagační servis, věcně zajišťovala realizaci sbírky na podporu cílů navrhovatele, není tato skutečnost důvodem pro to, aby symboly spojené s Květinovými dny, Květinovými koncerty a Květinovými večery byly spojovány s její osobou jako původcem a nositelem těchto symbolů, a odůvodňovaly tak její dobrou vůli při podání přihlášky předmětné ochranné známky. Je tomu tak proto, že žalobkyně měla ve vztahu k navrhovateli toliko postavení smluvního obchodního partnera – dodavatele, zprostředkovatele či realizátora cílů a činnosti navrhovatele, a konala tak nikoliv jménem svým, ale na základě smluvního ujednání ve prospěch a na účet navrhovatele. Za velmi podstatnou v tomto vztahu soud považuje skutečnost, že žalobkyně tuto práci a činnost vykonávala za sjednanou odměnu, v níž se hodnotově odrazila veškerá tvůrčí a provozní aktivita žalobkyně při vědomí, že výsledky její činnosti za tuto odměnu náležejí navrhovateli. Navrhovatel byl tím subjektem, který svých cílů dosahoval prostředky a způsobem, které si objednal a uhradil, a proto veškeré výsledky činnosti žalobkyně náležely právě navrhovateli. Žalobkyně nebyla v postavení autora vytvářejícího na zakázku autorské dílo ani svou příslušností k myšlence Květinových koncertů, Květinových dnů a dalších květinových akcí ničím neprokázala. Naopak smluvně sjednala, že pro případ autorských práv je vlastníkem těchto i obdobných práv

vniklých při plnění smlouvy navrhovatel. Vzhledem k tomu, že výsledky její činnosti prováděné za úplatu se tak staly výsledky činnosti navrhovatele a byly spojené s jeho prezentací a působením na trhu humanitární pomoci, že s jeho jménem jsou spojeny výtěžky Květinových dnů, Květinových koncertů, Květinových večerů, a tím i celé charitativní sbírky, nemůže se žalobkyně oprávněně dovolávat ochrany výsledků její činnosti a její práce. Žalobkyně byla oceněna odměnou za svoji práci dle smlouvy, navrhovatel si výsledky práce žalobkyně za odměnu opatřil, a tyto výsledky tak má právo si chránit i známkoprávní ochranou pro svou osobu. Z uvedeného vyplývá spravedlivé a rovnovážné postavení žalobkyně i navrhovatele v celém myšlenkovém, pracovním i ekonomickém procesu realizace charitativní sbírky.

V provedeném dokazování před žalovaným navrhovatel listinnými důkazy o pořádání květinových akcí v různých místech České republiky, ale i pravidelně každým rokem po dlouhou dobu několika let prokázal, že užívání nezapsaného označení Květinový koncert v rámci květinových dnů a celonárodní sbírky na podporu boje proti rakovině je natolik široké a vešlo ve známost ve spojení se jménem navrhovatele, že nabylo větší než jen místní dosah. Uvedené tak svědčí o důvodnosti návrhu navrhovatele na prohlášení ochranné známky žalobkyně za neplatnou ve smyslu § 7 písm. g) zákona o ochranných známkách pro výrobky a služby v určitých, ve výroku II. uvedených třídách mezinárodního třídění výrobků a služeb. Veřejná známost sbírky navrhovatele a nadmístní užívání květinových symbolů také ve spojení se skutkovým zjištěním, že žalobkyně tyto symboly dodávala pro potřeby a prospěch navrhovatele a pro zavedení dobrého jména navrhovatele na charitativním trhu, mají ten důsledek, že žalobkyně se nemůže domáhat ochrany práv, která jí náleží a náležejí tomu, pro něhož symboly

akce smluvně vytvořila a na něhož byly převedeny. Proto žalobkyně při podání přihlášky ochranné známky nemohla být v dobré víře, že požaduje známkoprávní ochranu pro výsledky své činnosti. Musela si být vědoma toho, že květinové symboly, tedy i slovní označení Květinový koncert, nejsou symboly užívané jí v rámci jejího obchodního styku ve smyslu propagace její agentury a její podnikatelské činnosti na trhu a v konkurenci s jinými obdobnými agenturami, ale byly vytvořeny pro propagaci navrhovatele jako občanského sdružení a jeho humanitárního cíle – boje proti rakovině, spojeného právě s květinovými symboly.

Žalovaný tedy nepochybil ve svém závěru, že žalobkyně nepodala přihlášku ochranné známky v dobré víře, neboť si musela být vědoma skutečnosti, že označení Květinový koncert, byť by jej i sama vytvořila v rámci propagace navrhovatele, je označením užívaným v souvislosti s činností navrhovatele, a proto si žalobkyně podáním přihlášky ochranné známky ve znění tohoto označení přisvojila symbol příslušející navrhovateli, ač musela vědět, že vlastnictví tohoto označení její osobou bude znamenat dotčení práv navrhovatele. V tom žalovaný spatřoval naplnění podmínky nedobré víry při podání přihlášky ochranné známky „KVĚTINOVÝ KONCERT“ žalobkyně a soud tento úsudek považuje za opodstatněný a odpovídající výsledkům dokazování. Žalovaný vzal v úvahu všechny důkazy předložené žalobkyní i navrhovatelem, a vyvodil z nich právní závěry, které mají oporu v listinných důkazech. Oproti tomu žalobní námitka jednostranného úsudku žalovaného a námitka vyvlastnění práv žalobkyně neobstojí. Zákon o ochranných známkách umožňuje za okolností, jejichž naplnění v dané věci žalovaný shledal, prohlásit již dříve zapsanou ochrannou známku za neplatnou, a proto tento úkon zákonem předvídaný nelze napadat jako akt nezákonného vyvlastnění.

Veterinární péče: vydání závazného pokynu

k § 52 odst. 1 písm. b), § 53 odst. 4 a odst. 7 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění zákonů č. 131/2003 Sb., č. 316/2004 Sb., č. 48/2006 Sb., č. 182/2008 Sb., č. 281/2009 Sb. a č. 308/2011 Sb.^{*)}

I. Oprávnění vydat závazný pokyn je vázáno na nápravu nedostatků zjištěných při výkonu veterinárního dozoru, oproti tomu plnění procesních povinností (např. povinnost součinnosti dle § 53 odst. 4 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči) za účelem umožnění výkonu státního veterinárního dozoru je primárně vynucováno ukládáním pořádkové pokuty (§ 53 odst. 7 téhož zákona).

II. Vydání závazného pokynu k vynucení (procesní) povinnosti umožnit vstup do provozu, který podléhá výkonu státního veterinárního dozoru, je v rozporu s § 52 odst. 1 písm. b) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2014, čj. 8 As 43/2013-54)

Věc: Společnost s ručením omezeným ZIMBO CZECHIA proti Ústřední veterinární správě o vydání závazného pokynu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Krajská veterinární správa pro Pardubický kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) opakovaně usilovala o provedení kontroly prostřednictvím veterinárních inspektorů v provozovně žalobkyně. Ačkoliv byly kontroly řádně zahájeny předložením služebního průkazu inspektora, inspektoři nebyli opakovaně do provozovny vpuštěni. Správní orgán I. stupně proto vydal rozhodnutím ze dne 10. 2. 2012 podle § 52 odst. 1 písm. b) veterinárního zákona závazný pokyn pro žalobkyni: *neprodleně po oznámení tohoto rozhodnutí vytvořit vhodné podmínky pro výkon státního veterinárního dozoru a poskytovat veterinárním inspektorům nezbytnou součinnost tím, že jim na základě předložení služebních průkazů umožní přístup do potravinářského podniku.* Výrokem II. správní orgán I. stupně vyloučil odkladný účinek odvolání proti tomuto rozhodnutí dle § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, které žalovaná svým rozhodnutím ze dne 3. 9. 2012 zamítla.

Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, který ji rozsud-

kem ze dne 22. 5. 2013, čj. 52 A 59/2012-122, zamítl.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla tento rozsudek kasační stížností, v níž mimo jiné namítla, že vydání tzv. závazného pokynu představuje nezákonný způsob vytvoření podmínky pro provedení kontroly v provozovně stěžovatelky. Povinnost součinnosti je stanovena přímo ve veterinárním zákoně a lze ji vynutit jen zákonem stanovenými prostředky, tzn. pouze ukládáním pořádkové pokuty dle § 53 odst. 7 téhož zákona, a to i opakovaně. Veterinární zákon nestanoví, že si příslušný orgán veterinární správy může vynutit splnění této povinnosti jinak. Extenzivní výklad krajského soudu (a žalované i správního orgánu I. stupně) k § 52 odst. 1 písm. b) veterinárního zákona byl dle stěžovatelky ve vztahu ke kontrolovanému subjektu nepřipustný a protiústavní. Stěžovatelka se domnívala, že závazný pokyn ze dne 10. 2. 2012 byl právním aktem nicotným. K uvedenému dále dodala, že závěr krajského soudu, že veterinární správa neměla jiný možný způsob, jak vynutit kontrolu, postrádá odkaz na to, na základě jakého zákonného ustanovení tak mohla činit. Z citovaných ustanovení veterinární-

^{*)} S účinností od 1. 1. 2014 byl § 53 odst. 4 a odst. 7 změněn zákonem č. 279/2013 Sb.

ho zákona nevyplývá oprávnění vydat závazný pokyn k účelu, k jakému byl vydán.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že kontroly byly řádně zahájeny předložením služebního průkazu inspektora, ale inspektoři nebyli opakovaně do provozovny vpuštěni. Proto přistoupila krajská veterinární správa k vydání závazného pokynu k odstranění nedostatku spočívajícího v porušování povinnosti dle § 53 odst. 4 veterinárního zákona. Žalovaná nesouhlasila s výkladem dotčených ustanovení veterinárního zákona, který předkládala stěžovatelka, a to v plném rozsahu. V dané věci nadto zdůraznila zvláštní povahu veterinárního dozoru, která jej zcela odlišuje od jiných forem či druhů státní kontroly vykonávané některými jinými orgány státní správy. Za prvé jde o jeho soustavnost. V některých typech provozů (např. jatky) je přítomen úřední veterinární lékař nepřetržitě a veterinární inspektor zde má i místo výkonu práce. Dozor je prováděn u registrovaných či schválených subjektů, i provozovna stěžovatelky byla na základě její žádosti registrována k výkonu dozoru. U orgánů veterinárního dozoru vyvstává potřeba rychlé reakce. Krajská veterinární správa dozoruje činnosti, které se mohou přímo dotýkat lidského zdraví či zdraví zvířat, čemuž je přizpůsoben a speciálně upraven i dozor státu nad těmito činnostmi. Ve smyslu čl. 6 odst. 1 a odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 o hygieně potravin je to povinnost provozovatele spolupracovat „s příslušnými orgány v souladu s ostatními použitelnými právními předpisy Společenství, nebo pokud neexistují, v souladu s vnitrostátním právem“, a dále zajistit, „aby příslušný orgán měl vždy aktuální informace o zařízeních, včetně oznámení každé významné změny činnosti a každého uzavření stávajícího zařízení“.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, stejně tak jako rozhodnutí žalované zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

V.

(...)

B) K námitce kasační stížnosti týkající se nezákonnosti nebo nicotnosti závazného pokynu

[36] Žalovaná i krajský soud dospěly k závěru, že neposkytuje-li kontrolovaný subjekt součinnost při výkonu státního veterinárního dozoru, resp. odmítá-li vstup veterinárním inspektorům do provozovny i poté, co mu byla opakovaně uložena pořádková pokuta dle § 53 odst. 4 veterinárního zákona, je možno vynutit vstup za účelem provedení kontroly závazným pokynem, a deklarovat tak povinnost danou zákonem rozhodnutím, které je exekučně vykonatelné. Tento postup zdůvodnily zvláštní povahou veterinárního dozoru, jehož smyslem je ochrana života a zdraví.

[37] Rámcem právní úpravy je tento: podle § 52 odst. 1 veterinárního zákona „[o]rgány veterinární správy vykonávají státní veterinární dozor v souladu s tímto zákonem, zvláštními právními předpisy a předpisy Evropské unie. Při jeho výkonu a) dozírají, zda jsou dodržovány povinnosti, požadavky a podmínky stanovené tímto zákonem, zvláštními právními předpisy nebo předpisy Evropské unie anebo na jejich základě a v jimi stanovených mezích, a zjišťují nedostatky, jejich příčiny a osoby za ně odpovědné, b) projednávají a podle potřeby ukládají závaznými pokyny, jakým způsobem a v jaké lhůtě mají být zjištěné nedostatky odstraněny a kontrolují jejich plnění.“

[38] V navazujícím § 53 odst. 1 veterinární zákon založil veterinárním inspektorům oprávnění při výkonu státního veterinárního dozoru, mj. „a) vstupovat na pozemky, do provozních, skladovacích a jiných prostorů, zařízení a dopravních prostředků sloužících k činnosti kontrolovaných osob, která je předmětem státního veterinárního dozoru“, a dále pod písm. f) oprávnění „nelze-li z důvodu závažnosti nebo naléhavosti nebo bezpečí hrozícího pro zdraví lidí nebo zvířat dosáhnout žádoucí nápravy jinak, zejména vydáním závazných pokynů k odstranění zjištěných nedostatků, 1. na místě pozastavit nebo znehodnotit a neškodně odstranit živočišné produkty, které nejsou zdravotně nezávadné, anebo nařídit jejich znehodnocení“.

nebo neškodné odstranění, a to na náklad kontrolované osoby, 2. pozastavit, omezit nebo zakázat výrobu, zpracování nebo uvádění živočišných produktů do oběhu na přiměřenou dobu, jestliže nejsou dodržovány podmínky a požadavky stanovené tímto zákonem“.

[39] Nesplnění povinnosti kontrolované osoby poskytovat součinnost, zejména umožnit přístup na místa a do prostorů uvedených v § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona, bylo možné dle § 53 odst. 4 veterinárního zákona vynutit uložením pořádkové pokuty, kterou bylo možné uložit do výše 100 000 Kč, a to i opakovaně, maximálně celkem do 500 000 Kč (§ 53 odst. 7 citovaného zákona).

[40] Závazný pokyn lze vydat, jestliže jsou při výkonu dozoru zjištěny nedostatky v plnění konkrétní povinnosti (např. uvedené v § 22 veterinárního zákona) ze strany kontrolované osoby a nepostačuje samo projednání zjištěných nedostatků, ale vyvstane potřeba zavázat adresáta konkrétně stanoveným postupem k odstranění těchto věcných nedostatků v konkrétním provozu, a to ve stanovené lhůtě. Závazný pokyn jako institut představuje obdobu „uložení opatření k nápravě“, a to již kontrolou zjištěných nedostatků. Nelze-li nápravy dosáhnout, z důvodu závažnosti či naléhavosti nebezpečí hrozícího pro zdraví lidí nebo zvířat, uložením závazného pokynu (jako mírnějšího opatření), je veterinární inspektor oprávněn dle § 53 odst. 1 písm. f) veterinárního zákona zjednat nápravu okamžitě na místě [v aktuálním znění veterinárního zákona jsou tato oprávnění obsažena v § 53 odst. 1 písm. a) a písm. b)].

[41] Oprávnění vydat závazný pokyn je tak vázáno na nápravu nedostatků zjištěných při výkonu dozoru, oproti tomu plnění procesních povinností (např. povinnost součinnosti dle § 53 odst. 4 veterinárního zákona) za účelem umožnění výkonu dozoru je primárně vynucováno ukládáním pořádkové pokuty (§ 53 odst. 7 veterinárního zákona).

[42] Námitka je proto důvodná: k vydání závazného pokynu k vynucení (procesní) povinnosti umožnit vstup do provozu, který

podléhá výkonu státního veterinárního dozoru, došlo v rozporu s § 52 odst. 1 písm. b) veterinárního zákona. Krajský soud posoudil právní otázku, zda bylo možné vydat závazný pokyn za účelem splnění povinnosti poskytnout součinnost, nesprávně. Nejvyšší správní soud proto rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného a závazný pokyn zrušil.

[43] Námitka, že závazný pokyn je akt nicotný, ale důvodná není. Nejde tu o překročení pravomoci (které by paakt způsobilo); pravomoc pokyn vydat je dána. Nejsou tu ani vady takové intenzity, které by měly za následek, že správní akt vůbec nevznikl a práva a povinnosti by nezažil; v posuzované věci totiž vydaný závazný pokyn jednoznačně stanoví kým a vůči komu byl vydán, důvod, který k jeho vydání vedl, splňuje i obecné formální náležitosti rozhodnutí správního orgánu. Orgány veterinární správy ale mohou vydat takový pokyn za jiných podmínek (stanovených zákonem). Tyto podmínky zde splněny nebyly; vydaný akt je proto nezákonný, nikoli ale nicotný.

[44] Vzhledem k zvláštní povaze veterinárního dozoru však povinné subjekty nemohou jeho výkonu bránit způsobem, který zvolila stěžovatelka. Nelze učinit závěr, že povinnost součinnosti musí být nejprve vymáhána postupným ukládáním pořádkové pokuty až do vyčerpání jejího zákonného maxima 500 000 Kč, a to jen ve standardním správním řízení. Povaha veterinárního dozoru a cíl, k němuž byl ustaven, jímž je především ochrana života a zdraví osob a zvířat, vyžaduje, aby veterinární inspektoři využili oprávnění vynutit si vstup do provozních, skladových a jiných prostorů, sloužících k činnosti kontrolovaných osob, pakliže jsou mírnější prostředky neúčinné, i jinak. Veterinární inspektor tím, že předloží služební příkaz a vyzve kontrolovanou osobu, aby mu umožnila vstup do kontrolovaného objektu, provádí *úřední úkon*, jímž zahajuje výkon státního veterinárního dozoru. Subsidiárně pro postup správních orgánů (§ 1 správního řádu) včetně postupu při výkonu kontroly (§ 26 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole³⁾) platí správní řád jako obecný právní předpis.

³⁾ S účinností od 1. 1. 2014 byl tento zákon zrušen zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád); nyní se úprava obsažená v § 26 zákona o státní kontrole nachází v § 28 kontrolního řádu.

[45] Správní orgán podle § 135 správního řádu může požádat rovněž o součinnost Policii České republiky při provádění úkonů, „[h]rozí-li, že se někdo pokusí ztížit nebo zmařit provedení úkonu správního orgánu, nebo hrozí-li nebezpečí osobám nebo majetku“. Poskytnutí součinnosti ze strany policie

upravuje zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. Povinnost poskytnout součinnost při výkonu státního veterinárního dozoru je tak bezprostředně vynutitelná, byť jiným procesním postupem, než který žalovná použila. (...)

3080

Zaměstnanost: výkon nelegální práce

k § 139 odst. 1 písm. d) a § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákonů č. 253/2005 Sb., č. 264/2006 Sb., č. 382/2008 Sb., č. 367/2011 Sb. a č. 1/2012 Sb. k § 12 odst. 1 písm. b) a § 25 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění zákona č. 367/2011 Sb.

Jestliže osoba umožní výkon nelegální práce – tj. výkon závislé práce, aniž by byla vůbec uzavřena platná pracovní smlouva, dohoda o pracovní činnosti nebo dohoda o provedení práce, jedná se o přešůpek dle § 139 odst. 1 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, nebo o správní delikt dle § 140 odst. 1 písm. c) citovaného zákona. Jestliže ale takovou smlouvu či dohodu uzavře, avšak nikoliv písemně, jedná se o přešůpek dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, nebo o správní delikt dle § 25 odst. 1 písm. b) téhož zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, čj. 7 Ads 52/2014-37)

Prejudikatura: č. 3027/2014 Sb. NSS.

Věc: Roman F. proti Státnímu úřadu inspekce práce o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) svým rozhodnutím ze dne 20. 7. 2012 shledal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a za tento delikt mu uložil pokutu 250 000 Kč. Uvedeného správního deliktu se měl žalobce dopustit tím, že umožnil Jaroslavu B. dne 10. 4. 2012 vykonávat závislou práci spočívající v montáži a demontáži pneumatik a kol automobilů v pneuservisu bez řádně uzavřeného pracovněprávního vztahu.

Žalobce podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 10. 2012 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně, který

rozhodnutím ze dne 26. 2. 2014, čj. 31 A 5/2013-76, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Výrokem II. pak uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

Krajský soud při rozhodování vyšel z toho, že nebyl dostatečným způsobem zjištěn skutečný stav věci. Dle názoru krajského soudu vymezení skutku a právní kvalifikace neodpovídala tomu, co bylo zjištěno. Žalobce i Jaroslav B. potvrdili, že pracovněprávní vztah byl uzavřen, ale bez písemné formy. Dohoda o vykonání práce byla v rámci správního řízení předložena a v takovém případě by se mohlo jednat o porušení § 136 zákona o zaměstnanosti. Takové porušení ale ještě samo o sobě nebylo dostatečné pro kvalifikovaný závěr o umožnění výkonu nelegální práce. Krajský soud uvedl, že ze skutkového stavu

nebylo možné jednoznačně tvrdit, že se jednalo o pracovní poměr bez písemné formy. Bylo třeba ujasnit si, zda byly jednoznačně naplněny znaky deliktu, tj. zda žalobce skutečně umožnil výkon nelegální práce. Krajský soud dodal, že po doplnění řízení by bylo možné dospět k závěru, že byla naplněna podstata jiného deliktu. Pracovník žalobce popsal činnost, kterou vykonával pro žalobce v souladu se zákoníkem práce z roku 2006, neboť uvedl všechny náležitosti, které by měla dohoda o vykonání práce nebo dohoda o pracovní činnosti obsahovat. Z toho důvodu krajský soud dospěl k závěru, že bylo možné předpokládat, že tato dohoda byla jasně uzavřena se všemi atributy pro uzavření platného pracovního poměru, pouze zde chyběla písemná forma. Ve smyslu § 20 zákoníku práce z roku 2006, bylo možné zhojit tento nedostatek a žalobce dodatečně doložil písemné vyhotovení dohody. Protiprávní jednání – delikt umožnění nelegální práce – mohlo nastat pouze v případě, že bylo prokázáno, že nedošlo k uzavření pracovního poměru ve smyslu nelegální práce. Krajský soud uzavřel, že v daném případě bylo zapotřebí řízení doplnit, a správní orgány mohly z důvodu prokázání neuzavření pracovního poměru vyslechnout Jaroslava B., popř. provést další doplnění, které by potvrdilo či vyvrátilo spáchaní deliktu.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost, v níž namítl, že krajský soud svévolně dovodil existenci vůle stran uzavřít ústně pracovní vztah, ačkoliv ze všech skutečností zjištěných v předmětném řízení jednoznačně vyplynulo, že ani jedna ze stran si při kontrole ani v následném správním řízení vůbec nebyla vědoma skutečnosti, že by mezi nimi k uzavření pracovního vztahu došlo. Platným právním úkonem nemůže být takový úkon, o němž jedna, popřípadě i více stran, ani neví, že by jej učinily. Žalobce přiznal, že předložená dohoda o provedení práce byla uzavřena teprve po provedené kontrole, a že byla antedatována. O tom, že by existovala ústní dohoda o provedení práce, se žalobce nezmínil v kontrolním ani následném správním řízení. Kon-

trolní činnost má pro svou neočekávanost velmi často podobu neopakovatelného úkonu. V případě, že je potom kontrolovaná osoba řádně seznámena s protokolem o výsledku kontroly a tento protokol je řádným způsobem vypořádán, lze takovému výstupu přisuzovat značnou míru autenticity a vysokou výpovědní hodnotu. V následném správním řízení bylo bez důvodných pochybností prokázáno, že v době kontroly nebyl mezi žalobcem a Jaroslavem B. uzavřen pracovní vztah. Ačkoliv byl žalobce řádně poučen o možnosti navrhnout důkazy a podávat návrhy, této možnosti nevyužil. Nevyužil ani možnosti vyjádřit se po skončeném dokazování k podkladům rozhodnutí. Pomíne-li stěžovatel tvrzení krajského soudu, že dohodou o provedení práce, případně dohodou o pracovní činnosti, byl založen pracovní poměr (pracovní poměr lze založit pouze pracovní smlouvou, není-li zákonem stanoveno jinak), nebyly v daném případě ujednány ani podstatné náležitosti dohody o provedení práce. Těmi jsou totiž doba, na kterou se daná dohoda uzavírá, vymezení práce a rozsah prací. Rozsah prací ujednán nebyl. Obdobně je tomu pak u dohody o pracovní činnosti. Krajský soud tak bez opory ve spise a v rozporu s vůlí dotyčných osob nesprávně kvalifikoval posuzované jednání a svůj překvapivý závěr dostatečně neodůvodnil. Pro posouzení, zda byl spáchán správní delikt umožnění výkonu nelegální práce, byla klíčová otázka existence uzavřeného pracovního vztahu v okamžiku kontroly. Jakékoliv následné uzavírání pracovního vztahu nemělo vliv na to, zda se žalobce dopustil předmětného správního deliktu, či nikoliv. Stěžovatel na závěr dodal, že v tomto je vždy nutné rozlišit aspekty soukromoprávní od aspektů veřejnoprávních. Jakkoliv totiž v oblasti soukromého práva je možné dodatečně odstraňovat vady úkonu, a hojit tak jeho neplatnost, v oblasti veřejného práva je relevantní stav věci v době kontroly. Skutečným důvodem zrušení rozhodnutí byla snaha krajského soudu uchránit za každou cenu žalobce před poměrně vysokou, nicméně zákonnou pokutou. Nelze však za účelem uložení nižší sankce svévolně překvalifikovat posuzované jednání.

Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost proti výroku I. rozsudku Krajského soudu v Brně a zároveň zrušil výrok II. uvedeného rozsudku a věc vrátil v tomto rozsahu krajskému soudu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Stěžovatel v kasační stížnosti brojil především proti výroku I. napadeného rozsudku, jímž bylo rozhodnuto ve věci samé. Podle stěžovatele mezi žalobcem a Jaroslavem B. nebyl uzavřen pracovněprávní vztah a následně uzavření písemné dohody o pracovní činnosti tento nedostatek nemohl zhojit, neboť je zde nutno odlišit soukromoprávní a veřejnoprávní aspekty takového úkonu. Bylo tedy podle něj prokázáno spáchání správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba „*správního deliktu dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2*“.

V daném případě byla práce Jaroslava B. považována za nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti. Podle něj se „[p]ro účely tohoto zákona rozumí nelegální práci výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah“.

Ohledně pojmu „*závislá práce*“ zákon o zaměstnanosti odkazuje na § 2 zákoníku práce z roku 2006. Podle jeho prvního odstavce je závislou prací „*práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně*“. Odstavec druhý pak stanoví, že „[z]ávislá práce musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě“.

Nejvyšší správní soud se již dříve zabýval otázkou, zda odstavec druhý zakotvuje „*pouze*“ povinnost vznikající zaměstnavateli v důsledku výkonu závislé práce, nebo je odměna dalším charakteristickým znakem závislé prá-

ce nad rámec § 2 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006. V rozsudku ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS, se přiklonil k druhé z uvedených možností.

V projednávané věci není sporu o tom, že Jaroslav B. vykonával u žalobce závislou práci. Vykonával práci s využitím pracovního náčiní žalobce, dle potřeb žalobce a na účet žalobce, který odpovídal za případné vady poskytnutých služeb. Byl tedy mezi nimi vztah nadřízenosti a podřízenosti, práce byla vykonávána podle pokynů žalobce a Jaroslav B. ji pro něj vykonával osobně a za odměnu. Účastníci řízení závěr o výkonu závislé práce ani nijak nezpochybňují.

Klíčové je tak posouzení, zda mezi žalobcem a Jaroslavem B. existoval pracovněprávní vztah ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti, který ohledně tohoto pojmu odkazuje na § 3 zákoníku práce z roku 2006.

Podle § 3 zákoníku práce z roku 2006 „[z]ávislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.“

Citované ustanovení nedefinuje přímo pojem „*pracovněprávní vztah*“, nýbrž zakazuje, až na zákonné výjimky, vykonávat závislou práci v jiném než základním pracovněprávním vztahu. Upravuje užší kategorii pracovněprávních vztahů – základní pracovněprávní vztahy a provádí taxativní výčet třech typů základního pracovněprávního vztahu. Pracovněprávními vztahy jsou naproti tomu podle § 1 písm. a) zákoníku práce z roku 2006 veškeré „*vztahy vznikající při výkonu závislé práce mezi zaměstnanci a zaměstnavateli*“.

Ze smyslu § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti vyplývá, že nemíří na veškeré pracovněprávní vztahy, nýbrž na základní pracovněprávní vztahy vymezené v § 3 zákoníku práce z roku 2006. Dopadá totiž výlučně na výkon závislé práce a zjevně neřeší vztahy související, jako například práva a povinnosti plynoucí z odpovědnosti zaměstnance za ško-

du. Tomu plně odpovídá odkaz na § 3 zákoníku práce z roku 2006, který lze taktéž využít jako interpretační vodítko. Pojem „*pracovněprávní vztah*“ ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti je proto nutno interpretovat jako „*základní pracovněprávní vztah*“ ve smyslu § 3 zákoníku práce z roku 2006.

Pojem „*pracovněprávní vztah*“ použitý v § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti přitom nelze považovat za pojem zcela autonomní i co do otázky, za jakých okolností je na pracovněprávní vztah nutno nahlížet jako na platný. Citované ustanovení nelze vyložit tak, že má pojmem „*pracovněprávní vztah*“ na mysli „*pracovněprávní vztah založený písemnou smlouvou*“. Kromě toho, že to z daného ustanovení nevyplývá, je neuzavření pracovní smlouvy, dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti v písemné formě speciálním deliktem dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce.

I s ohledem na odkaz na ustanovení zákoníku práce z roku 2006 je proto zřejmé, že otázku existence základního pracovněprávního vztahu a platnosti právního jednání, který jej založil, je nutno hodnotit právě především podle rozhodných ustanovení zákoníku práce z roku 2006. Zákon o zaměstnanosti žádnou podobnou právní úpravu neobsahuje a ani z něj implicitně nevyplývá, že vůbec nezáleží na platnosti právních jednání. Ostatně jak jinak, než podle zákoníku práce z roku 2006 (a případně subsidiárně občanského zákoníku z roku 1964, resp. z roku 2012) by bylo možné hodnotit, zda existuje mezi stranami jakýkoliv právní vztah. Jak hodnotit, zda byla či nebyla uzavřena smlouva? Jaké náležitosti by taková smlouva měla mít? Co by bylo možné považovat za projev vůle? A byl by vůbec nutný nějaký projev vůle? Toto jsou otázky, na které je nutno hledat odpověď v právu soukromém, nikoliv v zákonu o zaměstnanosti. Navíc je potřeba zopakovat, že zákon o zaměstnanosti výslovně na ustanovení zákoníku práce z roku 2006 odkazuje.

Je proto nutno odmítnout námitku stěžovatele, že nemůže být aplikováno ustanovení soukromoprávního předpisu (zákoníku práce z roku 2006), je-li před ním vedeno řízení

podle předpisu veřejnoprávního (zákona o zaměstnanosti). Už vůbec pak není dán žádný důvod, proč by selektivně zrovna § 20 zákoníku práce z roku 2006 neměl být aplikován pro účely posouzení, zda mezi žalobcem a Jaroslavem B. existoval pracovněprávní vztah. Jiná situace by samozřejmě nastala, kdyby aplikaci tohoto ustanovení (přinejmenším implicitně) zákon o zaměstnanosti vylučoval. Tak tomu ovšem není.

Jestliže tedy stěžovatel hodnotil, zda Jaroslav B. pro žalobce vykonával závislou práci mimo pracovněprávní vztah, musel hodnotit, zda byl takový vztah platně založen a existuje. Ačkoliv hodnotil skutkový stav zjištěný v době kontroly, hodnocení prováděl až v okamžiku rozhodování. Až v tuto chvíli tedy mohl řešit, zda k neplatnosti právního úkonu může přihlídnout, či nikoliv. Tuto otázku přitom musel posuzovat podle zákoníku práce z roku 2006, včetně jeho § 20.

Podle § 20 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006, „[n]ebyl-li právní úkon učiněn ve formě, kterou vyžaduje zákon nebo dohoda smluvních stran, je neplatný, ledaže smluvní strany tuto vadu dodatečně odstraní“. Podle § 20 odst. 2 zákoníku práce z roku 2006, „[n]ebyl-li právní úkon, jímž vzniká nebo se mění základní pracovněprávní vztah (§ 3), učiněn ve formě, kterou vyžaduje zákon, je možné se neplatnosti dovolat, jen nebylo-li již započato s plněním“.

Ustanovení § 20 zákoníku práce z roku 2006 tedy upravuje dvě situace, kdy se na právní jednání zakládající základní pracovněprávní vztah přes nedodržení písemné formy hledí jako na právní jednání platné. Základní pracovněprávní vztah z něho vzniklý je proto taktéž nutno považovat za existující. Strany tohoto vztahu mají stejná práva a povinnosti jako strany základního pracovněprávního vztahu založeného bezvadným právním jednáním.

Ačkoliv je v zákoníku práce z roku 2006 neplatnost právního jednání zakládajícího základní pracovněprávní vztah pro nedostatek formy koncipována jako neplatnost absolutní, nepřihlíží se k ní bez dalšího, ale jen tehdy, jestliže se jí dovolá osoba k tomu oprávněná

a jestliže dosud nebylo započato s plněním. Pokud by se jí oprávněná osoba nedovolala nebo by již bylo započato s plněním, hledělo by se na právní jednání jako na od počátku platné a způsobilé přivodit sledované právní následky (viz např. Bělina, M. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 168). Povinnost hledět na právní jednání jako na platné přitom stíhá nejen účastníky tohoto jednání, ale také soudy či správní orgány.

Stěžovatel zjevně vycházel z toho, že vzhledem k neexistenci jakéhokoliv písemného ujednání (s výjimkou dohody o provedení práce, která byla dle obsahu správního spisu antedatována a uzavřena až po kontrole stěžovatele) mezi žalobcem a Jaroslavem B. neexistoval pracovněprávní vztah. Ve svém rozhodnutí se však vůbec nezabýval otázkou, zda k takovéto vadě právního jednání může přihlídnout a jaké důsledky tato vada na existenci pracovněprávního vztahu má. Tuto otázku by musel posoudit právě ve světle § 20 zákoníku práce z roku 2006. Pokud by tak učinil, zjistil by, že k nedostatku formy přihlížet nemůže (viz dále). Musel by tak hodnotit, zda právní jednání zakládající závislou práci mezi žalobcem a Jaroslavem B. mělo náležitosti pracovní smlouvy, dohody o provedení práce či dohody o pracovní činnosti. Ani takovou úvahu jeho rozhodnutí neobsahuje. Až nyní v rámci řízení o kasační stížnosti argumentuje stěžovatel tím, že nebyly splněny náležitosti dohody o provedení práce. Těmito úvahami nicméně nemůže dodatečně zhojit nedostatky skutkových zjištění učiněných v rámci správního řízení, ani nedostatky odůvodnění svého rozhodnutí či rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Kromě toho ani tyto dodatečné úvahy nelze považovat za dostatečné.

V prvé řadě není zřejmé, z čeho stěžovatel vychází, tvrdí-li, že mezi žalobcem a Jaroslavem B. nebyl sjednán rozsah prací. Na to, zda měl Jaroslav B. vykonávat práce pouze v určitém rozsahu, se žádné ze stran nedotázal. Není tak zřejmé, která jiná skutková zjištění považoval za dostačující pro učinění závěru o neexistenci ujednání o rozsahu prací, a jak konkrétně tato skutková zjištění hodnotil. Zá-

věr o tom, zda bylo učiněno právní jednání (uzavřena smlouva) je výsledkem hodnocení skutkových zjištění. Dokazování se má zaměřit na to, zda nastaly skutečnosti, s nimiž právo spojuje vznik, změnu či zánik práv nebo povinností. Až v případě kladného zjištění může správní orgán uzavřít, že došlo či nedošlo k určitému právnímu jednání. Pokud tedy stěžovatel chtěl vyloučit možnost, že mezi žalobcem a Jaroslavem B. došlo k uzavření dohody o provedení práce z důvodu nesjednání rozsahu práce, měl učinit skutková zjištění, zda mezi nimi existovala shodná vůle o rozsahu prováděné práce, nikoliv zda mají za to, že uzavřeli dohodu o provedení práce. Navíc i kdyby stěžovatel učinil a zdůvodnil závěr o tom, že mezi žalobcem a Jaroslavem B. nebyla ústně ani konkludentně sjednána dohoda o provedení práce (a to nikoliv pro nedostatky formy, nýbrž pro nedostatek podstatných náležitostí), musel by následně hodnotit, zda mezi nimi ve skutečnosti nebyla uzavřena pracovní smlouva. Podle obsahu správního spisu je přitom zřejmé, že minimálně právě náležitosti pracovní smlouvy (druh práce, místo výkonu práce, den nástupu do práce) byly mezi žalobcem a Jaroslavem B. sjednány.

Jak vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 5. 2003, sp. zn. 21 Cdo 2287/2002), „[k] tomu, aby bylo možné v konkrétním případě posoudit, zda (kdy) došlo k uzavření pracovní smlouvy, nejsou rozhodující subjektivní představy účastníků o tom, kdy podle jejich názoru pracovní poměr vznikl, významné je – bez ohledu na to, jak účastníci následně hodnotí své právní postavení – objektivní zjištění, zda a kdy nastaly takové skutečnosti, s nimiž právní norma vznik tohoto dvoustranného právního úkonu spojuje. Protože v pracovní smlouvě je zaměstnavatel povinen se zaměstnancem dohodnout druh práce, na který je zaměstnanec přijímán, místo výkonu práce (obec a organizační jednotku nebo jinak určené místo) a den nástupu do práce [§ 29 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006], je pracovní smlouva uzavřena, jakmile se účastníci shodli na obsahu těchto podstatných (esenciálních) náležitos-

ti. K tomu může dojít – jak uvedeno výše – jak písemně, tak ústně nebo jiným způsobem neuzavřením pochybnost o tom, co chtěli účastníci projeviti [§ 240 odst. 2 zákoníku práce z roku 2006].“ Pro posouzení právních jednání žalobce a Jaroslava B. tedy nebylo důležité, že v rámci správního řízení oba tvrdili, že nemají uzavřenu pracovní smlouvu, dohodu o provedení práce ani dohodu o pracovní činnosti. Podstatné bylo to, že uvedli, že Jaroslav B. vykonával konkrétní druh práce na základě ústní dohody, v konkrétní provozovně žalobce, v určitém období a do práce nastoupil v určitý den. Tyto konkrétní skutečnosti měl stěžovatel, bez ohledu na tvrzení o neexistenci smluvního vztahu, hodnotit z hlediska zákonných náležitostí pracovní smlouvy, dohody o provedení práce a dohody o pracovní činnosti. Pouze tak by mohl učinit závěr o existenci či neexistenci pracovního vztahu mezi žalobcem a Jaroslavem B. Jelikož tak neučinil, je správný závěr krajského soudu, že správní spis (a především správní rozhodnutí obou stupňů) neposkytují dostatečný podklad pro závěr o spáchání správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

Teprve poté, co by stěžovatel řádně vyhodnotil, zda byla mezi žalobcem a Jaroslavem B. ústně či konkludentně uzavřena pracovní smlouva, dohoda o provedení práce či dohoda o pracovní činnosti, měl hodnotit, zda se jedná o ujednání neplatné pro nedostatek písemné formy. A v takovém případě měl přihlídnout k obsahu § 20 odst. 1 a odst. 2 zákoníku práce z roku 2006 a měl učinit úvahu o tom, jak se pravidla v tomto ustanovení obsažená promítají do jeho závěru o neexistenci pracovního vztahu pro absenci písemného ujednání.

Jestliže tedy žalobce ve správním řízení dodatečně předložil dohodu o provedení práce, měl stěžovatel ve svém rozhodnutí hodnotit, zda se jedná o dodatečně odstranění nedostatku formy dle § 20 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006 – tj. písemná dohoda je stejného obsahu jako dřívější ústní či konkludentní ujednání. Antedatice dohody odpovídá tomu, že strany neuzavírají novou dohodu,

nýbrž odstraňují nedostatek formy dříve uzavřené dohody. Ze samotné antedatice proto nelze vyvozovat, že před okamžikem skutečného podpisu písemné dohody zde žádný základní pracovní právní vztah neexistoval. Stěžovatel však jednání žalobce a Jaroslava B. z pohledu § 20 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006 vůbec nehodnotil.

Ať už by stěžovatel ústní či konkludentní ujednání žalobce a Jaroslava B. vyhodnotil jako pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo dohodu o provedení práce, musel by také přihlídnout k § 20 odst. 2 zákoníku práce z roku 2006. Jelikož s plněním již bylo dle obsahu správního spisu zjevně započato, když Jaroslav B. nastoupil do práce dne 2. 4. 2012, nemohl by stěžovatel také proto na ujednání stran pohlížet jako na neplatné pro nedostatek písemné formy. Pokud by tedy ústní či konkludentní ujednání žalobce a Jaroslava B. obsahovalo náležitosti pracovní smlouvy, dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti, musel by na jejich vztah stěžovatel pohlížet jako na „základní pracovní právní vztah“ dle § 3 zákoníku práce z roku 2006, a tudíž také jako na „pracovní právní vztah“ dle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti.

Jelikož stěžovatel ve svém rozhodnutí vůbec nehodnotil obsah právního jednání žalobce a Jaroslava B. z hlediska § 34 odst. 1, § 75 a § 76 odst. 4 zákoníku práce z roku 2006 a formu tohoto právního jednání z hlediska § 20 odst. 1 a odst. 2 zákoníku práce z roku 2006 a pro své závěry o neexistenci pracovního vztahu neučinil ani dostatečná skutková zjištění, uzavřel krajský soud zcela správně, že na základě obsahu správního spisu nelze učinit závěr o spáchání správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

Výkon neohlášené závislé práce je bezesporu negativním jevem, nicméně správní orgán musí odlišovat dvě rozdílné situace, které představují spáchání dvou rozdílných správních deliktů. Jestliže osoba umožní výkon nelegální práce – tj. výkon závislé práce, aniž by byla vůbec uzavřena platná pracovní smlouva, dohoda o pracovní činnosti nebo dohoda o provedení práce, jedná se o přestupek dle

§ 139 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti nebo o správním deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Jestliže ale takovou smlouvu či dohodu uzavře, avšak ni-

koliv písemně, jedná se o přestupek dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce nebo o správním deliktu dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce. (...)

3081

Sociální zabezpečení: vrácení nesprávně vyplacené částky; vdovecký důchod a starobní důchod

k § 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění zákonů č. 160/1995 Sb. a č. 305/2008 Sb.

Pokud pojištěnec v žádosti o přiznání vdoveckého důchodu výslovně uvede, že již pobírá starobní důchod (uvede jednacím číslem rozhodnutí o přiznání tohoto důchodu) a nemohl ani z jiných okolností předpokládat, že přiznaný vdovecký důchod byl následně vyplacen ve vyšší částce, než náležel, nejsou zpravidla splněny podmínky pro vznik nároku na vrácení, popř. náhradu nesprávně vyplacené částky podle § 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2014, čj. 8 Ads 17/2014-33)

Prejudikatura: č. 1815/2009 Sb. NSS a č. 2965/2014 Sb. NSS.

Věc: Jan K. proti České správě sociálního zabezpečení o přeplatek na vdoveckém důchodu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce dne 26. 4. 2007 požádal o přiznání vdoveckého důchodu po zemřelé manželce. V žádosti bylo mimo jiné uvedeno, že pobírá starobní důchod od Vězeňské služby ČR.

Rozhodnutím ze dne 26. 7. 2007 byl žalobci s účinností od 4. 4. 2007 přiznán vdovecký důchod ve výši 4 427 Kč měsíčně. Tento důchod se skládal ze základní a procentní výměry. Základní výměra důchodu činila 1 570 Kč měsíčně a procentní výměra důchodu činila 50 % z částky 5 713 Kč měsíčně, tj. 2 857 Kč měsíčně.

Vězeňská služba převzala od žalované výplatu vdoveckého důchodu rozhodnutím ze dne 31. 10. 2011. Uvedla, že podle § 59 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, náleží žalobci vdovecký důchod ve výši poloviny procentní výměry, tj. ve výši 1 429 Kč měsíčně.

Žalovaná následně rozhodnutím ze dne 16. 4. 2012 uložila žalobci povinnost vrátit přeplatek na vdoveckém důchodu ve výši

190 762 Kč s odkazem na § 118a odst. 1 a odst. 3 a § 59 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění. Uvedla, že žalobce od 4. 4. 2007 do 17. 10. 2011 přijímal výplatu důchodu současně od žalované i od Vězeňské služby ČR v plné výši, ačkoli musel z okolností předpokládat, že při současné výplatě více důchodů dochází k jejich úpravě v souběhu, takže na úhrnné výši těchto důchodů náleží méně, než kolik mu bylo vypláceno. Tím dle žalované zavinil přeplatek na vdoveckém důchodu, který měl být vyplácen v souběhu s vyšším starobním důchodem ve výši poloviny procentní výměry.

Žalobce proti uvedenému rozhodnutí žalované podal námitky, které žalovaná rozhodnutím ze dne 15. 5. 2012 zamítla.

Proti rozhodnutí žalované o námitkách podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci, který ji rozsudkem ze dne 18. 12. 2013, čj. 72 Ad 27/2012-33, zamítl. Ve věci bylo dle krajského

soudu sporné, zda žalobce naplnil přijetím vdoveckého důchodu ve vyšší částce skutkovou podstatu subjektivní odpovědnosti podle § 118a odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ve formě nevědomé nedbalosti. Zda tedy musel z okolností předpokládat, že mu důchod náleží v nižší částce, než byl vyplácen. Zavinění u této skutkové podstaty není presumováno a žalovaná jej musela prokázat a zdůvodnit, v jakých objektivních okolnostech spočívalo právní jednání žalobce.

Obecně platí, že odpovědnostní vztah zahrnuje čtyři prvky: zavinění, protiprávní jednání, škodlivý následek a vztah příčinné souvislosti mezi vznikem škody a protiprávním jednáním. Protiprávní jednání žalobce spočívalo v přijetí neoprávněně vyplacených částek. Škodlivým následkem byl vznik přeplatku. Příčinná souvislost s jednáním žalobce spočívala v nevrácení přijatých částek. K naplnění prvku zavinění postačila nevědomá nedbalost žalobce, tedy to, že měl a mohl vědět, že porušuje zákonem stanovenou povinnost. Při posuzování této okolnosti se vychází z možné, nikoli reálné znalosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2013, čj. 8 As 34/2012-35). Žalobce rovněž nezachoval potřebnou míru opatrnosti, protože bez racionálního důvodu předpokládal, že může pobírat oba důchody v plné výši.

Žalobce měl vědět a musel z okolností předpokládat, že nemá při souběhu nárok na oba důchody v plné výši. To, že si byl souběhu důchodů a případných následků vědom, vyplývalo již z toho, že informaci o pobírání starobním důchodu uvedl do žádosti o vdovecký důchod u žalované. Na straně žalobce se jednalo o nedbalostní zavinění. Krajský soud v této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, čj. 3 Ads 95/2012-20, č. 2965/2014 Sb. NSS.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Nesou-

hlasil s názorem krajského soudu, že jeho vědomost o následcích souběhu starobního a vdoveckého důchodu vyplývala jen z toho, že uvedl v žádosti o vdovecký důchod informaci o tom, že již pobírá starobní důchod. Krajský soud přičítal žalobci k tíži to, že žalobce nic nezamlčel a v žádosti uvedl pravdivé údaje. Pokud by si žalobce byl skutečně vědom nemožnosti souběhu, pak by o vdovecký důchod nežádal. Pokud by žalobce podal žádost o vdovecký důchod s nekalým úmyslem, pak by do žádosti o vdovecký důchod neuvedl údaj o existenci starobního důchodu.

Stěžovatel nesouhlasil ani s názorem, že výše vdoveckých důchodů je veřejně známa. Připomněl, že podle § 47 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení^{*)} činil vdovecký důchod 60 % důchodu starobního, invalidního nebo za výsluhu let, na který měl nebo by měl nárok manžel v době smrti; při splnění podmínek pro nárok na dva důchody se vdovský důchod vypočítával z vyššího důchodu. Obdobným způsobem byla výše vdovského důchodu stanovena v předchozím zákoně č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení.^{**)} Ostatně již § 25 odst. 3 zákona č. 26/1929 Sb., o pensijním připojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách,^{***)} stanovil, že vdovský důchod činí polovinu důchodu bez případného zvýšení, jehož pojištěnec požíval, anebo na nějž měl v době úmrtí nárok. Stěžovatel shrnul, že na našem území tedy dlouhodobě platila právní úprava, podle které vdovecký důchod odpovídá zhruba polovině důchodu, na nějž měl zesnulý manžel právo. Podle § 56 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb. přitom platilo, že jsou-li splněny podmínky nároku na výplatu důchodu starobního, invalidního, částečného invalidního nebo za výsluhu let a na výplatu vdovského nebo sirotčího, vyplácí se vyšší (nejvyšší) důchod v plné výši a ostatní důchody se vyplácejí ve výši jedné poloviny (obdobně § 65 odst. 2 zákona č. 121/1975 Sb., či § 56 odst. 2 zákona č. 101/1964 Sb.).

^{*)} *S účinností od 1. 1. 2012 zrušen zákonem č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů.*

^{***)} *S účinností od 1. 1. 1976 zrušen zákonem č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení.*

^{****)} *S účinností od 1. 10. 1948 zrušen zákonem č. 99/1948 Sb., o národním pojištění.*

Stěžovateli byl vyplácen vdovecký důchod ve výši zhruba 4 000 Kč, což odpovídalo zhruba polovině výše starobního důchodu, na nějž by měla zemřelá nárok. Vzhledem k právní úpravě, která na českém území platila po několik desetiletí a vzhledem k tomu, že žalobce sdělil správnímu orgánu všechny potřebné údaje a důvěřoval mu, že výpočet vdoveckého důchodu provede s odbornou znalostí a pečlivostí, jednal plně v souladu se zásadami poctivosti a dobré víry, jestliže důchod vypočtený žalovanou považoval za správný.

Ža nesprávný výpočet důchodu odpovídá žalovaná, nikoli stěžovatel. Ta při výpočtu důchodu porušila § 2 odst. 1, § 3, § 6 a § 8 správního řádu. Rozhodnutím o povinnosti vrátit přeplatek žalovaná porušila i zásadu ochrany práv nabytých v dobré víře (§ 2 odst. 3 správního řádu). Stěžovatel není schopen jako běžný občan přepočítat nárokovou maticí své důchody a v případě doplňkového vdoveckého důchodu není schopen rozlišit, zda je správná doplňková částka ve výši 4 000 Kč, nebo pouze ve výši 1 500 Kč měsíčně. Krajský soud svým postupem vyvinil žalovanou z povinnosti znát a řádně aplikovat právní předpisy, k jejichž řádné aplikaci je povolána, a břemeno jejich správné aplikace přenesl na stěžovatele.

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

Z odůvodnění:

V.

(...) [20] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je schéma odpovědnostního vztahu podle § 118a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení tvořeno třemi alternativními skutkovými podstatami: i) nesplnění uložené povinnosti, ii) přijetí důchodu či jeho části při vědomí jeho neoprávněného vyplacení, iii) jiné vědomé způsobení vzniku přeplatku. Pro vznik odpovědnosti za přeplatek musí být naplněna alespoň jedna z nich (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2010,

čj. 3 Ads 35/2010-54). U prvně uvedené skutkové podstaty (nesplnění uložené povinnosti) se přitom jedná o odpovědnost objektivní, u které se nezkoumá zavinění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2013, čj. 4 Ads 58/2013-22). Další dvě skutkové podstaty (vědomé přijetí důchodu ve vyšší částce, jiné vědomé způsobení vzniku přeplatku) jsou založeny na principu subjektivní odpovědnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, čj. 3 Ads 95/2012-20, č. 2965/2014 Sb. NSS).

[21] Nebylo pochyb, že ve věci nastaly podmínky předvídané první a třetí hypotézou citovaného ustanovení. Bylo třeba posoudit, zda stěžovatel přijal důchod nebo jeho část, ačkoli musel z okolností předpokládat, že byl vyplácen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel. Podle výkladu žalované i krajského soudu musel stěžovatel předpokládat, že mu vdovecký důchod nenáleží v plné výši základní i procentní výměry, neboť tento důchod pobíral v souběhu s vyšším starobním důchodem. V takovém případě zákon stanoví, že se vyšší důchod vyplácí v plném rozsahu a nižší důchod se vyplácí ve výši poloviny procentní výměry.

[22] Ke vzniku subjektivní odpovědnosti za přeplatek na důchodu je třeba naplnit čtyři kumulativní předpoklady. Prvním z nich je protiprávní jednání, kterým se rozumí přijetí neoprávněně vyplacených částek. Druhým je škodlivý následek – vznik přeplatku. Třetím je příčinná souvislost mezi protiprávním jednáním a škodlivým následkem – tedy že přeplatek vznikl v důsledku přijetí neoprávněně vyplacené částky. Čtvrtým předpokladem je zavinění, kterým se rozumí vnitřní psychický stav příjemce důchodu k přijetí neoprávněně vyplacené dávky. Zavinění má dvě složky – rozumovou (vědomostní) a volní. Obě tyto složky musí být naplněny kumulativně.

[23] Žalovaná uznala stěžovatele odpovědným za naplnění skutkové podstaty ad ii), tedy za přijetí důchodu při vědomí jeho neoprávněného vyplacení. Tato skutková podstata je vyjádřena v § 118a odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení slovy „*přijal důchod ..., ačkoli musel z okol-*

ností předpokládat, že byl vyplacen neprávem“. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz shora citovaný rozsudek čj. 3 Ads 95/2012–20) plyne, že k naplnění této skutkové podstaty postačí již nejmírnější forma zavinění, a to nevědomá nedbalost [srov. formulace „příjemce musel z okolností předpokládat“]. Vědomostní složka této formy zavinění spočívá v tom, že příjemce důchodu nevěděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem. O naplnění této složky není mezi stranami sporu. Volní složka je založena na tom, zda příjemce důchodu vzhledem k okolnostem a ke svým osobním poměrům měl a mohl vědět, že porušuje zákonem stanovenou povinnost, tedy přijímá neprávem vyplacenou důchodovou dávku. Zároveň je třeba posoudit, zda příjemce důchodu zachoval potřebnou míru opatrnosti, která je dána spojením objektivního a subjektivního hlediska při předvídání způsobení poruchy nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem (srov. obdobně Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 183–184, a dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2013, čj. 8 As 34/2012–35).

[24] Pro posouzení rozumové a volní složky zavinění jsou tedy rozhodná odlišná kritéria. Žalovaná však došla k závěru o naplnění volní složky *de facto* pouze z existence složky vědomostní. Stěžovateli vytkla, že ač pobíral souběžně vdovecký a starobní důchod, neznal zákonnou úpravu vyplácení důchodů v souběhu. Pokud by stěžovatel tuto úpravu znal, věděl by, že důchod přijímá v nesprávné výši. Z této úvahy však vyplývá pouze naplnění vědomostní složky nevědomé nedbalosti, tj. že stěžovatel nevěděl, že přijímá důchod v nesprávné výši. K prokázání existence volní složky nevědomé nedbalosti bylo nezbytné věnovat pozornost tomu, zda stěžovatel zachoval potřebnou míru opatrnosti vzhledem ke svým osobním poměrům a konkrétním okolnostem případu, když předpokládal, že důchod pobírá v souladu s právem. Tím se však žalovaná vůbec nezabývala. Bez dalšího uzavřela, že stěžovatel pobíral vdovecký důchod, ačkoli mohl vědět, že mu nenáleží, a že

„pouze tato skutečnost stačí k naplnění podmínek hypotézy § 118a“. Úvahu žalované podpořil i krajský soud, který rovněž odhlédl od konkrétních skutkových okolností případu a pouze konstatoval, že stěžovatel měl znát zákonnou úpravu souběhu důchodů, a musel tedy předpokládat, že mu vdovecký důchod nenáleží v plné výši. Krajský soud se také nevyjádřil k přípisu Veřejného ochránce práv, který stěžovatel předložil soudu jako argument ve svůj prospěch.

[25] S takovým postupem nelze souhlasit, neboť nerozlišuje mezi odpovědností za nevědomou nedbalost a objektivní odpovědností, u které se zavinění vůbec nezkoumá. Zásada „neznalost zákona neomlouvá“ se uplatní shodně u obou typů odpovědnosti. To znamená, že odpovědná osoba se nemůže dovolávat neznalosti zákona ani při odpovědnosti objektivní, ani při odpovědnosti za nevědomou nedbalost. Odpovědnost za zavinění ve formě nevědomé nedbalosti se tak od odpovědnosti objektivní liší právě a pouze v tom, že ke vzniku odpovědnosti za nevědomou nedbalost musí být prokázáno, že příjemce důchodu vzhledem ke svým osobním poměrům a okolnostem případu nezachoval potřebnou míru opatrnosti, když předpokládal, že přijímáním důchodu neporušuje ani neohrožuje žádný zájem chráněný zákonem. U odpovědnosti objektivní není třeba takovou okolnost vůbec zkoumat.

[26] Stěžovateli ale nelze vytýkat, že by vzhledem ke konkrétním okolnostem případu nezachoval potřebnou míru opatrnosti. Ze správního spisu plyne, že v žádosti o vdovecký důchod výslovně uvedl, že pobírá starobní důchod od Vězeňské správy. Splnil tak svou oznamovací povinnost, neboť nezamýšlel žádnou podstatnou skutečnost pro správnou výměru vdoveckého důchodu. Rovněž je důležité, že vdovecký důchod pobíral na základě pravomocného výměru vydaného příslušným správním orgánem. U správních rozhodnutí se uplatňuje zásada presumpce správnosti, podle níž se pravomocný správní akt považuje za zákonný a správný, dokud není autoritativně zrušen, a účinky případného zrušení se uplatní výhradně *ex nunc* (srov.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 79/2008-128, č. 1815/2009 Sb. NSS).

[27] Výjimkou ze shora uvedeného by mohla být např. situace, kdy je vada důchodového výměru zřetelná na první pohled a rozeznatelná i běžným adresátem a vyměřený vdovecký důchod by byl kupř. zcela zjevně nepřiměřeně vysoký. Za takové situace by bylo možné uvažovat o tom, že stěžovatel mohl a měl chybu ve výměru důchodu rozeznat a že nezachoval potřebnou míru opatrnosti, pokud takto nepřiměřeně vysoký důchod přijímal. Při úvaze, zda bylo možné v konkrétním případě rozeznat nepřiměřenost vyměřeného důchodu, lze přitom předpokládat vědomost běžného příjemce důchodu, že výše vdoveckého či vdovského důchodu nedosahuje plně výše příjmu zemřelého manžela či manželky. Taková úprava totiž platila na českém území dlouhodobě, jak stěžovatel správně poukázal (srov. § 47 zákona č. 100/1988 Sb., dále § 31 zákona č. 101/1964 Sb., či § 25 odst. 3 zákona č. 26/1929 Sb.,).

[28] To, že vdovecký důchod je nižší než původní příjem zemřelé manželky, lze rozumně předpokládat i bez znalosti právní úpravy. Z hlediska ekonomického je účelem vdoveckého důchodu nahradit vdovci výpadek té části manželčina příjmu, která sloužila na úhradu společných potřeb domácnosti.

[29] Nelze však souhlasit s tvrzením, že by byl veřejně znám přesný algoritmus výpočtu vdoveckého důchodu, resp. algoritmus výpočtu vdoveckého důchodu v souběhu s vyšším důchodem. Nelze rozumně předpokládat, že běžný příjemce důchodu je schopen jednoduchou úvahou odhalit chybu v tomto odborném výpočtu. Pokud se za těchto okolností stěžovatel spolehl na profesionalitu správního orgánu při výpočtu vdoveckého důchodu, zachoval při přijímání důchodu potřebnou míru opatrnosti.

[30] Rovněž nelze dovodit vědomost stěžovatele o způsobu výpočtu vdoveckého důchodu v souběhu z toho, že ve formulářové žádosti o vdovecký důchod uvedl, že již pobí-

rá starobní důchod. Mezi těmito dvěma fakty není žádná příčinná souvislost. Je skutečností, že stěžovatel jako starobní důchodce požádal o vdovecký důchod. To samo o sobě ještě neznamená, že mu muselo být známo, že v souběhu s vyšším starobním důchodem se vdovecký důchod vyplácí jen ve snížené částce, a jak konkrétně snížené částce, a že tedy nutně musel rozeznat nesprávnost rozhodnutí o vdoveckém důchodu. Přijetí argumentace krajského soudu v této části by nutně vždy muselo svědčit v neprospěch stěžovatele. Pokud by totiž stěžovatel v žádosti o vdovecký důchod neuvedl, že pobírá starobní důchod, mohla by být tato skutečnost hodnocena jako nesplnění jemu uložené povinnosti. Pokud tuto skutečnost uvedl, byla krajským soudem hodnocena jako fakt svědčící o jeho vědomosti o způsobu výpočtu vdoveckého důchodu. Ať by se tedy stěžovatel zachoval jakkoli, vždy by to pro něj mělo negativní důsledek. Takový výklad nelze připustit.

[31] V tomto případě rovněž nedošlo k souběhu a k následné úpravě výše vdoveckého důchodu až v průběhu jeho vyplácení. Stěžovatel pobíral starobní důchod již před podáním žádosti o vdovecký důchod. Nedošlo tedy k tomu, že by teprve v průběhu vyplácení vdoveckého důchodu nastal jeho souběh se starobním důchodem a k úpravě jeho výše. Stěžovateli byl tedy správním rozhodnutím stanoven vdovecký důchod v konkrétní výši, o němž mohl předpokládat, že je v souladu s právními předpisy. (...)

[33] V nyní projednávané věci žalovaná vypočetla vdovecký důchod nesprávně, ačkoli jí stěžovatel poskytl všechny podstatné informace. Poté stěžovateli vyplácela nesprávně vypočtený důchod po několik let, ačkoli jí bylo od počátku známo, že stěžovatel pobírá vdovecký důchod v souběhu s důchodem starobním. Požadovat za této situace vrácení přeplatku na důchodu by bylo v rozporu s principy dobré správy, zejména pak se zásadou ochrany legitimního očekávání, ochrany práv nabytých v dobré víře a zásadou presumpce správnosti pravomocných správních aktů.

Důchodové pojištění: povaha oznámení o náhradě důchodu; přesídlování cizinců

k usnesení vlády č. 1248 ze dne 1. 11. 2006 k Postupu při dokončení přesídlení osob s prokázaným českým původem (krajanů) z Kazachstánu

k § 88 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění zákonů č. 160/1995 Sb., č. 479/2008 Sb. a č. 220/2011 Sb.

Oznámení České správy sociálního zabezpečení o přiznání náhrady důchodu vydané na základě usnesení vlády č. 1248 ze dne 1. 11. 2006 týkajícího se finančního zabezpečení občanů České republiky přesídlivších z Kazachstánu do České republiky není rozhodnutím o dávce důchodového pojištění. Tato náhrada je nenárokovým plněním ze státního rozpočtu České republiky. Z toho důvodu proti oznámení o přiznání náhrady důchodu nejsou námitky (§ 88 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení) přípustné.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2014, čj. 3 Ads 39/2013-43)

Prejudikatura: č. 1033/2007 Sb. NSS, č. 1074/2007 Sb. NSS, č. 1427/2008 Sb. NSS a č. 2223/2011 Sb. NSS.

Věc: Ing. Ludmila K. proti České správě sociálního zabezpečení o náhradu důchodu, o kasací stížnosti žalované.

Žalobkyně pochází z Kazachstánu, přičemž do České republiky přesídlila v listopadu roku 1997 a od roku 2003 má české občanství. Přesídlila na území ČR v souladu s usnesením vlády č. 72 ze dne 17. 1. 1996 o zásadách politiky vlády ČR ve vztahu k přesídlování cizinců s prokázaným českým původem (krajanů) žijících v zahraničí. Důchodový věk podle českých předpisů dovršila dne 30. 4. 2010. Žalobkyně uplatnila dne 1. 2. 2010 žádost o starobní důchod, která byla rozhodnutím žalované ze dne 2. 6. 2010 zamítnuta, jelikož nezískala v ČR potřebnou dobu pojištění, a to 26 let, nýbrž pouze 20 roků a 144 dnů pojištění. Toto rozhodnutí bylo potvrzeno i v námitkovém řízení rozhodnutím ze dne 12. 10. 2010.

Žalobkyně podala dne 22. 7. 2010 žádost o prominutí tvrdosti zákona podle § 4 odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Rozhodnutím ze dne 9. 2. 2011 ministr práce a sociálních věcí této žádosti částečně vyhověl.

Žalovaná vydala dne 13. 4. 2011 oznámení o přiznání náhrady důchodu ve smyslu usnesení vlády č. 1248 ze dne 1. 11. 2006 k Postu-

pu při dokončení přesídlení osob s prokázaným českým původem (krajanů) z Kazachstánu na základě pověření ministra práce a sociálních věcí podle § 4 odst. 3 a § 106 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ve výši 4 929 Kč měsíčně. V odůvodnění uvedla, že usnesení vlády č. 1248 se vztahuje na osoby s prokázaným českým původem, které přesídlily do ČR z Kazachstánu na základě pozvání ČR. Náhrada důchodu není dávkou důchodového pojištění ve smyslu zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a náklady na její výplatu jsou hrazeny z finančních prostředků státního rozpočtu určených na zabezpečení uprchlíků a přesídlenců. Náhradu starobního důchodu lze poskytovat ode dne splnění výše uvedených podmínek, nejdříve však ode dne přesídlení. Žalobkyně dosáhla důchodového věku podle českých předpisů dne 30. 4. 2010. V poučení tohoto oznámení bylo uvedeno, že se proti němu nepřipouští žádný řádný ani mimořádný opravný prostředek ve správním řízení, ani žaloba ve správním soudnictví.

V námitkách proti tomuto oznámení ze dne 20. 4. 2011 žalobkyně poukázala na ne-

srovnalosti v oznámení o výplatě dávky a na to, že jí nebyl jako příloha oznámení zaslán osobní list důchodového pojištění.

Žalovaná na to vydala usnesení ze dne 5. 5. 2011 ve smyslu § 70 správního řádu, jímž opravila oznámení ze dne 13. 4. 2011 v části týkající se oznámení o výplatě dávky. V poučení tohoto usnesení uvedla, že je proti němu přípustné odvolání ve lhůtě do 15 dnů ode dne následujícího po dni oznámení tohoto usnesení. Kromě toho žalovaná zaslala žalobkyni osobní list důchodového pojištění.

Žalobkyně na to podala námitku dne 16. 5. 2011, v níž uvedla, že výsledná dávka je velmi nízká, neboť doby pojištění získané v Kazachstánu žalovaná započítala jen pro účely vzniku nároku na důchodovou dávku, nikoliv však pro stanovení její výše. Žalobkyně namítala, že jí měly být při rozhodování o výši jejího starobního důchodu započteny i doby důchodového pojištění, které získala v Kazachstánu. Tuto námitku žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 13. 6. 2011.

Zamítavé rozhodnutí žalované napadla žalobkyně správní žalobou u Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci, který rozhodnutí žalované zrušil rozsudkem ze dne 30. 4. 2013, čj. 72 Ad 62/2011-90.

Krajský soud uvedl, že předmětem jeho posouzení v souzené věci byla právní otázka, zda napadené rozhodnutí je zákonné a zda oznámení o přiznání náhrady důchodu žalobkyni v návaznosti na rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí o odstranění tvrdosti je rozhodnutím a je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Krajský soud se tak nezabýval meritem věci, neboť dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nezákonné z důvodu nesprávného právního názoru žalované o nepřipustnosti námítky proto, že napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu.

Podle krajského soudu nelze odhlédnout od charakteru a (soudní) přezkoumatelnosti rozhodnutí o odstranění tvrdosti a dále od způsobu a charakteru vzniku veřejného subjektivního práva žalobkyně, pokud vůbec vzniklo. Od toho se pak odvíjí úvahy a závěr

o možné přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Krajský soud poukázal na materiální pojetí pojmu rozhodnutí, z něhož dovodil, že na posouzení aktu žalované ze dne 13. 4. 2011 nemá vliv to, jak je tento akt nazván, neboť je třeba vycházet z jeho skutečného obsahu. V souzené věci krajský soud dovodil, že rozhodnutí ze dne 13. 4. 2011 je akt individuální (právo se aplikuje na konkrétní případ, individualizuje abstraktní normy), akt veřejně-mocenský (jednostranný, vrchnostenský), adresát aktu není v rovném postavení s vydavatelem rozhodnutí, pro adresáta je akt závazný, nabývá právní moci a vykonatelnosti, jde o jednostranně zavazující pravidlo (akt vydaný vykonavatelem veřejné správy). Tento akt byl vydaný na základě zákona – rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí ze dne 9. 2. 2011 bylo vydáno na základě § 106 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a jde o akt vydaný ve správním řízení, a to ve správním řízení zvláštním, subsidiárně upraveným ve správním řádu, primárně v zákoně o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Rozhodnutí ze dne 13. 4. 2011 je rozhodnutím konstitutivním, které založilo nárok žalobkyně na pravidelný opakující se peněžní příjem (důchod či náhradu důchodu), na podkladě rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí ze dne 9. 2. 2011 podle usnesení vlády ze dne č. 1248 a zákona o důchodovém pojištění, jak je zřejmé ze způsobu výpočtu a naložením se žádostí o důchod.

Krajský soud dále posuzoval, zda předmětné oznámení o náhradě důchodu naplnilo definiční znaky podle § 67 odst. 1 správního řádu. Hlavním definičním znakem je zásah do práv žalobkyně (ve smyslu založení, změny nebo zrušení či deklarace jejich existence), jmenovitě určitého veřejného subjektivního práva. Za prvé „*oznámením*“ žalované ze dne 13. 4. 2011 byla žalobkyni přiznána náhrada starobního důchodu a bylo jím realizováno rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí ze dne 9. 2. 2011 o odstranění tvrdosti (prominutí podmínky chybějící doby zaměstnání na území ČR). Tento správní akt ze dne 13. 4. 2011 tedy přiznal nárok žalobkyně na pravidelnou měsíční opakující se dávku

z prostředků státního rozpočtu. Subjektivní veřejné právo bylo žalobkyni přiznáno rozhodnutím o odstranění tvrdosti. Krajský soud poukázal na názor obsažený v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 9. 2010, čj. 20 Cad 102/2009-19: *Jestliže byl starobní důchod přiznán za použití ustanovení o odstranění tvrdosti zákona (§ 4 odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení), je datum, od kterého byl důchod přiznán, datem vzniku nároku na důchod pro další eventuální úpravy důchodu z titulu dalšího zaměstnání po vzniku nároku na důchod*. Krajský soud dále dovodil, že citované usnesení vlády zde mělo charakter obecné právní normy a má právní závaznost vůči třetím osobám, proto ministr práce a sociálních věcí vázán tímto usnesením prominul žalobkyni potřebnou dobu pojištění. Krajský soud zdůraznil, že žalobou napadené rozhodnutí, jemu předcházející rozhodnutí ze dne 13. 4. 2011 i rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí ze dne 9. 2. 2011 byla vydána ve správním řízení a v oblasti veřejné správy a poukázal k tomu na právní názor Nejvyššího správního soudu uvedený v rozsudku ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS).

Druhou relevantní otázkou v souzené věci podle krajského soudu bylo, zda lze napadené a jemu předcházející rozhodnutí vyloučit ze soudního přezkumu, protože jde o rozhodnutí navazující na rozhodnutí o odstranění tvrdosti. Krajský soud dospěl k závěru, že nikoliv. Na souzenou věc nedopadá a není příléhavý názor z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2008, čj. 6 Ads 35/2008-37, neboť jde o jinou situaci. V odkazované věci se domáhal žalobce přezkumu rozhodnutí o odstranění tvrdosti, avšak Nejvyšší správní soud uzavřel, že zákonná vyluka rozhodnutí o odstranění tvrdosti z přezkumu ve správním soudnictví není protiústavní, neboť u žalobce nedošlo k zásahu do jeho subjektivního veřejného práva ani odstranění tvrdosti samo o sobě není základním právem. V souzené věci však žalobkyni vzniklo subjektivní veřejné právo na základě usnesení vlády č. 1248, toto usnesení pak rozhodnutí o odstranění tvrdosti jen realizovalo. Postupy

schválené usnesením vlády č. 1248 jsou postupy veřejné správy.

Další relevantní otázkou v souzené věci je to, zda spolu se shora uvedeným je žalobou napadené rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví. K tomu krajský soud uvedl, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu krajský soud je povinen v každém jednotlivém případě zkoumat, zda se úkon správního orgánu, proti němuž žalobce brojí, dotýká subjektivních práv a povinností žalobce, a zda tedy je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Napadeným rozhodnutím věc pro žalobkyni končí, a proto jde o významný zásah do její právní sféry. Krajský soud dospěl v první řadě k závěru, že napadené rozhodnutí je správním rozhodnutím, je tak označeno a bylo vydáno podle § 88 odst. 8 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Rozhodnutí ze dne 13. 4. 2011 zasáhlo do subjektivních práv žalobkyně a do jejího práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří. Žalobkyně se přiznání zabezpečení domáhala a bylo jí přiznáno. Otázkou je, zda toto přiznání bylo učiněno v souladu se zákonem jak po stránce hmotněprávní, tak procesněprávní. Oznámení o náhradě důchodu ze dne 13. 4. 2011 představuje meritorní rozhodnutí o právech a povinnostech fyzických a právnických osob mající hmotněprávní účinky, a tedy se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., která nejsou z přezkoumání ve správním soudnictví vyloučena. Pokud by nevyčerpala žalobkyně opravné prostředky ve správním řízení, byla by její žaloba ve správním soudnictví podle § 5 s. ř. s. nepřipustná. Odmítnutí přezkumu zákonnosti napadených rozhodnutí ve správním soudnictví by ve svém důsledku znamenalo *denegatio iustitiae*, tedy odepření práva na přístup k soudu a porušení článku 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Rozhodnutí týkající se základních práv a svobod nelze vyloučit z přezkumu. Podle čl. 30 odst. 1 Listiny „[o]bčané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele“.

Nadto krajský soud vzal v úvahu i to, že žalobkyni byla přiznána náhrada důchodu, proto by už nemohla žádat o důchod samotný (nebylo by možné dvakrát ze stejného právního důvodu, kterým je právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, dostávat prostředky ze státního rozpočtu). Ostatně o tom svědčí i skutečnost, že postup žalované při přiznání a výpočtu vycházel mimo rozhodnutí o odstranění tvrdosti podle § 106 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení i z ustanovení zákona o důchodovém pojištění a byl přijat totožný režim, jako kdyby se jednalo o důchod samotný, a to včetně použití institutu prominutí podmínky potřebné doby pojištění.

O zásah do právní sféry žalobkyně se jednoznačně proto jednalo, rozhodnutí nazvané žalovanou oznámení o přiznání náhrady důchodu autoritativně zakládá práva a povinnosti žalobkyně, které citelně zasahují do její právní sféry. Opačným výkladem, tedy že oznámení o přiznání důchodu je nevymahatelné a žalovaná může kdykoli na jeho základě libovolně přestat plnit to, co žalobkyni přiznala (anebo k čemu se zavázala), by žalobkyni uvrhlo jednak do stavu nouze a jednak do nedůstojného stavu právní nejistoty a vyvstala by otázka, jaký akt vůbec žalovaná vydala. Jiným správním úkonem podle části čtvrté správního řádu oznámení napadené námitkami není, neboť zasahuje do práv žalobkyně a přiznal jí pravidelnou měsíční splátku peněžního příjmu z prostředků státního rozpočtu – (náhrady) důchodu.

Proti rozhodnutí krajského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud v první řadě podotýká, že v předmětné věci mezi stranami existuje spor o to, zda má být při výpočtu náhrady důchodu žalobkyně zohledněna doba pojištění získaná žalobkyní v Kazachstánu od 2. 1. 1986 do 31. 10. 1997 i pro výpočet procentní

výměry, anebo zda je třeba ji zohlednit pouze při posouzení splnění podmínek nároku. Toto meritum věci však krajský soud neposuzoval. Rozhodovacím důvodem napadeného rozsudku je právní názor krajského soudu, že oznámení stěžovatelky o přiznání náhrady důchodu je rozhodnutím jak ve smyslu § 65 s. ř. s., tak i ve smyslu § 67 správního řádu, a s ohledem na speciální právní úpravu obsaženou v § 88 odst. 8 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení tedy má být kvalifikováno jako rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění [srov. § 3 odst. 3 písm. b) a d) až f) uvedeného zákona] a zda je či není přezkoumatelné v řízení o námitkách vedeném před stěžovatelkou. Proto může být předmětem přezkumu v tomto řízení i kasační stížnosti pouze tato právní otázka.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné hned v úvodu podotknout, že povaha předmětného oznámení o náhradě důchodu a napadeného rozhodnutí o námitkách determinuje samotné možnosti přezkumu těchto aktů ve správním soudnictví. Aby bylo možno správně usoudit o povaze těchto aktů, je třeba podrobnějšího zkoumání právního podkladu, na základě něhož bylo oznámení o náhradě důchodu ze dne 13. 4. 2011 vydáno. Následně je pak třeba uvážit, jak lze kvalifikovat napadené rozhodnutí stěžovatelky o námitkách proti předmětnému oznámení.

Podle § 4 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení platí, že „[m]inistr práce a sociálních věcí může odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při provádění sociálního zabezpečení, a může pověřit správy sociálního zabezpečení, aby odstraňovaly tvrdosti v jednotlivých případech“.

Podle § 106 odst. 1 citovaného zákona platí, že „[t]vrdost předpisů o sociálním zabezpečení lze odstranit na základě písemné a odůvodněné žádosti občana, v jehož prospěch má být tvrdost odstraněna. V nové žádosti o odstranění tvrdosti nemohou být uplatněny stejné důvody, které již obsahovala žádost původní; při opakování těchto důvodů bude nová žádost odložena a žadatel bude o tomto vyrozuměn. Na řízení o žádosti o odstranění tvrdosti se nevztahují obecné

*předpisy o správním řízení. Řízení o žádosti o odstranění tvrdosti nelze zahájit, popřípadě v něm pokračovat, po dobu, po kterou probíhá přezkumné řízení soudní. **Rozhodnutí o žádosti o odstranění tvrdosti předpisů o sociálním zabezpečení jsou vyloučena ze soudního přezkumu.***“

Podle § 4 zákona o důchodovém pojištění platí, že ze systému českého důchodového pojištění se poskytují tyto důchody: a) starobní, b) invalidní, c) vdovský a vdovecký, d) sirotčí.

Podle § 88 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení platí, že „[p]roti rozhodnutí orgánů sociálního zabezpečení uvedených v § 3 odst. 3 písm. b) a d) až f) **ve věcech důchodového pojištění lze jako řádný opravný prostředek podat písemné námitky do 30 dnů ode dne jeho oznámení účastníku řízení**“. Podle § 88 odst. 8 téhož zákona platí, že „[n]ení-li v odstavcích 1 až 6 a 9 stanoveno jinak, vztahuje se na řízení o námitkách, na rozhodnutí o námitkách a na přezkumné řízení a obnovu řízení, která se týkají rozhodnutí o námitkách, **správní řád s tím, že § 90 odst. 1 písm. b), § 90 odst. 3 a § 90 odst. 6 věta druhá správního řádu se nepoužijí, a po dobu, po kterou probíhá přezkumné řízení soudní, lhůty uvedené v § 97 odst. 2 a § 100 odst. 2 správního řádu neplynou, a přezkumné řízení ani obnovu řízení, která se týkají rozhodnutí o námitkách, nelze zahájit, popřípadě v nich pokračovat**“. Z citovaných ustanovení jasně vyplývá, že řízení o námitkách je zvláštním správním řízením, pro něž subsidiárně platí správní řád, a jehož předmětem je přezkum rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení ve smyslu zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ve spojení s definičními ustanoveními správního řádu vztahujícími se k pojmu rozhodnutí (§ 9 a § 67 správního řádu). Podle § 92 odst. 1 správního řádu platí, že „[o]pozděné nebo **nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obno-**

vu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.“

Oznámením o náhradě důchodu stěžovatelka však nerozhodovala o žádné z dávek důchodového pojištění vymezených v § 4 zákona o důchodovém pojištění, neboť žalobkyni nárok na dávku ze systému českého důchodového pojištění nevznikl. Tento právní status předmětného peněžitého plnění vypláceného ČR jako náhrada důchodu je reflektován i faktickým (ekonomickým) mechanismem financování těchto plateb z jiné rozpočtové kapitoly (všeobecné pokladní správy), a nikoliv z účtu důchodového pojištění. Ani zde nehraje zásadní roli mechanismus výpočtu náhrady důchodu. Zásadní charakteristiku dávky důchodového pojištění tvoří její účel a podmínky vzniku nároku na tuto dávku. Oznámení o náhradě důchodu vydané podle citovaného usnesení vlády sice má obdobný účel, jako starobní důchod, avšak vyplývá z odlišných podmínek, na základě nichž bylo právo na toto peněžité plnění ze státního rozpočtu žalobkyni přiznáno. Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení v § 86 odst. 2 sám určuje některé situace, za nichž se o dávkách důchodového pojištění nevydává písemné rozhodnutí (např. při hromadném zvyšování dávek, oznámení o výplatě dávky apod.). Předmětné oznámení o náhradě důchodu však nemá obdobný charakter jako kupř. oznámení o výplatě, které je součástí rozhodnutí o přiznání dávky důchodového pojištění, anebo oznámení o zvýšení důchodu v důsledku jeho valorizace (viz k tomu zejm. rozsudek ze dne 9. 3. 2005, čj. 3 Ads 15/2004-54, č. 1033/2007 Sb. NSS, dále také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2006, čj. 3 Ads 80/2006-49, č. 1074/2007 Sb. NSS); nehledě na to, že samo obsahuje obdobnou část nazvanou jako „**oznámení o výplatě**“. Jeho odlišnost spočívá v tom, že na rozdíl od těchto oznámení nena-

vazuje na předchozí rozhodnutí o nároku a výši důchodové dávky, nýbrž originárně určuje výši dávky, kterou je stěžovatelka povinná vyplácet oprávněné žalobkyni.

Jak vyplývá ze správního spisu i shodných tvrzení účastníků, podkladem pro vydání tohoto úkonu stěžovatelky se stalo na prvním místě usnesení vlády č. 1248 ze dne 1. 11. 2006. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že toto usnesení vlády má tzv. vnější efekt, což znamená, že být se formálně jedná o interní akt vlády, tak rozhodnutí, které je jeho obsahem, mělo v jistém smyslu dopad na postavení subjektů mimo orgány moci výkonné. Stěžovatelka přitom do ČR přesídlila ještě na základě obdobného předchozího usnesení vlády č. 72 ze dne 17. 1. 1996, které taktéž počítalo s obdobnými náhradami důchodu.

K režimu těchto náhrad důchodu se právě v nyní projednávané věci vyjádřil i Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 19. 2. 2013, sp. zn. III. ÚS 2452/11, jímž rozhodl o ústavní stížnosti žalobkyně podané přímo proti předmětnému oznámení o náhradě důchodu. Ústavní soud v tomto usnesení konstatoval, že „[ř]ešení, které přijala vláda a které vedlo k poskytování ‚náhrad důchodu‘ cestou odstranění tvrdosti zákona, do značné míry vyřešilo potřebu zajistit přesídlivším krajanům, kteří nesplní podmínky pro nárok na starobní důchod podle zákona o důchodovém pojištění z důvodu nedostatečné doby pojištění, zabezpečení ve stáří na základní úrovni. Neexistuje-li totiž veřejné subjektivní právo, není zde nic, co by byl soud kompetentní přezkoumávat a na čem by mohl být stěžovatel krácen. Na odstranění tvrdosti není právní nárok a je na zvážení ministra, zda s přihlédnutím k okolnostem každého jednotlivého případu žádosti vyhovějí, či nikoli. V posuzované věci takové žádosti ministr vyhověl (ústavní stížnost tak nemíří do zamítavého výroku, nýbrž se domáhá výhodnější výše plnění), a tím spíše musí Ústavní soud setrvat na shora uvedené judikatuře s tím, že takový návrh se nachází mimo dosah jeho zásahu, neboť sám akt není svou povahou způsobilý zasáhnout sféru ústav-

ních práv stěžovatelky. Práva zakotveného v čl. 30 odst. 1 Listiny se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádí (čl. 41 odst. 1 Listiny). Stěžovatelka ostatně ani netvrdí, že by byla v rámci předpisu o důchodovém pojištění diskriminována.“ Skutečnost, že žalobkyně pobírá určité peněžité plnění jako náhradu důchodové dávky od českého nositele pojištění, je tedy založena na uvedených dvou aktech českých orgánů veřejné moci (citovaném usnesení vlády ČR a rozhodnutí o odstranění tvrdosti), nikoliv však přímo v zákonné úpravě důchodového pojištění. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že stěžovatelka při výpočtu náhrady starobního důchodu postupovala *per analogiam* podle právních předpisů upravujících důchodové pojištění, jakoby se jednalo o skutečný starobní důchod.

Z citovaných závěrů usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2452/11, jimiž se Nejvyšší správní soud cítí být vázán i pro posouzení zákonnosti předmětných aktů stěžovatelky, jednoznačně vyplývá několik zásadních závěrů vztahujících se k meritu předmětné věci. Ústavní soud především potvrdil závěr vyplývající z jazykově-logického a systematického výkladu § 4 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění a dovodil, že peněžité plnění poukazované žalobkyni ze strany ČR není starobním důchodem, na něž by žalobkyni svědčil zákonný nárok. Tím méně pak může být takový postup orgánů ČR hodnocen z hlediska ústavně zaručeného práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (čl. 30 Listiny). Nejednalo se o důchodovou dávku, pak jde svou povahou o nenárokové plnění ze státního rozpočtu, jehož výše se podpůrně stanovuje za užití právních předpisů důchodového pojištění, avšak samo o sobě není plněním z tohoto systému. Dále Ústavní soud vyloučil, že by se žalobkyně mohla dovolávat porušení práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří ve smyslu čl. 30 Listiny.

Nejvyšší správní soud v tomto ohledu rovněž zvažoval, zda se nejedná o veřejné subjektivní právo vzniklé na základě správního uvážení ministra práce a sociálních věcí, který částečně prominul tvrdost předpisů sociál-

ního zabezpečení a umožnil zápočet dob pojištění žalobkyně získaných v Kazachstánu, neboť i na základě správní úvahy mohou originálně vznikat veřejná hmotná subjektivní práva chráněná zákonným právem. O takové subjektivní právo se však jednat nemůže, neboť ministr práce a sociálních věcí je oprávněn prominout tvrdost předpisů sociálního zabezpečení. O tu se však ve své podstatě v předmětné věci nejednalo, neboť žalobkyně na základě předmětného rozhodnutí o odstranění tvrdosti nezískala nárok na starobní důchod, nýbrž na „náhradu“ starobního důchodu. Zákon ovšem nedává ministru práce a sociálních věcí právo rozhodovat mimo rámec právních předpisů o sociálním zabezpečení, a zakládat tak nárok na výplatu „jiné“ důchodové dávky. Jestliže byl ministr práce a sociálních věcí k takovému postupu pověřen usnesením vlády č. 1248 ze dne 1. 11. 2006, pak se jednalo o akt *praeter legem*, nikoliv *secundum legem*, a ve své podstatě šlo pouze o realizaci politického rozhodnutí vlády ČR za pomoci subordinačních mechanismů státní správy. Z právního hlediska tak rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí nepředstavuje titul (causa) pro získání veřejného subjektivního práva žalobkyně na „kvazi“ důchodovou dávku.

Pokud proti předmětnému oznámení o náhradě starobního důchodu žalobkyně podala námitky, nemohly být stěžovatelkou považovány za přípustné, neboť – jak bylo výše podrobně zdůvodněno – předmětné oznámení nepředstavuje rozhodnutí o důchodové dávce. V takovém případě stěžovatelka postupovala naprosto správně, pokud o námitkách rozhodla ve smyslu § 88 odst. 8 a subsidiárně podle § 92 správního řádu tak, že je zamítla z důvodu nepřipustnosti. Napadené rozhodnutí tedy zasahovalo do právní sféry žalobkyně tím, že autoritativně deklarovalo, že předmětné oznámení o náhradě důchodu není individuálním správním aktem přezkoumatelným v námitkovém řízení. Zároveň zasáhlo i do procesních práv žalobkyně, neboť jí upřelo věcný přezkum napadeného oznámení o přiznání náhrady důchodu ve správním řízení, jehož se domáhala. V tomto ohledu je třeba napadené rozhodnutí vnímat jako roz-

hodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a žalobu podanou proti němu jako přípustný prostředek ochrany práv (viz k tomu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, čj. 5 As 13/2006-46, č. 1427/2008 Sb. NSS, dále také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, čj. 8 Afs 2/2009-11, č. 2223/2011 Sb. NSS).

Z těchto právních východisek je zapotřebí přezkoumat právní názory krajského soudu vyjádřené v odůvodnění napadeného rozsudku, a to z pohledu stěžovatelkou uplatněného kasačního důvodu v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelce je třeba přisvědčit v tom, že krajský soud nevyložil předmětnou právní úpravu správně, pokud dospěl k závěru, že předmětné oznámení mělo povahu správního rozhodnutí ve smyslu § 88 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a § 67 správního řádu. Tento právní názor je z výše uvedených důvodů nesprávný a zakládá nezákonnost napadeného rozsudku. Z toho nutně vyplývá, že i závazný právní názor krajského soudu, jímž uložil stěžovatelce přezkoumat předmětné oznámení o náhradě důchodu v (dalším) námitkovém řízení po zrušení napadeného rozhodnutí, je nesprávný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud k tomu dále podotýká, že za tohoto stavu věci, kdy se pak nejednalo, jak je výše zdůvodněno, o rozhodnutí ve věci dávek důchodového pojištění, je pak do jisté míry souvisejícím procesním důsledkem jiné právní kvalifikace předmětného oznámení o náhradě důchodu, že k projednání a rozhodnutí věci také zřejmě nebyl příslušný krajský soud složený ze specializované samosoudkyně podle § 31 odst. 2 s. ř. s., nýbrž krajský soud ve složení tříčlenného senátu podle rozvrhu práce tohoto krajského soudu, a to i přesto, že napadené rozhodnutí bylo vydáno orgánem důchodového pojištění (stěžovatelkou). Podle § 31 odst. 2 s. ř. s. totiž rozhoduje krajský soud v obsazení specializovaným samosoudcem „*ve věcech důchodového pojištění*“ a v dalších tam vyjmenovaných případech. Jestliže však náhrada důchodu, kterou žalobkyně pobírá ze státního rozpočtu, nemá povahu důchodové dávky, nejde o věc

důchodového pojištění. Krajský soud tedy bude povinen při vázanosti právním názorem obsaženým v tomto rozsudku opětovně

vyhodnotit podmínky složení soudu pro jednání předmětné žaloby proti napadenému rozhodnutí stěžovatelky.

3083

Pozemní komunikace: určení existence veřejně přístupné účelové komunikace; definiční znaky

k § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákonů č. 152/2011 Sb. a č. 196/2012 Sb.

Existence prvního z definičních znaků účelové komunikace ve smyslu § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, tedy zřetelnost cesty v terénu, musí být vždy posuzována individuálně. Nutným předpokladem zřetelnosti cesty v terénu nemusí být existence vyjetých kolejí či vyšlapané stezky. Je nutno zohlednit rovněž jiné vlastnosti posuzovaného pozemku, např. jeho tvar či polohu, ve vztahu k sousedním pozemkům.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 1. 2014, čj. 30 A 104/2012-38)*

Prejudikatura: č. 10017/1932 Boh. A; č. 2012/2010 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 2/2008 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 268/06).

Věc: a) Pavel K. a b) Věra K. proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace.

Usnesením ze dne 26. 6. 2012 Městský úřad Nový Bydžov rozhodl o zastavení řízení ve věci žádosti žalobců o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace dle zákona o pozemních komunikacích.

Žalovaný toto usnesení svým rozhodnutím ze dne 3. 9. 2012 zčásti změnil, zčásti jej potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného brojili žalobci žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové. V ní žalovanému vytýkali, že při svém rozhodování vycházel z podkladů, které nemají oporu v provedeném dokazování. Správní orgány obou stupňů se odvolávaly na místní šetření, které však vůbec neproběhlo. Bylo sice správním orgánem I. stupně svoláno, ale ve skutečnosti se o místní šetření ve smyslu důkazního řízení ve správním řízení nejednalo. Pokud by tento úkon byl proveden řádně, pak by jej dle žalobců nebylo možno omezit pouze na zjišťování, zda dotčený pozemek vy-

kazuje zevní znaky komunikace, ale byly by posouzeny i další rozhodné skutečnosti. Jako ta, zda je zajištěna přístupnost k nemovitosti čp. 78, resp. na pozemek p. č. 41/4 (zahrada u nemovitosti čp. 78) a zda stávající stav vyžaduje zajištění takové přístupnosti. Při důkladném provedení místního šetření by muselo být zjištěno, že je nezbytně nutný přístup na pozemek p. č. 41/4 z důvodu nutnosti provádět odčerpávání a čištění septiku zbudovaného na tomto pozemku včetně zajištění přístupu k tomu odpovídající techniky. Stejně tak je nutné zajištění přístupu požárních vozidel k zadnímu traktu budovy čp. 78 pro případ požáru. Jiným způsobem než přes pozemek p. č. 39/3 tento přístup zajistit nelze.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že oplocení s podezdívkou, které má dle názoru žalobců představovat pevnou překážku na pozemní komunikaci je na místě samém od roku 1986, přičemž žalobci nabyli vlastnické

**) Kasační stížnost žalovaného Nejvyšší správní soud zamítl rozhodnutím ze dne 3. 4. 2014, čj. 10 As 41/2014-39.*

právo k pozemku p. č. 41/4 na základě kupní smlouvy z roku 2006. Na základě znalosti těchto faktů se nabízí otázka – jak byl od roku 1986 údajný septik čištěn a proč proti údajně pevné překážce brojí vlastník septiku až od roku 2010?

Dále žalovaný konstatoval, že dostal i zásadě materiální pravdy, neboť bylo zjištěno, že dle stavu zápisu v katastru nemovitostí je pozemek, který má být tvrzenou pozemní komunikací napojován, zahradou a není možné připustit, aby účastník řízení účelově namítal existenci septiku až v odvolacím řízení, kdy nebylo jakéhokoli objektivního důvodu zjišťovat, zda náhodou pod povrchem nemá žadatel stavbu, když toto po dobu 2 let sám nevedl – tj. nebylo důvodných pochybností (srov. § 3 správního řádu) domnívat se, že zde jakákoli stavba nebo obecněji objekt v podzemí je, když by bylo logické, že toto v průběhu správního řízení uvede a též doloží sám žadatel. Proto lze uzavřít, že v dané věci byl správním orgánem I. stupně zjištěn stav věci, o němž nebyly důvodné pochybnosti.

Dle žalovaného, pokud není pozemní komunikace znatelná v terénu, nemůže se jednat o pozemní komunikaci, jinak vyjádřeno, pokud neexistuje fyzicky znatelná cesta v terénu, je absurdní o existenci cesty uvažovat. Správní orgány shledaly absenci dvou znaků účelové komunikace, přičemž pouhá absence jednoho znaku zapříčiňuje to, že cestu nelze považovat za veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

Dle žalovaného v daném případě absente je znatelnost cesty v terénu, ale zejména upozornil na fakt, že je zde nesnížená obruba (a není zde případné dopravní značení), což lze označit za skutečnost, která svědčí tomu, že vlastník tohoto pozemku ani další subjekty (projektanti, příslušný stavební úřad, jakož i další subjekty, kteří se účastnili projednávání územního a stavebního řízení, kterého bylo třeba ke stavbě pozemní komunikace) nepovažovali zatrávňovanou část tohoto pozemku za účelovou komunikaci. Zákon o pozemních komunikacích ve znění platném a účinném ke dni vydání stavebního povolení upravoval připojování pozemních komunikací, když

uváděl: „*O připojování pozemních komunikací, zřizování sjezdů ze silnice nebo místní komunikace na sousední nemovitosti, o úpravách nebo zrušení připojení pozemních komunikací a sjezdů ze silnice nebo místní komunikace na sousední nemovitosti rozhoduje s ohledem na ochranu dotčené pozemní komunikace a na bezpečnost provozu na ní příslušný silniční správní orgán.*“

Není povinností (ani právem) správního orgánu, který vede správní řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace, rozhodnout o povaze pozemku nebo jeho části poté, co shledá, že se na předmětném místě nenachází pozemní komunikace. Krajský soud v Hradci Králové rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

IV.

Skutkové a právní závěry soudu

(...)

A. Obecná zákonná úprava a relevantní judikatura soudů týkající se institutu veřejně přístupné účelové komunikace

Vzhledem k tomu, že v projednávané věci je důležitým předmětem posouzení otázka vzniku a existence veřejné účelové komunikace, krajský soud pokládal za nutné nejprve shrnout relevantní právní úpravu a judikaturu správních i civilních soudů týkající se dané problematiky.

Právní režim pozemních komunikací upravuje zákon o pozemních komunikacích, který je vymezuje jako „*dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci*“ (srovnej § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pozemní komunikace jsou dle odstavce 2 téhož ustanovení členěny do čtyř kategorií, a to na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví osob veřejného práva, mohou být účelové komunikace ve vlastnictví soukromých subjektů.

Podle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích je účelovou komuni-

kací „*pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků*“. Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi, přičemž zákon počítá i s účelovými komunikacemi, které nejsou veřejně přístupné, jedná-li se o „*pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu*“ (§ 7 odst. 2 zákona). V takovém případě je účelová komunikace přístupná „*v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu*“.

Z citované právní úpravy tak vyplývá, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace *ex lege* (tj. ze zákona, aniž by bylo třeba o její kategorizaci vydávat správní rozhodnutí), bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace, jak jsou vymezené v § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace, vymezené v § 7 odst. 1 (event. § 7 odst. 2) tohoto zákona.

První dva znaky účelové komunikace tak definuje zákon o pozemních komunikacích. Jsou to 1) zřetelná (v terénu patrná) cesta určená k užití vozidly a chodci pro účel dopravy a 2) spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužící k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků.

Kromě shora uvedených náležitostí, které vyplývají přímo ze zákona, bude veřejně přístupná účelová komunikace existovat pouze se souhlasem vlastníka. Tento závěr vyplývá z dosavadní judikatury civilní i správní (viz např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, a ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003-64, a náleží Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, č. 2/2008 Sb. ÚS), která nava-

zuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu. Ten mimo jiné dovodil, že „[p]ozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační.“ (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 1932, sp. zn. 10729/32, č. 10017/1932 Boh. A).

Co se týče „*kvality*“ souhlasu vlastníka, ten může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže však vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto *ne* vyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník *střpěl užívání pozemku* jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku – účelové komunikace, tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Výjimku z tohoto pravidla tvoří pouze případy, kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace – zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (výše citovaný náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06). Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním střpěním (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS).

Druhou judikatorně dovozenou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je též existence nutné a ničím ne-

nahraditelné komunikační potřeby. Existují-li tedy jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát přednost těmto jiným způsobům.

B. Konkrétní posouzení dané věci

(...) Předmětem přezkoumávaného správního řízení byla žádost žalobců o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace, konkrétně z části pozemku p. č. 39/3 (dále jen „dotčený pozemek“). Je třeba přisvědčit názoru žalovaného, že v takovém řízení musí silniční úřad v první řadě posoudit, zda žádostí dotčený pozemek skutečně účelovou komunikací ve smyslu shora nastíněných kritérií je.

Správní orgány obou stupňů dospěly k jednoznačnému závěru, že dotčený pozemek nesplňuje hned prvý z definičních znaků, tedy zřetelnost cesty v terénu. Poukazovaly zejména na absenci vyjetých kolejí či vyšlapané cesty, které by zřetelnost účelové komunikace v terénu potvrzovaly. Krajský soud dává za pravdu správním orgánům, že dotčený pozemek je skutečně souvisle zatravněn, žádné vyjeté koleje či vyšlapaná stezka na něm nejsou, jak plyne z četné fotografické dokumentace založené ve správním spise. Nemůže však souhlasit s tím, že neexistence těchto skutečností sama o sobě, bez dalšího, je způsobitelným důvodem pro závěr, že uvedený znak účelové komunikace není naplněn. Vždy je totiž nutno přihlídnout k individuálním vlastnostem posuzovaného pozemku.

Ze snímku pozemkové mapy i z předložených fotografií je na první pohled patrný zvláštní tvar pozemkové parcely p. č. 39/3, jejímž výlučným vlastníkem je obec Stěžery. Její podstatná část je tvořena asfaltovou komunikací užívanou nepochybně obyvateli a návštěvníky obce k chůzi či jízdě motorovými i nemotorovými vozidly. Nabízí se otázka ohledně charakteru této části uvedeného pozemku. Správní orgány se touto otázkou nezabývaly. Krajský soud si dovoluje vyslovit úsudek, že by se mohlo jednat o místní komunikaci ve smyslu § 6 zákona o pozemních

komunikacích. Na tuto úvahu pak navazuje další otázka, a to zda pozemek p. č. 39/3 nebyl v minulosti celý (tedy včetně dotčeného pozemku) zařazen do kategorie místní komunikace, a není tak zapsán v pasportu místních komunikací. Pokud by tomu tak bylo, musely by se správní orgány s touto skutečností při rozhodování o povaze dotčeného pozemku vypořádat. Tak tomu v dané věci nebylo, pochopitelně z toho důvodu, že se úvahy správních orgánů tímto směrem vůbec neubíraly. Toliko první výtka krajského soudu.

Dle jeho názoru dále nelze přehlédnout a pominout tvar a polohu dotčeného pozemku. Ten tvoří jakousi „odbočku“ z vyasfaltované části pozemku p. č. 39/3. Jedná se o několik desítek metrů dlouhý a zhruba 3 metry široký pás, který již svým tvarem evokuje podobu cesty. Stejně jako navozuje dojem, že tento pás obecního (dříve zřejmě státního) pozemku nebyl mezi sousedními pozemky soukromých vlastníků ponechán v době realizace okolní zástavby (počátek 80. let minulého století) náhodně, nýbrž že měl mít určitý účel. Tím mohla být právě možnost přístupu či příjezdu k zahradě žalobců (pozemek p. č. 41/4) či k pozemkům sousedícím s tímto pásem (například pozemky p. č. 41/5 nebo 41/7). Tomu nasvědčuje i šíře dotčeného pozemku umožňující průjezd osobního automobilu.

Uvedená fakta dle krajského soudu nemůže znehodnotit bez dalšího skutečnost, že vyasfaltovaná část pozemku p. č. 39/3 dělí od dotčeného pozemku obrubník, tedy že při budování asfaltové komunikace nebyl vybudován na dotčený pozemek nájezd a nebylo umístěno dopravní značení. Mohlo se jednat o opomenutí nebo nesprávné vyhodnocení charakteru dotčeného pozemku v době budování asfaltové cesty. Jinými slovy, pokud dotčený pozemek byl v té době veřejně přístupnou účelovou komunikací, nemohla toliko absence vybudování nájezdu na křížení s vyasfaltovanou částí pozemku p. č. 39/3 způsobit, že by v důsledku toho dotčený pozemek charakter veřejně přístupné účelové komunikace ztratil.

Krajský soud proto ohledně otázky existence prvého z definičních znaků účelové ko-

munikace, tedy zřetelnosti cesty v terénu, uzavírá, že tento znak musí být vždy posuzován individuálně. Nutným předpokladem zřetelnosti cesty v terénu nemusí být existence vyjetých kolejí či vyšlapané stezky. Je nutno zohlednit rovněž jiné vlastnosti posuzovaného pozemku, např. jeho tvar či polohu ve vztahu k sousedním pozemkům.

Krajský soud rovněž nemohl přisvědčit žalovanému ohledně jeho závěru, že nebyla prokázána existence posledního ze shora vyjmenovaných definičních znaků účelové komunikace, totiž nutná komunikační potřeba. Žalovaný argumentoval tím, že žalobci přístup na svůj pozemek p. č. 41/4 (zahrada za domem čp. 78) zajištěn mají, a to přes svůj dům stojící na st. p. č. 194. Důraz kladl právě na možnost přístupu přes vlastní nemovitosti, což dle něho vylučuje úvahy o nutné komunikační potřebě přes dotčený pozemek v obecním vlastnictví. Dle krajského soudu ale tato skutečnost sama o sobě nutnost komunikační potřeby žalobců přes dotčený pozemek nevyklučuje. Bylo namístě, aby v souvislosti s posuzováním této otázky správní orgány vyhodnotily, zda přístup žalobců k pozemku p. č. 41/4 přes jejich dům je skutečně ekvivalentní variantou přístupové ces-

ty v porovnání s přístupem přes dotčený pozemek. Tedy zda přístup přes dům čp. 78 umožňuje žalobcům realizovat ve vztahu k pozemku p. č. 41/4 podstatnou většinu těch činností, jako umožňuje přístup po dotčeném pozemku. Respektive, zda skutečně podstatná většina důvodů, pro které žalobci mohou využít dotčeného pozemku k přístupu na svoji zahradu, může být realizována stejně tak prostřednictvím přístupu přes dům čp. 78. Krajský soud nechce tuto otázku uzavírat definitivně, neboť se domnívá, že v tomto směru existuje jistě prostor pro doplnění dokazování, ovšem dovoluje si na základě doposud provedených důkazů učinit domněnku, že existence variantní přístupové cesty žalobců k pozemku p. č. 41/4 oproti přístupu přes dotčený pozemek prokázána dosud nebyla. Tento (a krajský soud znovu zdůrazňuje, že toliko předčasné, na základě dosavadního stavu dokazování učiněný) závěr vyslovuje krajský soud při vědomí, že (a to i dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu) nemusí variantní přístupová cesta být po stránce kvalitativní zcela rovnocenná s posuzovaným pozemkem. Irelevantní je pak fakt, že některé rodinné domy v okolí jinou možnost přístupu na za nimi se nacházející zahrady nemají vůbec.

3084

Územní řízení: opakované veřejné ústní jednání; doplnění žádosti o vydání územního rozhodnutí

k § 87 a § 89 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*)

V územním řízení vedeném podle stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012 není nutné nařizovat opakované veřejné ústní jednání k projednání žádosti o vydání územního rozhodnutí v případě jakéhokoliv doplnění žádosti. Takovou povinnost má stavební úřad zásadně tehdy, pokud žadatel obsahově změní navrhovaný záměr tak, že bude způsobilý zatížit své okolí většími vlivy než záměr v původní veřejně projednané podobě.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, čj. 1 As 50/2014-76)

Věc: a) Ing. Jiří V., b) Ing. Markéta V., c) Ing. Andrea Ž., d) Ing. Tomáš Ž. a e) Ing. Vlastimil B. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje, za účasti společnosti s ručením omezeným Rodinné domy Rudná, o územní rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobce d).

*) S účinností od 1. 1. 2013 změněny zákonem č. 350/2012 Sb.

Městský úřad Rudná (dále jen „stavební úřad“) vydal dne 3. 10. 2012 podle § 79 a § 92 stavebního zákona z roku 2006 rozhodnutí o umístění stavby rodinných vícegeneračních domů spolu s komunikacemi a inženýrskými sítěmi. Učinil tak na žádost osoby zúčastněné na řízení (dále též „žadatel“).

Odvolání žalobců proti rozhodnutí stavebního úřadu žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 20. 2. 2013.

Posledně uvedené rozhodnutí napadli žalobci žalobou, kterou zamítl Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 20. 3. 2014, čj. 45 A 31/2013-105.

Nedůvodným shledal krajský soud mimo jiné žalobní bod namítající porušení procesních práv žalobců z důvodu, že po opakovaném doplnění žádosti o územní rozhodnutí nebylo nařízeno opakované veřejné ústní jednání. Soud na jednu stranu konstatoval, že v územním řízení platí koncentrační zásada, přičemž koncentrace je spjata s okamžikem ukončení veřejného projednání. Na druhou stranu přiznal stavebnímu úřadu jistý rozsah správního uvážení, jakou formou zajistí veřejnou známost obsahu doplňujících podání a možnost uplatnit dodatečné námítky a připomínky. V posuzovaném případě sice podle krajského soudu bylo namísto nařídit (opakované) veřejné ústní jednání, stavební úřad se však svým postupem nedopustil závažné procesní vady, neboť zajistil jiným způsobem informovanost účastníků a reálnou možnost uplatnit námítky směřující proti doplnění návrhu.

Proti rozsudku krajského soudu brojil žalobce ad d) (stěžovatel) kasační stížností.

Stěžovatel především nesouhlasil se závěrem krajského soudu, podle něhož koncentrace předmětného správního řízení měla nastat po „*údajném veřejném jednání*“ konaném dne 15. 9. 2011. Z obsahu spisu dle stěžovatele vyplývá, že v jeho průběhu bylo zjištěno, že projektová a technická dokumentace předložená žadatelem vůbec neobsahuje jak některé povinné přílohy, tak rozhodnutí o udělení výjimky. Při veřejném jednání přitom musí být zajištěno, aby se jednotliví účastníci správního řízení mohli seznámit s celým spisem, ji-

nak by nemohli relevantně vznášet námítky. Stěžovatel dále brojil proti závěru soudu, podle něhož se stavební úřad nedopustil závažného procesního pochybení, jestliže nekonal nové veřejné jednání (po doplnění žádosti o územní rozhodnutí). Namítl, že pokud stavební úřad jednou záměr vyhodnotí jako natolik zásadní, že zvolí cestu veřejného projednání, nemůže pak od něj ustoupit v momentu, kdy se spis konečně stane přezkoumatelným a kdy jsou konečně splněny zákonné předpoklady pro konání veřejného jednání. I kdyby však měly důsledky koncentrace nastat po „*údajném veřejném jednání*“ ze dne 15. 9. 2011, mohlo by se tak stát teprve poté, co by marně uplynula lhůta stanovená účastníkům řízení pro seznámení se s podklady, které ve spisu při veřejném jednání chyběly a které žadatel následně k výzvě stavebního úřadu doplnil. Konkrétně takto nebylo možno vzhledem k neúplnosti spisu projednávat otázku kanalizace. Následně po doplnění spisu žadatelem stěžovateli stavební úřad sdělil, že jím vznesenou námítku ohledně části kanalizace neakceptuje a nebude se jí zabývat, protože ji uplatnil pozdě. Tato námítka zůstala v průběhu celého řízení nevypořádaná.

Ve vztahu ke koncentraci stěžovatel dále namítl, že krajský soud sám konstatoval, že ze spisu nelze přesně zjistit, jaké dokumenty byly k žádosti doplněny později, neboť doplněné přílohy nejsou označené podacím razítkem. Pokud ale nelze určit, které podklady byly k dispozici při veřejném jednání a které nikoliv, nelze bez dalšího hovořit o koncentraci. Není totiž možné postavit najisto, ke kterým námítkám by koncentrace měla být uplatněna a zda je po doplnění podkladů bylo či nebylo možné doplňovat. Soud vůbec nesdělil, v jaké části koncentrace nastala, jeho rozhodnutí je proto v dané části nepřezkoumatelné.

Stěžovatel nesouhlasil ani s tím, že stavební úřad vždy informoval účastníky veřejnou vyhláškou o povaze změny. Ze spisu dle něj jednoznačně plyne, že naopak často informoval nepravdivě nebo neúplně, ne vždy je upozornil na informace, které pro ně byly zásadní. Kdyby došlo k veřejnému projednání, problém s posuzováním toho, co je zásadní,

by nevznikl. Již samo množství doplnění, k nimž v daném správním řízení došlo, podle stěžovatele svědčí o tom, že účastníci řízení byli nuceni svěřovat se ochranou svých práv až nadstandardně rozsáhle. Cílem institutu námitek účastníka řízení přitom není, aby jím byla suplována nedostatečná činnost stavebního úřadu. Soud měl hodnotit jednotlivá pochybení stavebního úřadu jako celek, nikoliv samostatně.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [26] Podle § 87 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012 „[s]tavební úřad oznámí zahájení územního řízení a k projednání žádosti nařídí veřejné ústní jednání, je-li to účelné, spojí jej s ohledáním na místě“. Podle odstavce 2 citovaného ustanovení „[ž]adatel zajistí, aby informace o jeho záměru a o tom, že podal žádost o vydání územního rozhodnutí, byla bezodkladně poté, co bylo nařízeno veřejné ústní jednání, vyvěšena na místě určeném stavebním úřadem nebo na vhodném veřejně přístupném místě u stavby nebo pozemku, na nichž se má záměr uskutečnit, a to do doby veřejného ústního jednání. Součástí informace je grafické vyjádření záměru, popřípadě jiný podklad, z něhož lze usuzovat na architektonickou a urbanistickou podobu záměru a na jeho vliv na okolí. Pokud žadatel uvedenou povinnost nesplní, stavební úřad nařídí opakované veřejné ústní jednání.“ Ustanovení § 89 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném v uvedené době dále stanovilo, že „[z]ávazná stanoviska dotčených orgánů, námítky účastníků řízení a připomínky veřejnosti musí být uplatněny nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží“.

[27] Krajský soud dovodil, že veřejné ústní jednání je bezvýjimečně nutné opakovat (kromě v zákoně výslovně zmíněného přípa-

du, tj. při nesplnění informační povinnosti žadatele) tehdy, dochází-li k obsahové změně navrhovaného záměru, která je způsobila zatížit své okolí většími vlivy než záměr v původní veřejně projednané podobě. V takovém případě je dle krajského soudu namístě opomenutí zopakovat veřejné ústní jednání považovat za závažnou procesní vadu vedoucí soud v zásadě automaticky ke zrušení napadeného rozhodnutí. Oproti tomu vymezil situace, kdy jsou k žádosti doplněny dílčí podklady, avšak ke změně záměru nedochází. Konstatoval, že v takových případech až na výjimky ochrana procesních práv účastníků nevyžaduje opakování veřejného ústního jednání a dostačuje zveřejnění oznámení o doplnění návrhu a poskytnutí přiměřené lhůty k nahlédnutí do spisu a případnému doplnění námitek omezených na nově předložené dokumenty.

[28] Nejvyšší správní soud konstatuje, že s uvedeným právním názorem plně souhlasí. Vzhledem k tomu, že zákon s momentem konání veřejného ústního jednání spojoval koncentraci řízení, je nutno dovodit povinnost opakovat veřejné ústní jednání i v případech, na něž zákon výslovně nepamatoval. Zároveň je racionální a v souladu s účelem institutu veřejného ústního jednání ponechat stavebnímu úřadu jistý rozsah správního uvážení ohledně toho, jakou formou dá účastníkům řízení možnost uplatnit námítky, respektive veřejnosti uplatnit připomínky. Kritériem by při tom měla být míra změn navrhovaného záměru, kterou přináší dodatečné doplnění žádosti o vydání územního rozhodnutí. Tento přístup považuje Nejvyšší správní soud za vhodnější a více v souladu se zásadou ekonomie řízení, než striktní trvání na povinnosti opakovat veřejné ústní jednání v případě jakéhokoliv dodatečného doplnění žádosti, dovozované starší komentářovou literaturou (viz Hegenbart, M.; Sakař, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vyd., Praha : C. H. Beck, 2008, s. 217).

[29] Situaci, která nastala v posuzovaném případě, krajský soud hodnotil tak, že z hlediska ohrožení procesních práv účastníků řízení se nacházela na pomezí obou zmíně-

ných variant. Bylo tedy namístě nařídít opakované veřejné ústní jednání. Stavební úřad se však svým postupem nedopustil závažné procesní vady, neboť zajistil jiným způsobem reálnou možnost účastníků uplatnit námitky směřující proti doplnění návrhu. Krajský soud poukázal na to, že podaná žádost o vydání územního rozhodnutí byla opakovaně doplňována po konání veřejného projednání, a to jak o dokumenty procesního významu (plné moci, souhlasy vlastníků pozemků, na něž se stavba umísťuje), tak o nová stanoviska dotčených orgánů, reagující na rozšíření počtu pozemků pro umístění stavby. Samotné rozšíření počtu pozemků uvedených v žádosti však představovalo pouze upřesnění žádosti. Úpravy projektové dokumentace spočívaly ve zpřesnění návrhu a v jeho omezení (snížení počtu navrhovaných bytů, snížení výšky navrhované zástavby), zvýšení vlivů na okolí tedy bylo nepravděpodobné. Zároveň konstatoval, že po každé změně a doplnění žádosti stavební úřad účastníky veřejnou vyhláškou o povaze změny informoval a poskytl jim potřebnou lhůtu pro seznámení se s obsahem spisu, a dokonce tuto lhůtu i na žádost prodloužil. Žalobci svá procesní oprávnění hojnou měrou využívali, opakovaně nahlíželi do spisu a vnášeli do řízení své námitky, jimiž se stavební úřad také věcně zabýval a vypořádal je.

[30] Stěžovatel namítá, že uvedený závěr je nepřezkoumatelný, neboť krajský soud přesně nevymezil, ve vztahu ke kterým námitkám nastala koncentrace při veřejném ústním jednání a ve vztahu ke kterým námitkám později, po doplnění podkladů do správního spisu. K tomu je třeba poukázat na skutečnost, že krajský soud podal výše uvedený výklad v reakci na poměrně strohou žalobní námitku, podle níž měl stavební úřad povinnost znovu věc veřejně projednat poté, co obdržel doplnění žádosti o nové podklady. Žalobci danou námitku blíže zdůvodnili pouze obecným konstatováním, že nové veřejné projednání bylo namístě, protože byl rozšířen okruh účastníků řízení a protože došlo k zásadnímu doplnění žádosti. Krajský soud tedy neměl důvod v odůvodnění napadeného rozsudku podrobně rozepisovat, v jakém momentu na-

stala koncentrace řízení ve vztahu ke každé jednotlivé námitce, kterou bylo možno v řízení uplatnit. Postačovalo, že po prostudování správního spisu zhodnotil komplexně, zda (opakované) doplnění žádosti ze strany žadatele bylo takové povahy, že by vyžadovalo provedení nového veřejného ústního jednání, a zda stavební úřad svým postupem nezasáhl do práv údajně opomenutých účastníků. Takto nastolenou otázku krajský soud podrobně a přesvědčivě zodpověděl, přičemž Nejvyšší správní soud se s jeho závěry ztotožňuje. Stejně jako krajský soud považuje za podstatné, že doplněním původně podané žádosti o vydání územního rozhodnutí nedošlo k takové obsahové změně navrhovaného záměru, že by záměr byl způsobilý zatížit své okolí většími vlivy než záměr v původní veřejně projednané podobě. Zároveň platí, že účastníci řízení byli vždy řádně upozorněni na možnost vyjádřit se k doplněným podkladům, čehož opakovaně využívali. Jejich námitky pak byly řádně projednány (s jedinou výjimkou, k tomu viz níže). Nejvyšší správní soud připouští, že průběh správního řízení byl pro jeho účastníky poněkud nekomfortní, zejména s ohledem na množství doplnění žádosti, z tohoto hlediska byl postup stavebního úřadu skutečně hraniční. Ve shodě s krajským soudem však nepovažuje toto procesní pochybení samo o sobě za natolik závažné, že by působilo nezákonnost napadeného správního rozhodnutí.

[31] Stěžovatel kromě povšechných námitek o tom, jak byl postup stavebního úřadu nepřehledný, uvádí v podstatě jediný konkrétní příklad porušení jeho práv v důsledku tohoto postupu, a to nepřijetí jeho námitky týkající se umístění přečerpávací stanice tlakové kanalizace v blízkosti jeho pozemku, kterou uplatnil při seznámení se s podklady rozhodnutí dne 4. 1. 2012. Na uvedené pochybení stavebního úřadu však v řízení před soudem poukazuje poprvé v kasační stížnosti, v žalobě se o něm nijak nezmnínil. Tato námitka je tedy nepřijatelná.

[32] Podle stěžovatele je problematika koncentrace významná rovněž z toho důvodu, že krajský soud s odkazem na svůj „*chyb-*

ný názor“ ohledně řešení dané otázky *de facto* zcela odmítl šestý žalobní bod žalobců (v němž namítali potřebu celkového řešení doposud nezastavěné oblasti a snížení hodnoty zbývajících nezastavěných pozemků, ke které dojde realizací projednávaného záměru). Podle stěžovatele není pravdou, že námitka znehodnocení pozemků byla poprvé vznesena až v odvolání. Stěžovatel a ostatní žalobci ji údajně vznášeli již při veřejném jednání dne 15. 9. 2011.

[33] Stěžovatel tak zřejmě reaguje na závěr krajského soudu, podle něhož námitka přetnutí sousedního pozemku a jeho znehodnocení prováděnou výstavbou byla poprvé uplatněna žalobcem e) až v odvolání, jež bylo zamítnuto napadeným rozhodnutím. V tomto ohledu má ovšem krajský soud pravdu, neboť jak plyne z protokolu o veřejném ústním jednání ze dne 15. 9. 2011, žalobce e) se uvedeného jednání dokonce vůbec neúčastnil. Jeho námitky nejsou obsaženy ani mezi námitkami účastníků řízení založenými ve spise, jež byly písemně uplatněny před jednáním. Z těchto písemně uplatněných námitek, na něž protokol odkazuje, pak sice lze vy-

číst, že někteří účastníci řízení (mezi nimi i další z žalobců) namítali, přinejmenším implicitně, znehodnocení jejich pozemků, nikoliv však tímto konkrétním způsobem, tedy přetnutím pozemku žalobce e) plánovanou komunikací. Lze tak souhlasit s krajským soudem, že uvedená námitka byla vznesena opožděně a není možné ani její úspěšné uplatnění v řízení před soudem (tím by došlo k popření smyslu koncentrace územního řízení). Stěžovatel nicméně dezinterpretuje závěry krajského soudu, pokud tvrdí, že zamítl zmíněný žalobní bod pouze z tohoto důvodu. Obecnější námitkou, že území dotčené projednávaným záměrem mělo být řešeno jako jeden celek, se totiž věcně zabýval a shledal ji nedůvodnou. Ostatně stěžovatel si tuto skutečnost bezpochyby uvědomuje, neboť v kasační stížnosti polemizuje rovněž s argumentací uplatněnou krajským soudem při vypořádávání uvedené námitky.

[34] Námitky týkající se koncentrace předmětného správního řízení a povinnosti stavebního úřadu nařídit v dané věci opakovaně veřejné ústní jednání jsou tedy nedůvodné. (...)

3085

Mezinárodní ochrana: pronásledování z důvodu náboženství

k § 51 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k čl. 2 písm. c) směrnice Rady 2004/83/ES o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany^{*)}

I. Rovněž v řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany je správní orgán povinen podle § 51 odst. 2 správního řádu z r. 2004 včas uvědomit žadatele o provádění důkazů mimo ústní jednání, a to mj. výsledkem svědka, a umožnit tak žadateli, aby byl výsledku přítomen.

II. V souladu s rozsudkem Soudního dvora EU ze dne 5. 9. 2012, Y a Z, C-71/11 a C-99/11, nelze po žadateli o udělení mezinárodní ochrany požadovat, aby předešel svému pronásledování v zemi původu tím, že se vzdá veřejných projevů své víry [čl. 2 písm. c) Směrnice Rady 2004/83/ES].

^{*)} *Od 21. 12. 2013 zrušena Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany.*

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2014, čj. 5 Azs 2/2013-26)

Prejudikatura: č. 903/2006 Sb. NSS, č. 1713/2008 Sb. NSS, č. 1749/2009 Sb. NSS a č. 2288/2011 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 5. 9. 2012, Y a Z (C-71/11 a C-99/11) a rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 11. 2012, M. M. (C-277/11).

Věc: X. Y. (Írán) proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti stěžovatele.

Žalobce podal dne 19. 3. 2009 v pořadí již druhou žádost o udělení mezinárodní ochrany dle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Jako důvod uvedl zejména to, že konvertoval ke křesťanství a v případě návratu do vlasti by z tohoto důvodu byl zabit.

Rozhodnutím ze dne 8. 12. 2011 žalovaný mezinárodní ochranu žalobci neudělil. Své rozhodnutí opřel zejména o závěr, že žalobcem prezentovaná konverze, byť potvrzená křesťanským listem a doložená několika fotografiemi pořízenými během samotného křtu, je pouze účelová a vedená snahou přesvědčit správní orgány, že v případě návratu žalobce do země původu mu hrozí vážné nebezpečí. Nebezpečí vystavení špatnému zacházení ve smyslu článku 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) v případě návratu žalobce do země původu žalovaný rovněž vyloučil a konstatoval také to, že nehrozí žalobci vážná újma ve smyslu porušení mezinárodních závazků České republiky.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podanou u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 30. 1. 2013, čj. 41 Az 1/2012-52, zamítl. Námitky vznesené žalobcem neshledal krajský soud důvodnými a v podstatě se ztotožnil se závěry žalovaného.

Krajský soud byl toho názoru, že se žalovaný případem žalobce podrobně zabýval, a to v situaci, kdy byla podána v rozpětí několika let druhá žádost o udělení mezinárodní ochrany a žalobce v této druhé žádosti uváděl jiné skutečnosti pro udělení mezinárodní ochrany než v žádosti první. V první žádosti uváděl, že strach z návratu do vlasti pramení z účasti na studentských protestech, následujícího zatčení a věznění; ve druhé žádosti žalobce sice uváděl, že Írán opustil ze stejných důvodů, avšak jeho obavy z návratu se nově zakládají na obavě z trestu smrti v důsledku konverze z islámu na křesťanství.

Dle krajského soudu v tomto směru správní orgán provedl rozsáhlé dokazování a uskutečnil s žalobcem několik pohovorů, a to za účelem zjištění, zda jsou žalobcova tvrzení o konverzi účelová, či nikoliv. Žalovaný proto zjišťoval rozsah znalostí žalobce o křesťanství a vyslechl rovněž protoreje Mgr. F., který žalobce křtil. Krajský soud se shodl se správním orgánem, že výpovědi žalobce a pana F. nejsou totožné, a to zejména ohledně délky navštěvování kostela žalobcem před pokřtěním, kdy právě v této délce se jejich výpovědi zásadně liší. Krajský soud též souhlasil s žalovaným, že v případě člověka, u něhož je přestup na jiné náboženství (když předtím vyrůstal ve společnosti, v níž jsou problémy s konverzí značné) zcela zásadním životním rozhodnutím, lze očekávat podrobnější znalosti zásad tohoto „nového“ náboženství. V tomto směru výpověď žalobce vykazovala deficity, i když tvrdil, že se o křesťanství, konkrétně o jeho pravoslavný směr, začal zajímat už v době svého pobytu v Íránu, a to značně intenzivně. Navíc byl žalobce pokřtěn již v době, kdy probíhalo řízení o jeho první žádosti o mezinárodní ochranu, avšak o této skutečnosti, což je s podivem, neinformoval nikoho, ani krajský soud, který tou dobou projednával jeho žalobu proti prvnímu rozhodnutí žalovaného, jímž byla žádost o mezinárodní ochranu zamítnuta. Navíc o konverzi žalobce údajně uvažoval již delší dobu před samotným křtem. V tomto prvním řízení žalobce také nenavrhl žádné důkazy, a to např. výsledkem svého známého, který o konverzi věděl, případně protoreje Mgr. F. apod. Krajský soud z toho dovodil účelovost jednání žalobce a dodal, že řízení o udělení mezinárodní ochrany je vždy zahájeno až poté, kdy žalobci bezprostředně hrozí nebezpečí opustit území České republiky. Žalobce je tak veden pouze snahou legalizovat si pobyt na území České republiky.

Nevěrohodnost jednání žalobce umocňuje dle krajského soudu také to, že v rámci dřívějšího azylového řízení v Německu předložil podvržené dokumenty; navíc poté, co do České republiky přicestoval, místo toho, aby hned požádal o mezinárodní ochranu, se pokusil o nelegální přechod hranic právě do Německa. Tyto skutečnosti, které se týkají prvního žalobcovy řízení o udělení mezinárodní ochrany, dle krajského soudu vyplývají z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, čj. 5 Azs 89/2008-62. V tomto smyslu krajský soud uzavřel, že tvrzení žalobce v průběhu nynějšího řízení o udělení mezinárodní ochrany pokládá za účelová. Žalovaný přitom musel vycházet zejména z výpovědi samotného žalobce, což také učinil, navíc pak tato výpověď byla konfrontována s pořizovanou svědeckou výpovědí protoreje Mgr. F. Právě i z porovnání těchto výpovědí vyplývá účelovost jednání žalobce.

Krajský soud uvedl, že protorej Mgr. F. rozhodně věděl, jak dlouhou dobu žalobce před křtem kostel navštěvoval, zvláště když se jednalo o cizince, o němž věděl, že chce legalizovat pobyt na území České republiky, a když věděl, že konverze z islámu na křesťanství není běžným, každodenním jevem, ale spíše něčím výjimečným. Rozhodně by se tedy nemohl splést, pokud jde o dobu navštěvování kostela žalobcem, v řádu měsíců.

Dle krajského soudu se žalovaný v rozhodnutí řádně zabýval i tím, zda žalobce splňuje podmínky pro udělení mezinárodní ochrany dle § 13 nebo § 14 zákona o azylu.

Podle názoru krajského soudu se žalovaný podrobně zabýval i důvody pro možné udělení doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu. V tomto směru si žalovaný obstaral celou řadu listinných důkazů o situaci v Íránu a s těmito listinnými důkazy žalobce seznámil. Krajský soud považoval informace obsažené v těchto podkladech za objektivní. V nich uváděné skutečnosti a informace byly zjišťovány demokratickými státy a krajský soud se na jejich základě ztotožňuje s tím, že není důvod, v případě návratu žalobce do země jeho původu, obávat se vážné újmy ve smyslu zákona o azylu. Této vážné újmy se ne-

třeba obávat také proto, že žalobce opustil Írán na základě platného pasu s uděleným platným českým vízem za účelem obchodním. Ze zprávy britského ministerstva vnitra z června 2011 vyplývá, že po příletu do Íránu by byl žalobce zkontrolován ohledně platnosti cestovního pasu; kontrolní systém odhalí, zda osoba vstupuje na území Íránu nelegálně nebo má se státními úřady nevyřízené záležitosti, což není případ žalobce. Česká republika navíc nesdíluje při návratu cizinců do vlasti, že zde byli žadateli o udělení mezinárodní ochrany. Jak přitom vyplývá ze zprávy Ministerstva zahraničních věcí USA z dubna 2011, je právo na cestování do zahraničí v Íránu zaručeno.

Pokud pak jde o družku žalobce, i k ní se žalovaný podrobně ve svém rozhodnutí vyjádřil a krajský soud s jeho hodnocením souhlasil. Jde-li o obavu žalobce ohledně konverze u muslimů, i s touto otázkou se žalovaný ve svém rozhodnutí podrobně zabýval, když odkázal rovněž na zahraniční zprávy, z nichž bylo zjištěno, že v praxi má taková osoba problémy zejména v rodině a odsouzení člověka za odpadlictví je velmi zřídka; k poslednímu případu popravy mělo dojít v roce 1990, navíc se jednalo o duchovního, což žalobce není, a daná osoba byla odsouzena i za další trestné činy. Soud tak uzavřel, že ani v tomto případě žalobci nehrozí trest smrti, jak uvádí v žalobě.

Dle krajského soudu byl skutkový stav žalovaným řádně zjištěn, žalovaný se případem podrobně zabýval a věc správně posoudil, a to zejména na základě velmi podrobných a rozsáhlých pohovorů s žalobcem i výslechu svědka Mgr. F.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Stěžovatel je především toho názoru, že žalovaný nehodnotil důkazy objektivně a přehlížel jejich celkové souvislosti, pročež dospěl k závěru, že konverze stěžovatele je ryze účelová a stěžovatel sám je nevěrohodný. Krajský soud toto hodnocení bez jakékoli relevantní argumentace přejal.

Dle stěžovatele ze spisového materiálu vyplývají závěry o jeho zcela pochopitelném

vnitřním vývoji. Na území České republiky se nepřetržitě nachází od roku 2007 a během té doby konvertoval k pravoslaví. K tomuto kroku jej vedl niterný rozchod s islámem a jeho hodnotami, přičemž toto své přesvědčení projevoval i před odchodem z vlasti, a to účastí ve studentském hnutí, které nesouhlasilo s vládou islámskou doktrínou. V České republice se seznámil se svou družkou, která je pravoslavného vyznání a která přispěla k vývoji jeho náboženského postoje. Tyto skutečnosti opomíjel žalovaný i krajský soud.

Názor žalovaného o účelové konverzi nemá oporu v provedených důkazech. Provedenými důkazy bylo prokázáno, že odpadlictví je dle práva šarija v Íránu trestáno i smrtí. Obavy ze špatného zacházení či trestu smrti tak jsou v daném případě objektivně odůvodněné. Je proto nepřiměřené, jak tendenčně a zaujatě byly provedené důkazy hodnoceny žalovaným. Je patrné, že žalovaný se zaměřil na hledání sebeznámých rozporů ve výpovědích stěžovatele, z nichž vyvozoval nepřiměřeně závažné závěry. Žalovaný tak např. poukazuje na výpověď protoreje Mgr. F., dle níž měl stěžovatel, v rámci íránské komunity pravidelně navštěvující pravoslavný chrám, navštěvovat tento chrám zhruba dva měsíce před křtem. Stěžovatel uvedl, že tak činil asi sedm měsíců. Tento rozpor, pokud se vůbec o rozpor jedná, nelze považovat za natolik zásadní, aby odůvodňoval závěr o účelovosti konverze. Tutéž výhradu má stěžovatel k závěru žalovaného o nedostatečných znalostech křesťanské věrouky, z nichž je dovozována účelovost změny vyznání. Žalovaný tak sice na jednu stranu připouští, že je obtížné stanovit v tomto směru objektivní měřítko, na druhou stranu mu to nebrání učinit ve vztahu k víře stěžovatele kategorický úsudek, na němž zakládá své rozhodnutí. Podle názoru stěžovatele je jeho odklon od islámu logicky vysvětlen již událostmi ve vlasti, důvody odchodu, vztahem s družkou pravoslavného vyznání, příklonem k farnosti Mgr. F. a křtem. Tyto skutečnosti, při zdůrazňování nedostatečných znalostí stěžovatele, správní orgán účelově přehlíží.

Krajský soud nad rámec výše popsaného k žalobním námitkám stěžovatele uvedl, že

o nevěrohodnosti stěžovatele svědčí též to, že ke konverzi došlo v době řízení o kasační stížnosti týkající se první žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Krajský soud se podívoval, proč stěžovatel nenavrhne provedení důkazu výslechem Mgr. F. před soudem. Tento závěr krajského soudu hodnotí stěžovatel jako zcela irelevantní. Předmětem přezkumu je dle soudního řádu správního pouze skutkový stav, který zde existoval v době rozhodnutí správního orgánu – došlo-li tedy ke konverzi stěžovatele v pozdější době, je tato skutečnost z hlediska přezkumu rozhodnutí žalovaného naprosto irelevantní a bylo by nadbytečné v tomto směru formulovat žalobní body a dokazovat tvrzení. Pokud stěžovatel postupoval tak, že opakovaně požádal o mezinárodní ochranu, a to poukazem na změnu podstatných okolností v jeho životě, jde o postup zákonem o azylu aprobovaný, který nemůže vést k závěrům o účelovosti.

Rovněž nelze účelovost stěžovatelovy konverze dovozovat z toho, že se v roce 2007, po svém příjezdu do České republiky, pokusil o nelegální přechod státní hranice do Německa. Tento fakt je z hlediska hodnocení azylově relevantních důvodů zcela nepodstatný.

Stěžovatel navrhl zrušení rozhodnutí krajského soudu s tím, že rozhodnutí žalovaného i krajského soudu jsou zatížena vadami, které se dotýkají základních práv stěžovatele. Nesprávné skutkové závěry žalovaného a jeho selektivní hodnocení důkazů mělo vliv na rozhodnutí ve věci samé a náprava v tomto směru nebyla sjednána ani krajským soudem.

Z vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti plyne, že souhlasí s rozhodnutím krajského soudu a má za to, že uplatněné stížní námitky jsou nedůvodné. Žalovaný poukázal na obsah správního spisu a stěžovatelovy výpovědi během správního řízení. Nejdůležitějším podkladem v řízení o udělení mezinárodní ochrany je přitom výpověď samotného žadatele. Pokud ta není věrohodná, nelze shledat cizincem tvrzené důvody za azylově relevantní. V tomto směru žalovaný poukazuje na to, že od stěžovatele by bylo možné očekávat, vzhledem k jím podanému příběhu, znalost minimálně základů křesťanské věrouky. Tako-

vé znalosti však nevykazuje, a to navzdory tomu, že náboženská konverze je významným zlomem v životě člověka a stěží si lze představit, že k takovému přelomu člověk dospěje, aniž by znal podstatu nového náboženství, měl znalosti o Bibli, modlitbách apod. I z porovnání výpovědí stěžovatele a Mgr. F. vyplývají závažné rozpory, které svědčí o účelovosti konverze. Není přitom pravdou, že by žalovaný pouze vyhledával sebemenší rozpory ve výpovědích stěžovatele; skutečný stav věci byl zjištěn objektivně a nejsou dány důvody pro udělení kterékoli z forem mezinárodní ochrany.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu i rozhodnutí žalovaného, kterému věc vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá zejména to, že žalovaný prováděné důkazy a v podstatě celou věc hodnotil selektivně a v tomto smyslu také dospěl k závěru o celkové nevěrohodnosti stěžovatele a jeho konverze ke křesťanství, jakož i k závěrům, že stěžovateli v zemi původu nehrozí relevantní nebezpečí; nápravu těchto pochybení však následně nezajistil ani krajský soud. V daném ohledu stěžovatel v kasační stížnosti naznačuje, že podstatnou roli pro vyhodnocení jeho nevěrohodnosti hrály údajné rozpory mezi jeho výpověďmi ve správním řízení a výpovědí Mgr. F. Této otázce, tedy údajným rozporům mezi uvedenými výpověďmi a vyhodnocení doby, po kterou navštěvoval bohoslužby, se přitom stěžovatel věnoval již v jednom z žalobních bodů.

K věci je třeba uvést, že v řízeních ve věci mezinárodní ochrany hraje mimořádně důležitou roli věrohodná výpověď žadatele a v tomto kontextu i jeho vlastní celková věrohodnost. Například již v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 1. 2002, sp. zn. 5 A 746/2000, se mimo jiné uvádí, že „[p]ravdivost tvrzení žadatele a věrohodnost jeho osoby jsou základem, z něhož se v azylovém řízení nutně vychází“; k významu věrohodné výpovědi žadatele lze komplexně odkázat kupř. také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, čj. 5 Azs 66/2008-70,

č. 1749/2009 Sb. NSS. Lze rovněž odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, čj. 6 Azs 235/2004-57, v němž se uvádí, že *není povinností žadatele o azyl, aby pronásledování své osoby prokazoval jinými důkazními prostředky než vlastní věrohodnou výpovědí. Je naopak povinností správního orgánu, aby v pochybnostech shromáždil všechny dostupné důkazy, které věrohodnost výpovědi žadatele o azyl vyvrací či zpochybňují.*

Taktéž lze připomenout, že řízení o mezinárodní ochraně je řízením specifickým tím, že je v něm často nutno rozhodovat za situace důkazní nouze (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2008, čj. 2 Azs 100/2007-64; ze dne 24. 2. 2004, čj. 6 Azs 50/2003-89; a ze dne 27. 3. 2008, čj. 4 Azs 103/2007-63), že jde o prospektivní rozhodování (tj. posuzuje se důvodnost strachu z pronásledování či riziko vážné újmy v budoucnu), a tedy že nesprávné rozhodnutí má pro stěžovatele obzvláště závažné důsledky. Těmto specifickým řízením o mezinárodní ochraně odpovídá i standard a rozložení důkazního břemene, jež jsou vychýleny ve prospěch žadatele o mezinárodní ochranu.

Jak vyplývá také již z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2004, čj. 4 Azs 152/2004-36, č. 903/2006 Sb. NSS, je obtížné, ne-li nemožné stanovit jakákoliv měřítko hodnocení subjektivních znalostí člověka o náboženství nebo víře, na druhou stranu však lze jistou, alespoň minimální, povědomost o této víře od žadatele o mezinárodní ochranu, který tvrdí, že zastává určitá náboženská přesvědčení, o která opírá své azylově relevantní důvody, požadovat v těch případech a v tom rozsahu, které odpovídají osobním charakteristikám daného žadatele i charakteristikám prostředí, z něhož pochází. Správní orgán se tedy věrohodnosti žadatele o mezinárodní ochranu musí zabývat a věc hodnotit v celkovém kontextu, kupř. zvážit i tvrzení žadatele o mezinárodní ochranu o hloubce jeho víry, délce doby, po kterou danou víru vyznává, zapojení se do náboženského života příslušné komunity, vzít v úvahu jeho celkový prezentovaný duchovní vývoj

apod. V tomto smyslu není vyloučeno ani provádění vhodných výsledků svědků a zjišťování rozsahu povědomí žadatele o příslušném náboženství, jakkoli je třeba k hodnocení výsledků takového zjišťování vždy přistupovat s nejvyšší možnou opatrností.

Z uvedených hledisek, a po zvážení obsahu správního spisu, však dle názoru Nejvyššího správního soudu prozatím nebylo jednoznačně prokázáno, že by stěžovatel takové, přinejmenším bazální znalosti, odpovídající jeho tvrzenému azylovému příběhu, jeho vzdělání, jazykovému vybavení, kulturnímu prostředí, z něhož pochází, a jeho dosavadním zkušenostem s nově přijatým pravoslavným křesťanstvím, nevykazoval. Z porovnání odpovědí, které stěžovatel podal při doplňujících pohovorech k žádosti o udělení mezinárodní ochrany, vyplývá, že se jeho znalosti křesťanské věrouky alespoň v některých ohledech prohlubovaly. S ohledem na osobu stěžovatele, který se prezentuje jako běžný, řadový věřící, který pochází z cizího prostředí a čelí i jazykové bariéře, nelze prozatím jednoznačně, tak jak to učinil žalovaný a posléze i krajský soud, konstatovat, že jeho povědomí o otázkách týkajících se křesťanské víry je zcela nedostačující. Žalovaný dle náhledu Nejvyššího správního soudu v odůvodnění svého rozhodnutí zdůrazňoval především „*nesprávné*“ výpovědi stěžovatele, aniž by hlubší pozornost věnoval i těm, které byly buďto správné, anebo sice nepřesné, ale lze je považovat za „*dostačující*“ či „*akceptovatelné*“ z hlediska dokonce i řadového českého věřícího (v této souvislosti lze zmínit i názor Mgr. F., který vyjádřil v rámci své výpovědi, a sice to, že deficity ve znalosti Bible vykazuje řada křesťanů). Cílem pohovorů v rámci řízení o mezinárodní ochraně taktéž není podrobit žadatele o mezinárodní ochranu „*zkoušce*“ z věrouky týkající se toho kterého náboženství. K uvedeným úvahám zdejší soud přiměřeně odkazuje na svou judikaturu týkající se posuzování znalostí přívrženců tzv. čistého islámu; viz zejména již citovaný rozsudek čj. 5 Azs 66/2008-70. Taktéž lze přisvědčit stěžovateli, že jako jedna z rozhodujících skutečností z hlediska věrohodnosti stěžovatelovy

konverze ke křesťanství nemůže být hodnocen fakt, že stěžovatel o svém křtu nic nepsal v průběhu řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem a nenavrl v tomto ohledu ani příslušné důkazy, neboť toto řízení se skutečně týkalo stěžovatelovy předchozí žádosti o udělení mezinárodní ochrany, která byla založena na zcela jiných důvodech než žádost nyní posuzovaná.

Nejvyšší správní soud rovněž ověřil, že jak z rozhodnutí žalovaného, tak z rozsudku krajského soudu vyplývá, že věrohodnost stěžovatele a jeho konverze k pravoslaví byla zpochybnována také právě s ohledem na rozpor mezi jeho výpověďmi a výpovědí protoreje Mgr. F. ze dne 17. 2. 2011, který byl vyslechnut jako svědek ve smyslu § 55 správního řádu. Těmto rozporům se krajský soud věnoval na s. 15 a 16 svého rozsudku.

Po přezkoumání věci zdejší soud konstatuje, s níže uvedenou výhradou k použitelnosti tohoto důkazu ve správním řízení, že i v případě hodnocení výpovědi Mgr. F., resp. rozporů mezi touto výpovědí a výpověďmi stěžovatele učiněnými během správního řízení, je třeba postup žalovaného považovat za poněkud jednostranný. Rozpory mezi výpověďmi stěžovatele a Mgr. F. se totiž rozcházejí v podstatě jen v otázce délky doby, po kterou stěžovatel před křtem navštěvoval kostel. Žalovaný ponechal při hodnocení věci naopak stranou výpověď Mgr. F., podle níž je stěžovatel autentickým věřícím.

Již uvedené nedostatky v hodnocení důkazů provedených žalovaným a na to navazující pochybení krajského soudu samy o sobě vedou k závěru o tom, že jejich rozhodnutí nemohou obstát. V daném kontextu, a to i vzhledem k závažnosti, kterou žalovaný i krajský soud připisovali uvedeným rozporům mezi výpověďmi stěžovatele a Mgr. F., je však třeba rovněž konstatovat, že co se týká předmětného výsledku svědka, nebyla ve správním řízení dodržena procesní práva stěžovatele a tento důkaz nebylo možné v neprospěch stěžovatele v řízení použít.

Jak vyplývá z § 9 zákona o azylu, použije se na řízení vedená podle tohoto zákona

správní řád, a to s výjimkou taxativně uvedených ustanovení. Jedním z těchto ustanovení je také § 49 správního řádu obsahující právní úpravu ústního jednání. Tato skutečnost, s ohledem na to, že institut ústního jednání je v rámci zákona o azylu nahrazen speciálním institutem pohovoru dle § 23 zákona o azylu (čímž je vyloučena obecná úprava dle správního řádu), se však nijak nedotýká povinnosti správních orgánů postupovat v řízení o udělení mezinárodní ochrany dle § 51 odst. 2 správního řádu, dle něhož „[o] provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. Tuto povinnost nemá správní orgán vůči účastníkovi, který se vzdal práva účasti při dokazování.“ Jak vyplývá i z relevantní komentářové literatury, na řízení o udělení mezinárodní ochrany se plně aplikuje § 50 a násl. správního řádu o podkladech pro vydání rozhodnutí, včetně dokazování, a správní orgán tak musí dostát mj. i povinnosti dle § 51 odst. 2 správního řádu; správní orgán by tak měl vždy žadatele informovat, že bude provádět konkrétní důkaz (viz Jurman, M. In: Kosař, D. a kol. *Zákon o azylu: komentář*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer, 2010, s. 63).

K samotnému § 51 odst. 2 správního řádu lze uvést, že „[p]ovinnost správního orgánu informovat účastníky řízení předem o provádění důkazů je odvozena ze základních zásad činnosti správních orgánů, a to zejména z § 4 odst. 3 [správního řádu], podle něhož musí správní orgán uvědomit dotčené osoby s dostatečným předstihem o úkonu, který učiní, pokud je to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu (úkonem správního orgánu je i provedení určitého důkazu), a také z § 4 odst. 4 [správního řádu], podle kterého musí správní orgán umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy“ (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha : BOVA POLYGON, 2012, s. 521).

Jak vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 13. 3. 2013, čj. 1 As 157/2012-40, smyslem § 51 odst. 2 správního řádu je umožnit účastníkům řízení, aby mohli být přítomni při provádění dů-

kazů, nebylo-li k jejich provedení nařízeno ústní jednání. Díky přítomnosti při provádění důkazů se mohou účastníci lépe seznámit s jejich obsahem (komplexně všemi vjemy vnímat výpověď svědka, ohledávaný předmět apod.) a v návaznosti na to se detailněji vyjádřit k důkazu. Účastník řízení tak může beze zbytku realizovat svá procesní práva, včetně toho, že je oprávněn klást vyslychanému svědku otázky, a konfrontovat ho tak se svojí skutkovou verzí. Splnění povinnosti stanovené § 51 odst. 2 správního řádu by tak v nynějším případě představoval pouze takový postup, pokud by žalovaný stěžovatele informoval o dni konání výslechu svědka, a umožnil mu tak účast při provádění tohoto důkazu.

Ze správního spisu ovšem vyplývá, že o výslechu svědka, protoreje Mgr. F., nebyl stěžovatel nijak informován, a nemohl tak ani zvážit svou přítomnost u tohoto výslechu. Toto pochybení tak má za následek, že předmětný důkazní prostředek byl získán procesně vadným způsobem a za daných podmínek, kdy se stěžovatel nevzdal svého práva účasti při dokazování, jej nebylo možné v řízení jako důkazu v neprospěch stěžovatele použít. Jak vyplývá např. z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 10. 2011, čj. 5 Ca 254/2008-57, tuto vadu řízení nelze zhojit ani postupem dle § 36 odst. 3 správního řádu, neboť toto ustanovení vyjadřuje právo účastníka seznámit se s podklady pro vydání meritorního rozhodnutí; smyslem § 36 odst. 3 správního řádu je tedy seznámit účastníka řízení s podklady rozhodnutí na základě již ukončeného procesu dokazování, avšak nemůže sloužit k nápravě procesních vad, jichž se při shromažďování důkazů správní orgán dopustil. V nynějším případě ke zhojení předmětného pochybení tak nemohla vést ani možnost vyjádřit se k výpovědi Mgr. F. při (doplňujícím) pohovoru dne 8. 11. 2011, kdy žalovaný postupem dle § 36 odst. 3 správního řádu dal stěžovateli rovněž možnost se vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že žalovanému nijak neupírá právo konfrontovat stěžovatele s rozpory mezi jeho výpověďmi a výpověďmi předvolaného svědka (svěd-

ků). Uvedené výsledky však musí být provedeny procesním postupem souladným se zákonem. Konkrétně se jedná o to, že stěžovatel má právo poté, co je sám vyslechnut, být přítomen výsledku svědka (či svědků) a klást jim otázky. Kromě toho, že tento požadavek vyplývá, jak bylo vyloženo, ze správního řádu, nelze ponechat stranou ani principy spravedlivého procesu (včetně správního řízení) dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod i právo na řádnou správu dle čl. 41 Listiny základních práv Evropské unie, které se uplatní v každém správním řízení k přezkoumání žádosti o udělení mezinárodní ochrany vedené příslušným vnitrostátním orgánem podle pravidel přijatých v rámci společného evropského azylového systému (viz rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. 11. 2012, *M. M.*, C-277/11, body 75 až 95), a to případně i nad rámec výslovné úpravy stanovené tzv. procedurální směrnicí (směrnice Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, resp. nová procedurální směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních o přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany).

Z principiálně stejných východisek vycházel Nejvyšší správní soud taktéž ve své judikatuře týkající se daňového řízení, na kterou zde lze přiměřeně odkázat. Konkrétně se jedná kupř. o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2009, čj. 5 Afs 51/2008-95, v němž zdejší soud uvedl, že „[j]estliže správnice daně provádí ze své iniciativy důkaz výsledkem svědka, a přitom nerespektuje procesní práva daňového subjektu, má taková procesní vada vždy za následek nepoužitelnost takto získaného důkazu v neprospěch daňového subjektu pro hodnocení skutkové stránky věci. To však ještě bez dalšího neznamená, že se ve všech případech jedná o takovou procesní vadu, která mohla mít ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a pro níž měl tedy krajský soud, je-li tato vada řádně vytýkána, žalobou napadené rozhodnutí zrušit.“

Z uvedených judikatur tak plyne, že daná procesní vada nemusí vždy vést ke zrušení

rozhodnutí správního orgánu; v daném případě však vyhodnocení rozporů mezi výpověďmi stěžovatele a Mgr. F. mělo poměrně významnou úlohu v posouzení celkové věrohodnosti stěžovatele a jeho azylového příběhu, a proto představuje ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. podstatné porušení ustanovení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Je pravdou, že předmětnou procesní vadu stěžovatel v žalobě explicitně nevytkl; je však třeba mít za to, že se jí dotýká širší žalobní argumentace stěžovatele, v jejímž rámci rozporoval svou údajnou nevěrohodnost. Jak již totiž bylo zmíněno, zabýval se stěžovatel v žalobě otázkou tvrzených rozporů mezi jeho vlastní výpovědí a výpovědí Mgr. F., a tedy také věrohodností své konverze k pravoslavnému křesťanství. Právě tato skutečnost je klíčová, neboť jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS, je soud oprávněn a také povinen zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, resp. žalobních námitek; je třeba vzít v úvahu také to, že judikatura akceptovala určitý nižší standard požadavků na přesnost vyjádření žalobního bodu v řízeních ve věcech mezinárodní ochrany a některá další specifika těchto řízení s ohledem na závažnost rozhodnutí přijímaných v jejich rámci pro jednotlivce.

Nejvyšší správní soud se tak domnívá, že za dané situace nemohl krajský soud rozhodnutí žalovaného řádně přezkoumat v rozsahu žalobních bodů, a toto rozhodnutí tak měl ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušit. Přestože stěžovatel v kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu výslovně nenamítal, že krajský soud měl z uvedeného důvodu rozhodnutí žalovaného zrušit, přihlédl Nejvyšší správní soud k uvedeným vadám řízení před krajským soudem v souladu s § 109 odst. 4 s. ř. s., neboť obdobně jako v řízení o žalobě ve vztahu k pochybení žalovaného, bránila tato vada řízení před krajským soudem plnému přezkoumání napadeného rozsudku krajského soudu v mezích uplatněných stížních námitek.

Bude tedy nutné, aby žalovaný v průběhu dalšího řízení uvedenou procesní vadu odstranil a aby znovu, na základě všech zjištěných skutečností svědčících nejen v neprospěch stěžovatele (přičemž Nejvyšší správní soud nepopírá, že jsou zde rovněž skutečnosti snižující věrohodnost stěžovatele – např. jeho předchozí nevěrohodná žádost o udělení mezinárodní ochrany či pokus o nelegální přechod hranice do Německa), ale i v jeho prospěch, vyhodnotil, zda se v jeho případě jedná o věrohodnou konverzi k pravoslavnému křesťanství, a zda tedy je stěžovatel autentickým, praktikujícím křesťanem, či nikoliv.

Pokud by se jednalo o konverzi reálnou, věrohodnou, bylo by třeba tuto skutečnost dále velmi pečlivě zvažovat v kontextu § 12 písm. b) zákona o azylu, tedy z hlediska možných důvodů pro udělení azylu spočívajících v důvodném strachu z pronásledování na základě náboženství, jakkoli tyto možné důvody nastaly v převážné míře až po té, co stěžovatel opustil zemi původu (tzv. status uprchlíka *sur place*). V této souvislosti se Nejvyšší správní soud rovněž ztotožňuje s námitkou stěžovatele, že žalovaný hodnotil shromážděné důkazy o možném nebezpečí pronásledování konvertitů ke křesťanství v zemi původu stěžovatele selektivně a že krajský soud se s takovým hodnocením bez jakékoli podrobnější úvahy ztotožnil.

Je totiž třeba vzít v potaz, že nejen stěžovatelem uváděné zdroje zmiňované např. v „*doplnění k žádosti o azyl*“ ze dne 8. 12. 2011 (s nímž se žalovaný ovšem před vydáním svého rozhodnutí nemohl seznámit) či v „*podnětu*“ doručeném žalovanému dne 2. 11. 2010, a materiály, které stěžovatel sice neuplatnil ve správním řízení, ale předložil je v řízení o žalobě krajskému soudu, a k nimž se krajský soud výslovně vůbec nevyjádřil, ale ani materiály, na které se odvolává ve svém rozhodnutí sám žalovaný a které jsou součástí správního spisu [tj. Informace norského Centra informací o zemích původu (LANDINFO) z 10. 6. 2009, obdobná zpráva ze dne 7. 7. 2011, či výroční zpráva o svobodě vyznání za rok 2010 Ministerstva zahraničních věcí Spojených států amerických], rozhodně nevyklučují

nebezpečí pronásledování konvertitů ke křesťanství v Íránu, včetně takových jeho forem, které zároveň dosahují silnější intenzity vážné újmy (a zahrnují i její vůbec nejzávažnější formy – tj. mučení a dokonce uložení trestu smrti).

Například ze zmíněné zprávy Ministerstva zahraničních věcí Spojených států amerických vyplývá, že přinejmenším v letech 2008 až 2010 docházelo k zatýkání křesťanských konvertitů či tyto osoby byly vystaveny různým významnějším příkořím ze strany oficiálních úřadů. Z uvedených Informací norského Centra informací o zemích původu pak plyne, že křesťanští konvertité v Íránu nečelí hrozbě nejzávažnějších represí či trestu smrti (zprávy uváděné stěžovatelem v žalobě naznačují nebezpečí zabití i po propuštění z vazby, a to i ze strany nestátních původců pronásledování), zpravidla za situace, kdy svou víru nedávají veřejně najevo, dále nepůsobí v rámci tzv. domácích církví a popř., když v příslušném řízení před soudem své odpadlictví od islámu popřou či odvolají. V této souvislosti je ovšem nutno poukázat na rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 5. 9. 2012, *Y a Z*, C-71/11 a C-99/11, bod 80, podle něhož „[č]lánek 2 písm. c) směrnice 2004/83 musí být vykládán v tom smyslu, že obavy žadatele před pronásledováním jsou oprávněné, jestliže příslušné orgány s ohledem na osobní situaci žadatele mají za to, že je důvodné domnívat se, že po jeho návratu do země původu bude vykonávat náboženské akty, které jej vystaví skutečnému nebezpečí pronásledování. Při individuálním posuzování žádosti směřující k získání postavení uprchlíka uvedené orgány od žadatele nemohou důvodně očekávat, že se těchto náboženských aktů vzdá.“ Jinak řečeno, nelze po žadateli o mezinárodní ochranu vyžadovat, aby předešel svému pronásledování v zemi původu tím, že se vzdá projevů své víry, a to včetně projevů učiněných na veřejnosti. Přitom mj. ze zmiňované Informace LANDINFO z 10. 6. 2009 jednoznačně vyplývá, že pokud konvertita své zřeknutí se islámu neodvolá, tedy „*pokud jsou splněna všechna kritéria, je pro muslima*

mužského pohlaví trestem za konverzi smrt“.

Sám žalovaný ve svém rozhodnutí nepopírá, že v některých případech k odsouzení za odpadlictví dochází („*dochází k odsouzení člověka za odpadlictví jen velmi zřídka*“); konstatuje také, že k poslednímu případu popravy mělo dojít v roce 1990. Žalovaný však pomíjí, že podle Informace norského Centra informací o zemích původu ze 7. 7. 2011 a podle obdobné Informace z 10. 6. 2009 po roce 2005, kdy se stal prezidentem Íránu Mahmúd Ahmadínezád (tuto funkci vykonával do roku 2013), se situace zhoršila i pro příslušníky náboženských menšin (včetně těch v Íránu „*traditčních*“), přičemž počet formálně vznesených obvinění v případě konvertitů vzrůstá; během procesů jsou konvertité podle citovaných informací donucováni k prohlášení, že svého aktu litují a přejí si vrátit se k islámu. Citované zprávy také hovoří o jiných formách trestání, než jsou popravy, a to odsouzení k trestu odnětí svobody. V případě vazebního stíhání má také docházet k mučení či nelidskému nebo ponižujícímu zacházení. I v těchto ohledech je přitom možné opět odkázat i na zmiňovanou zprávu Ministerstva zahraničních věcí Spojených států amerických.

Uvedené skutečnosti žalovaný ve svém rozhodnutí v podstatě pominul, a proto lze jím provedené hodnocení důkazů považovat za selektivní a neúplné. Obdobné hodnocení je pak třeba vztáhnout i na rozhodnutí krajského soudu, přičemž ani žalovaný ani krajský soud se nezabývali ani stěžovatelem uváděným problémem možného pronásledování konvertitů ze strany soukromých osob, dle jeho tvrzení tolerovaným íránským režimem. Jak již bylo také řečeno, krajský soud se nijak nevypořádal s konkrétními tvrzeními, které stěžovatel nad rámec skutečností, které uváděl ve správním řízení, prezentoval v žalobě proti rozhodnutí žalovaného (a to ani z hlediska přípustnosti takových tvrzení).

Je třeba přitom připomenout, že za pronásledování se ve smyslu § 2 odst. 8 ve spojení s § 12 zákona o azylu považuje závažné porušení lidských práv, jakož i opatření působící psychologický nátlak nebo jiná obdobná jednání,

pokud jsou prováděna, podporována nebo trpěna původci pronásledování. Nejedná se tedy jen o hrozbu trestu smrti, nebo mučení, nelidské či ponižujících zacházení nebo trestání, tedy o příkoří, která dosahují rovněž intenzity vážné újmy, ale i např. o případné uvěznění, diskriminační trestní stíhání apod., tedy závažná porušení lidských práv související v daném případě s náboženským vyznáním. Právě v tomto kontextu bude třeba v případě závěru o věrohodnosti stěžovatelovy konverze ke křesťanství relevantní důkazy, a to především adresné, věrohodné a aktualizované informace o zemi původu, pečlivě znovu vyhodnotit.

Pokud by žalovaný po provedeném dokazování nakonec dospěl k závěru, který by musel být ovšem prokázán zcela jednoznačně, že se jedná o konverzi účelovou, tedy pouze předstíranou, je nezbytné se dále zabývat otázkou, opět ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu, tím, zda stěžovateli ze strany možných původců pronásledování může být přestup ke křesťanství připisován a zda se íránské státní orgány či jiní možní původci pronásledování mohou o tom, že byl stěžovatel pokřtěn, dozvědět. Z judikatury Nejvyššího správního soudu totiž plyne, že při posuzování otázky, zda má žadatel odůvodněný strach z pronásledování, není důležité, zda žadatel skutečně má rasové, náboženské, národnostní, sociální nebo politické charakteristické rysy, které vedou k pronásledování, jestliže původce pronásledování tyto rysy žadateli připisuje. Tedy za předpokladu, že původci pronásledování žadateli o mezinárodní ochranu jeho náboženské přesvědčení připisují, není pro účely posouzení spojitosti mezi pronásledováním a azylově relevantními důvody ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu rozhodné, zda žadatel náboženské postoje, pro které je pronásledován nebo pro které mu pronásledování hrozí, skutečně zastává (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 Azs 45/2008-67, č. 1713/2008 Sb. NSS). V návaznosti na již uvedené zdejší soud ovšem dodává, že v případě, že stěžovatel není upřímným křesťanem, lze po něm legitimně očekávat, že bude svůj křesť, k němuž fakticky bezesporu došlo,

skrývat; naopak v opačném případě není možné, jak již bylo řečeno, po něm skrývání jeho skutečné viny požadovat.

Teprve v situaci, pokud by žalovaný jakoukoli možnost pronásledování z důvodu náboženství, ať již stěžovatelem vyznávaného nebo jemu případně připisovaného, vyloučil, a tedy dospěl by k závěru, že stěžovatel nemá nárok na udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu, byly by na místě úvahy, které již rozhodnutí žalovaného z větší části obsahuje a které hodnotí žádost stěžovatele z hlediska

dalších případných důvodů pro udělení mezinárodní ochrany, které však již nemají souvislost s jeho tvrzeným náboženským vyznáním (zejména žalovaným již posuzovaná skutečnost, že by byl stěžovatel navrácen do země původu po jeho delším pobytu v zahraničí, kde žádal o mezinárodní ochranu), a které by tudíž mohly vést pouze k udělení doplňkové ochrany, a to pouze za podmínky, že by představovaly v případě navrácení stěžovatele do země původu skutečné nebezpečí vážné újmy podle § 14a odst. 2 zákona o azylu.

3086

Mezinárodní ochrana: opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany; odkladný účinek žaloby

k § 10a písm. e) a § 25 písm. i) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb., č. 57/2005 Sb., č. 350/2005 Sb., č. 165/2006 Sb. a č. 379/2007 Sb.

Pokud žadatel o mezinárodní ochranu opakovaně podává žádosti o udělení mezinárodní ochrany s totožnými důvody, díky kterým trvale zůstává v režimu žadatele o udělení mezinárodní ochrany, přičemž z dosud vydaných správních rozhodnutí lze usoudit, že od podávaných žádostí nelze očekávat pozitivní výsledek, tedy udělení mezinárodní ochrany, jde o taktiku, která je zjevným zneužitím azylového řízení. V takové situaci nelze žalobě proti rozhodnutí, jímž bylo podle § 25 písm. i) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, opět zastaveno azylové řízení z důvodu nepřipustnosti žádosti dle § 10a písm. e) citovaného zákona, přiznat odkladný účinek, a to pro rozpor s veřejným zájmem.

(Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2014, čj. 45 Az 10/2014-38)

Věc: Galina Y. (Rusko) proti Ministerstvu vnitra o odkladný účinek žaloby.

Žalobkyně podala dne 15. 5. 2012 svou první žádost o udělení mezinárodní ochrany, jako důvod žádosti žalobkyně uvedla problémy, které měla v Rusku se svým bývalým manželem, a skutečnost, že se jí nepodařilo získat pro pobyt v České republice vízum. Ke svým zdravotním problémům uvedla, že v roce 1998 jí byla operována štítná žláza a též užívá léky na podporu funkce ledvin. Tuto žádost žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 5. 2012 zamítl podle § 16 odst. 1 písm. f) zákona o azylu jako zjevně nedůvodnou. Žalobu, kterou žalobkyně proti tomuto rozhodnutí podala, zamítl Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 3. 12. 2012 a kasační stížnost podanou proti

tomuto rozsudku odmítl Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost usnesením ze dne 6. 3. 2013.

Druhou žádost o udělení mezinárodní ochrany žalobkyně podala dne 25. 3. 2013. Jako důvod uvedla zdravotní problémy gynekologického charakteru, které ale z časového hlediska předcházely žádosti první. Řízení o této žádosti žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 4. 2013 zastavil pro nepřipustnost žádosti podle § 10a písm. e) zákona o azylu. Řízení o žalobě, kterou žalobkyně proti uvedenému rozhodnutí podala, zastavil krajský soud usnesením ze dne 14. 10. 2013.

Třetí žádost o udělení mezinárodní ochrany žalobkyně podala dne 15. 4. 2013. Jako důvod této žádosti označila zdravotní potíže se štítnou žlázou a gynekologické potíže. Řízení o této žádosti žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 4. 2013 zastavil pro nepřipustnost žádosti podle § 10a písm. e) zákona o azylu. Řízení o žalobě, kterou žalobkyně proti uvedenému rozhodnutí podala, zastavil Krajský soud v Praze usnesením ze dne 14. 10. 2013.

Čtvrtou žádost o udělení mezinárodní ochrany žalobkyně podala dne 27. 5. 2013. Jako důvod této žádosti uvedla opět zdravotní problémy. Řízení o této žádosti žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 6. 2013 zastavil pro nepřipustnost žádosti podle § 10a písm. e) zákona o azylu. Řízení o žalobě, kterou žalobkyně proti uvedenému rozhodnutí podala, zastavil Krajský soud v Praze usnesením ze dne 11. 10. 2014.

Pátou žádost o udělení mezinárodní ochrany žalobkyně podala dne 22. 11. 2013. Tuto žádost odůvodnila přetrvávajícími zdravotními důvody a tím, že chce v České republice pobývat se svým druhem, kterého zná již od března roku 2011. Řízení o této žádosti zastavil žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 2. 2014 pro nepřipustnost žádosti podle § 10a písm. e) zákona o azylu. Všechna uvedená rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí krajského soudu jsou pravomocná.

Žalobkyně podala proti poslední jmenovanému rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž požádala o přiznání odkladného účinku žalobě. V žádosti uvedla, že účinky žalobou napadeného rozhodnutí pro ni znamenají nenahraditelnou újmu. Pokud by nebyl krajským soudem přiznán odkladný účinek, musela by z České republiky vycestovat a ztratila by tím možnost sdělit správnímu orgánu nové skutečnosti. Její vycestování by též zasáhlo do jejího rodinného a soukromého života, protože na území České republiky žije společně se svým přítelem – občanem České republiky. Rovněž by jí bylo v zásadě upřeno právo na soudní ochranu. V případě, že by musela vycestovat, pozitivní rozhodnutí krajského soudu by již pro ni nemělo žádný význam, neboť na jeho základě by se těžko domáhala vstupu do České republiky či udělení víza.

Žalovaný s přiznáním odkladného účinku žalobě nesouhlasil. Uvedl, že s návrhem na přiznání odkladného účinku žalobě se již dříve (ve vztahu k třetí žádosti žalobkyně o udělení mezinárodní ochrany) krajský soud vypořádal. Konkrétně v usnesení ze dne 10. 6. 2013, sp. zn. 45 Az 36/2013, krajský soud mimo jiné konstatoval, že by přiznání odkladného účinku bylo v rozporu s veřejným zájmem, kterým je obrana právního prostředí v České republice. Navíc žalobou napadené rozhodnutí nemohlo přivodit nenahraditelnou újmu žalobkyně, neboť toto rozhodnutí ve svém důsledku přímo nevedlo k ukončení pobytu a k nemožnosti žalobkyně vyčkat na posouzení žaloby. O vyhoštění cizince se totiž rozhoduje v samostatném řízení, v rámci něhož se zkoumá dopad správního vyhoštění do soukromého a rodinného života. I v tomto případě by byla přípustná žaloba, která má odkladný účinek.

Krajský soud v Praze návrh žalobkyně na přiznání odkladného účinku žaloby zamítl.

Z odůvodnění:

Podle novelizovaného znění § 73 s. ř. s., ve znění od 1. 1. 2012, „[s]oud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přiznává žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem“. Zákon tedy v citovaném ustanovení stanoví celkem tři předpoklady, které musí být naplněny kumulativně:

1. Výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by pro žalobce znamenaly újmu.
2. Tato újma je pro žalobce nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám.
3. Přiznání odkladného účinku není v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

S ohledem na nutnost kumulativního splnění všech tří shora uvedených předpokladů, není nezbytné, aby soud jejich naplnění posuzoval postupně od předpokladu prvního

až po předpoklad třetí. V zásadě je možné připustit i takový postup soudu, kdy soud nejprve zodpoví na otázku, zda by případné přiznání odkladného účinku nebylo v rozporu s důležitým veřejným zájmem a teprve poté, resp. v těch případech, kdy konstatuje, že rozpor s důležitým veřejným zájmem dán není, zaměří svoji pozornost na to, zda výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by pro žalobce znamenaly újmu a zda je tato újma pro žalobce nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám. Takový postup se z hlediska hospodárnosti řízení jeví být vhodný zejména tam, kde o souladu přiznání odkladného účinku žalobě s důležitým veřejným zájmem na první pohled vzniká pochybnost. Posuzovaná věc mezi tyto případy patří. Žalobkyně se u krajského soudu domáhá přezkoumání rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto již o její páté žádosti o udělení mezinárodní ochrany, přičemž žalovaný naznačuje, že důvodem této žádosti je snaha o legalizaci pobytu v České republice.

Krajský soud se proto nejprve zabýval otázkou, zda by případné přiznání odkladného účinku nebylo v rozporu s důležitým veřejným zájmem, kterým je respekt k azylovému řízení, jakožto řízení, které má sloužit osobám v zemi původu pronásledovaným či osobám, kterým v případě návratu do země původu hrozí vážná újma, a ochrana tohoto řízení před jeho zjevným zneužíváním. (...)

Z hlediska skutkového stavu lze shrnout, že žalobkyně podala prozatím pět žádostí o udělení mezinárodní ochrany, a to vždy s totožnými důvody. Žádosti přitom podává ve velmi rychlém sledu. Fakticky jedna následuje druhou, a to vždy v návaznosti na ukončení řízení o žádosti předchozí (buď u správního orgánu, nebo u krajského soudu). Nutno též poznamenat, že v jeden okamžik byla u krajského soudu ve vztahu k žádostem žalobkyně o mezinárodní ochranu vedena tři přezkumná řízení.

Za tohoto skutkového stavu krajský soud dospěl k závěru, že přiznání odkladného účinku projednávané žalobě by bylo v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Pokud by totiž krajský soud žalobě přiznal odkladný účinek, získala by tím žalobkyně možnost pobývat legálně na území České republiky i nadále po dobu soudního řízení tak, jako zde mohla legálně pobývat po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany. V běžných případech je jistě žádoucí, aby žalobce mohl být přítomen po celou dobu přezkumného řízení soudního. Není tomu tak ale tam, kde se cesta stává cílem, tedy kde celým smyslem podávaných žádostí o udělení mezinárodní ochrany a následných žalob je pouze možnost trvale setrvávat v režimu žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Krajský soud je přesvědčen o tom, že právě projednávaná věc mezi uvedené případy patří. Žalobkyně podává opakované žádosti s totožnými důvody a trvale tak servává v režimu žadatelky o udělení mezinárodní ochrany, přičemž žalobkyni musí být z dosud vydaných správních rozhodnutí zřejmé, že od jí podávaných žádostí nelze očekávat pozitivní výsledek, tedy udělení mezinárodní ochrany. Takovou taktiku žalobkyně nemůže krajský soud podpořit, neboť je zjevným zneužitím azylového řízení.

Jistě platí, že z pouhého údaje o četnosti žádostí o udělení mezinárodní ochrany podaných žalobkyní nelze *eo ipso* usuzovat na zneužití práva. Naopak je třeba v každém jednotlivém případě vážít konkrétní specifické okolnosti týkající se jednotlivého žadatele o udělení mezinárodní ochrany. To v dané věci krajský soud učinil a dospěl ke shora uvedeným a odůvodněným závěrům.

Jelikož by přiznání odkladného účinku žalobě bylo v rozporu s důležitým veřejným zájmem, krajský soud již nezkoumal splnění dalších podmínek uvedených v § 73 odst. 2 s. ř. s. a žalobě odkladný účinek nepřiznal.