

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

11 2014 / XII. ročník / 27. 11. 2014

# OBSAH

## I.

### JUDIKÁTY

- 3103.** Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem. . . . . 1061
- 3104.** Řízení před soudem: přezkum výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu. . . . . 1065
- 3105.** Řízení před soudem: chybějící předmět soudního řízení  
Katastr nemovitostí: obnova katastrálního operátu. . . . . 1079
- 3106.** Správní trestání: ústní jednání; doručování předvolání . . . . . 1084
- 3107.** Daň z příjmů: sleva na dani; ekonomické principy běžných obchodních vztahů . . . . . 1090
- 3108.** Daň z příjmů: příjmy ze závislé činnosti; spolupráce se zahraniční pracovní agenturou  
Právo Evropské unie: volný pohyb služeb. . . . . 1097
- 3109.** Právo na informace: žádost o soudní rozhodnutí; úhrada za vyhledání informací, které nelze poskytnout. . . . . 1103
- 3110.** Rozhlasové a televizní vysílání: upozornění vydané Radou pro rozhlasové a televizní vysílání; uložení sankce . . . . . 1107
- 3111.** Ochranné známky: klamavost; pravděpodobnost záměny. . . . . 1112
- 3112.** Vojáci z povolání: propuštění ze služebního poměru z důvodu organizačních změn . . . . . 1120
- 3113.** Sociální služby: zvládání dietního režimu; příspěvek na péči . . . . . 1126
- 3114.** Důchodové pojištění: náhradní doba pojištění . . . . . 1131
- 3115.** Školství: odložení kontroly studia; dodatečný zápis . . . . . 1135
- 3116.** Odpady: souhlas k provozování mobilní recyklační linky . . . . . 1140
- 3117.** Stavební řízení: dodatečné povolení stavby. . . . . 1146
- 3118.** Volby do zastupitelstev krajů: reprezentativní mandát člena zastupitelstva; ochrana zastupitele před nezákonným zásahem do výkonu mandátu. . . . . 1154
- 3119.** Kompetenční spory mezi soudy v občanském soudním řízení a ve správním soudnictví: podíl zástupce na odměně zastupovaného exekutora . . . . . 1164

# I.

## JUDIKÁTY

## 3103

### Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem

k § 82 a násl. soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

**U žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s., kterou žalobce napadá kolaudační souhlas, běží objektivní dvouletá lhůta pro podání žaloby stanovená v § 84 odst. 1 s. ř. s. ode dne, kdy byl kolaudační souhlas vydán. Výsledek soudního řízení o zrušení stavebního povolení na zkolaudovanou stavbu, tedy ani zrušení stavebního povolení, neovlivňuje počátek běhu této lhůty.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, čj. 8 Aps 14/2013-28)*

**Prejudikatura:** č. 735/2006 Sb. NSS, č. 2386/2011 Sb. NSS, č. 2724/2013 Sb. NSS, č. 2725/2013 Sb. NSS a č. 2776/2013 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 30/1998 Sb.

**Věc:** Mgr. Viktor K. proti Úřadu městské části Praha 1, odboru výstavby, o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodl dne 19. 4. 2007 o umístění stavby a současně povolil stavební úpravy domu v katastrálním území Staré Město, obec Praha včetně vybudování přípojek vody a kanalizace (dále jen „stavba“). V průběhu stavebního řízení žalovaný nejednal s žalobcem jako s účastníkem řízení, proti čemuž se žalobce bránil v řadě řízení před správními orgány i soudy.

Dne 24. 9. 2009 žalovaný vydal kolaudační souhlas k užívání výše uvedené stavby.

Dne 8. 2. 2013 bylo žalobci doručeno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru stavebního, ze dne 21. 1. 2013, kterým bylo zrušeno stavební povolení na základě rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2011, čj. 9 A 122/2010-151, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2012, čj. 8 As 27/2012-113, č. 2776/2013 Sb. NSS. Kolaudační souhlas však zůstal v platnosti.

Žalobce proto dne 8. 4. 2013 napadl kolaudační souhlas žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, kterou Městský soud v Praze svým usnesením ze dne 30. 10. 2013, čj. 10 A 69/2013-22, odmítl. Městský soud v rozhodnutí uvedl, že žalobce zvolil vhodný způsob obrany, neboť dle rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze

dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS, jsou souhlasy vydávané dle stavebního zákona z roku 2006 jinými úkony dle části čtvrté správního řádu a soudní ochranu proti těmto úkonům zaručuje žaloba na ochranu před nezákonným zásahem. Městský soud však dospěl k závěru, že žalobce podal žalobu opožděně, protože měl dle § 84 s. ř. s. zachovat jak subjektivní, tak i objektivní lhůtu pro podání žaloby. Objektivní lhůta pro podání žaloby uplynula dne 24. 9. 2011. Městský soud se tak neztotožnil s tvrzením žalobce, že běh objektivní lhůty je nutné počítat od okamžiku, kdy žalobce nabyt vědomost, že zásah je nezákonný. Dle městského soudu nemá tento názor oporu ani v zákoně ani v judikatuře. Městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, čj. 5 Aps 5/2010-293, č. 2386/2011 Sb. NSS. Žalobce nedodržel ani subjektivní lhůtu pro podání žaloby, protože se o vydání kolaudačního souhlasu musel dozvědět nejpozději okamžikem doručení výše uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 27/2012-113.

Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost, v níž ne-

souhlasil s posouzením počátku běhu lhůty pro podání žaloby, které provedl městský soud. Dle jeho názoru ze znění § 84 s. ř. s. vyplývá, že lhůta běží od okamžiku, kdy dojde k nezákonnému zásahu. Pokud zásah správního orgánu v době, kdy k němu došlo, nezákonným nebyl, lhůta k podání žaloby běžet nezačala. Tato lhůta počne běžet až v okamžiku, kdy se zásah stal nezákonným. Uvedený výklad zákona je dle stěžovatele i logický, neboť po adresátech zásahů správních orgánů nelze spravedlivě požadovat, aby se žalobou bránili v okamžiku, kdy jsou zásahy legální. Aktivní legitimace jim vznikne až ve chvíli, kdy se zásah změní na nezákonný. K tomu stěžovatel odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS. Stěžovatel se domníval, že k takové situaci došlo i v jeho případě. Kolaudační souhlas se stal nezákonným až zrušením stavebního povolení dne 21. 1. 2013, od okamžiku jeho doručení stěžovateli tedy počala běžet lhůta pro podání žaloby. Nadto stěžovatel poukázal na to, že městským soudem citovaný výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Aps 5/2010-293 se týká odlišné situace. V uvedeném rozhodnutí totiž žalobce tvrdil, že lhůta běží od okamžiku, kdy si mohl uvědomit nezákonnost zásahu. V právě předložené věci však jde o okamžik objektivního nabytí nezákonnosti. Stěžovatel byl proto přesvědčen, že žalobu podal včas. Jiný výklad by podle něj byl v rozporu s principy racionality, spravedlnosti a procesní ekonomie a fakticky by nutil subjekty, aby podávaly správní žaloby již v době, kdy existují soudní rozhodnutí o zákonnosti určitého zásahu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s rozhodnutím městského soudu. Měl za to, že stěžovatel nedodržel ani subjektivní ani objektivní lhůtu k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, neboť o vydání kolaudačního souhlasu „od samého počátku“ věděl. Žalobu mohl podat nejpозději dne 24. 9. 2011.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

### V.

(...) [16] Nejvyšší správní soud se v předložené věci má zabývat posouzením počátku běhu lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, zejména se zaměřením na to, zda se lhůta pro podání žaloby počítá od okamžiku, kdy k zásahu došlo, nebo od okamžiku, kdy dle slov stěžovatele „zásah objektivně nabyl nezákonností“.

[17] Podle § 82 s. ř. s. platí, že: „Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen ‚zásah‘) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“

[18] Podle § 84 odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. platí, že: „(1) Žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpозději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. (2) Zmeškání lhůty nelze promítnout.“

[19] Stěžovatel z výkladu § 84 s. ř. s. dovzuje, že by se lhůta pro podání žaloby měla počítat až od okamžiku, kdy se zásah objektivně stal nezákonným. S tímto výkladem se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit. V prvé řadě ze znění § 82 s. ř. s. vyplývá, že příslušný druh řízení před správními soudy má poskytovat ochranu před *turzenými* nezákonnými zásahy. Není tedy podstatný okamžik, kdy již bude z dalších správních či soudních řízení zjevné, že zásah je nezákonný. Právě naopak, žalobu by žalobci měli podávat již v okamžiku, kdy se pouze *domnívají*, že proti nim bylo nezákonně zasaženo. Nezákonnost zásahu, a tedy samotnou důvodnost žaloby, pak již přezkoumá soud. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i ve výše citovaném rozsudku čj. 5 Aps 5/2010-293, na který odkazoval městský soud.

[20] Smysl výše uvedeného spočívá v tom, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem by měla poskytovat relativně rychlou

a účinnou ochranu bez ohledu na souběžná třeba či zdlouhavá řízení o různých podkladových či konečných rozhodnutích (např. tehdy, kdy se účastníci domáhají ochrany proti daňové kontrole a nechtějí či nemohou čekat až na vydání platebního výměru po ukončení daňové kontroly, proti němuž by se mohli bránit žalobou dle § 65 s. ř. s.). Ostatně i proto zákon stanoví, že se žaloby proti nezákonnému zásahu projednávají přednostně (§ 56 odst. 3 s. ř. s.). Výklad, který překládá stěžovatel, by účinnost zásahové žaloby podstatně snížil a v některých případech i vyloučil – osoby dotčené nezákonným zásahem by musely čekat až do okamžiku, kdy některý správní či soudní orgán prohlásí podkladové či jinak související rozhodnutí za nezákonné, a teprve pak by mohly podávat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Pokud by nikdo „objektivně“ související rozhodnutí za nezákonné neprohlásil, žalobu by dle výkladu stěžovatele nebylo možné vůbec podat. Tím by byl smysl řízení o ochraně před nezákonným zásahem zcela popřen.

[21] S těmito závěry není v rozporu ani výše uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 144/2004-110, na něž odkazoval stěžovatel a v němž se výslovně uvádí: „Obecně lze říci, že [objektivní] lhůta bude vždy počítána od okamžiku, kdy došlo k úkonu, který je žalobcem označován za nezákonný.“

[22] Stěžovatel sám se řadou řízení domáhal zrušení stavebního povolení pro úpravy hotelu v sousedství stěžovatele. Stejně tak se tedy mohl domáhat ochrany před zásahem v podobě kolaudačního souhlasu již od okamžiku, kdy se o něm poprvé dozvěděl. Jeho nezákonnost mohl odvodit od konstantně tvrzené nezákonnosti stavebního povolení v téže věci. K zásahu do práv stěžovatele totiž došlo již v roce 2009, kdy byl kolaudační souhlas vydán, a stěžovatel měl podat žalobu nejpozději do dvou let od tohoto okamžiku (§ 84 odst. 1 s. ř. s.).

[23] Přitom se nejedná ani o trvajících zásah, u něhož by objektivní dvouletá lhůta nemohla uplynout (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Aps

1/2013-51). Nejvyšší správní soud posuzoval tuto otázku u územních souhlasů a dospěl k závěru, že je „potřebné rozlišit mezi trváním nezákonného zásahu a trváním důsledků nezákonného zásahu v případě územního souhlasu. Zásahem správního orgánu je nutno rozumět samotné vydání kolaudačního [sic! – ve věci se jednalo o územní souhlas] souhlasu, tj. jednorázový úkon správního orgánu. [...] Nelze však v žádném případě dovozovat, že by bylo možné podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem kdykoli po dobu trvání důsledků takového zásahu“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, čj. 4 Aps 1/2013-25; v podrobnostech na tento rozsudek Nejvyšší správní soud odkazuje). Tento závěr se plně uplatní i na zde posuzovaný kolaudační souhlas.

[24] Objektivní dvouletá lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nadto má své opodstatnění, neboť umožňuje ochranu právní jistoty a ochranu nabytých práv třetích osob. V rozsudku ze dne 12. 9. 2012, čj. 1 Aps 6/2012-29, č. 2724/2013 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že se deklarování nezákonnosti zásahu nelze s úspěchem domáhat neomezeně do minulosti, ale pouze v případě, že ke dni podání žaloby ještě neuplynula objektivní dvouletá lhůta. Současně v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že „s ohledem na zásadu bdělosti a zásadu právní jistoty lze po účastnících řízení spravedlivě požadovat, aby proti případným úkonům správních orgánů, které jsou v rozporu se zákonem, brojili v době, kdy je tyto úkony na právech zasáhly, nikoliv libovolně v kterémkoli okamžiku v budoucnosti. Určité časové ohraničení práva brojit proti nezákonnému zásahu správní žalobou je legitimní a je plně v souladu se smyslem a účelem tohoto institutu.“ Zásada bdělosti (*vigilantibus iura*) vyžaduje, aby dotčené osoby svá práva bránily včas, tj. v zákonem stanovených lhůtách od okamžiku, kdy k dotčení jejich práv došlo.

[25] Ústavní soud se obecně ke lhůtám vyjadřoval mimo jiné již v nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.,

kde souladně s výše uvedeným vyložil, že „[s]myslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práva, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly k zavedení lhůt již před tisíci lety.“ K tomu lze doplnit, že lhůty stanovené v § 84 odst. 1 s. ř. s. nejsou nepřiměřeně krátké a ani jejich výklad prováděný správními soudy nevede k odepření práva stěžovatele na přístup k soudu (viz již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Aps 1/2013-25).

[26] Nejvyšší správní soud se tak ztotožňuje s posouzením městského soudu, že objektivní dvouletá lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem již uplynula. Začala běžet dne 25. 9. 2009, tedy dnem následujícím po dni 24. 9. 2009, kdy byl kolaudační souhlas vydán (§ 40 odst. 1 s. ř. s.), a byla by uplynula dnem 24. 9. 2011. Tento den však připadl na sobotu, lhůta tedy uplynula dnem 26. 9. 2011 (§ 84 odst. 1 ve spojení s § 40 odst. 2 a odst. 3 s. ř. s.).

[27] Pouze pro úplnost lze uvést, že stěžovatel promeškal i subjektivní dvouměsíční lhůtu pro podání žaloby. Městský soud uvedl, že se stěžovatel dozvěděl o existenci kolaudačního souhlasu nejpozději okamžikem doručení výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 27/2012-113. Ten byl stěžovateli doručen dne 23. 11. 2012. Nejvyšší správní soud ze spisů týkajících se stěžovatele zjistil, že v řízení vedeném pod sp. zn. 8 As 27/2012 osoba zúčastněná na řízení (stavebník) sdělila městskému soudu v podání ze dne 27. 12. 2011, že „za dané situace, kdy jsou výše uvedené stavební úpravy již provedeny a stavba je již několik let pravomocně zkolaudována a užívána, má zúčastněná osoba za to, že nad zájmem žalobce převažuje její ochrana dobré víry“. Toto podání bylo zástupci stěžovatele doručeno prostřednictvím Nejvyššího správního soudu dne 8. 8. 2012.

[28] Zástupce stěžovatele k němu zaslal repliku dne 18. 9. 2012, v níž vyvracel dobrou

víru osoby zúčastněné na řízení. Mimo jiné použil tuto citaci rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, čj. 3 As 11/2007-92: „K námitce stěžovatele, podle níž je předmětná stavba již po kolaudaci a je třeba poskytnout ochranu právům nabytým v dobré víře, lze uvést pouze tolik, že ani zájem na ochraně práv takto nabytých nemůže zhojit (vyvážit) nezákonnost postupu správních orgánů v projednávané věci.“

[29] Pokud se tedy stěžovatel nedozvěděl o vydání kolaudačního souhlasu ještě dříve, dozvěděl se o něm nejpozději doručením vyjádření osoby zúčastněné na řízení, tedy dne 8. 8. 2012 a ve výše uvedeném řízení se ke kolaudaci stavby i věcně vyjadřoval. Subjektivní lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem tak stěžovateli uplynula nejpozději dne 8. 10. 2012 (§ 84 odst. 1 s. ř. s.).

[30] Nejvyšší správní soud se proto shoduje s posouzením městského soudu, že stěžovatel zmeškal subjektivní i objektivní lhůtu pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Námitky kasační stížnosti stěžovatele proti usnesení městského soudu nebyly důvodné.

[31] Závěrem je nutné poznamenat, že pro zmeškání lhůty k podání žaloby zůstane kolaudační souhlas v platnosti. Dle § 122 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 je možné kolaudační souhlas přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit pouze do jednoho roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků. Obnova řízení podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu (viz závěr č. 75/2009 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, dostupný na <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>) rovněž není možná, neboť kolaudační souhlas, na rozdíl od kolaudačního rozhodnutí posuzovaného poradním sborem, není rozhodnutím (výše zmíněné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 86/2010-76). Lze tedy pouze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 11/2007-92 podle něhož *existence kolaudačního rozhodnutí nebrání v postupu správního orgánu v řízení o nář-*

zení odstranění stavby podle § 88 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976. Přenositelnost tohoto závěru na řízení o nařízení odstranění stavby podle nyní účinného stavebního záko-

na z roku 2006 potvrdil Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 21. 7. 2010, čj. 3 Ans 11/2010-193, i Ústavní soud v usnesení ze dne 16. 12. 2010, čj. III. ÚS 2835/10.

## 3104

### Řízení před soudem: přezkum výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu

k § 65 soudního řádu správního

k § 180 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 82 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění zákona č. 472/2011 Sb.\*)

**I. V řízení o žádosti o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu podle § 82 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, je třeba podle § 180 odst. 1 správního řádu z roku 2004 aplikovat v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, správní řád. Proti rozhodnutí o této žádosti není opravný prostředek přípustný.**

**II. Rozhodnutí („vyrozumění“) o žádosti o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu podle § 82 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, je třeba považovat za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.**

**III. Soud je v řízení o žalobě proti rozhodnutí o žádosti o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu podle § 82 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, povinen přezkoumat toto rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, a to i z hlediska věcné správnosti hodnocení testových otázek a úloh.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47)*

**Prejudikatura:** č. 1409/2007 Sb. NSS a č. 1462/2008 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 3/1997 Sb., č. 276/2001 Sb., č. 240/2005 Sb., č. 141/1999 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 35/99), č. 174/2004 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 287/04) a č. 57/2011 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 3606/10).

**Věc:** Monika B. proti Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy o přezkum výsledků maturitní zkoušky, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně na jaře 2012 konala druhou (poslední) opravnou zkoušku z angličtiny v části didaktický test s tím, že ostatní části maturitní zkoušky složila již v řádném termínu. Následně obdržela oznámení, že dosáhla bodového hodnocení 40 bodů, což je o jeden bod méně, než bylo potřebné pro úspěšné absolvování zkoušky.

Dne 16. 5. 2012 podala žalobkyně žádost o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky podle § 82 odst. 3 školského zákona. Uvedla, že z důvodu nesložení maturitní zkoušky nemůže vykonávat povolání zdravotní sestry, pro něž se připravovala. Napadla hodnocení otázky 13 a 14 v třetí části didaktického testu. Obojí se vztahuje k porozumění nahrávce

\*) S účinností od 9. 11. 2012 byl zákonem č. 370/2012 Sb. § 82 odst. 3 dále změněn a přesunut do § 82 odst. 2.

projevu rodilého mluvčího (výklad průvodce týkající se pamětihodnosti ve Washingtonu). Otázka 13 se týkala pořadí Theodora Roosevelta mezi prezidenty USA: správná odpověď dle *Klíče správných řešení* měla být „26th“ (číslovka řadová), žalobkyně uvedla v odpovědním archu „26“ (číslovka základní). Otázka 14 se vztahovala ke jménu sochaře Borgluma, které bylo v nahrávce hláskováno („*spellováno*“), které žalobkyně nesprávně zapsala jako „*Borglend*“. Obě otázky byly hodnoceny dvěma body, žalobkyně obdržela nula bodů. V žádosti stěžovatelka uváděla, že odpovědi jsou pouze částečně nepřesné, navíc u otázky č. 14 závisí odpověď na vyhodnocení mluveného projevu, které je subjektivní. Žalobkyně se dovolávala poznámky uvedené v *Klíči správných řešení*, kde se uvádí, že v části třetí didaktického testu se jedná o tzv. otevřené úlohy, v jejichž rámci nejsou hodnoceny gramatická správnost a pravopis, pokud nebrání porozumění výrazu. Vzhledem k vysoké variabilitě možných žákovských odpovědí neobsahuje klíč všechny uznatelné odpovědi. Žalobkyně odkázala na vyjádření své lektorky angličtiny Zuzany S. a uvedla, že vzhledem k minimálně částečně správným odpovědím jí neměly být sráženy za obě uvedené úlohy celé dva body.

Žalovaný vydal dne 8. 6. 2012 vyrozumění podle § 82 odst. 3 školského zákona v znění účinném do 8. 11. 2012 o tom, že žádost o přezkoumání výsledku didaktického testu ze zkušebního předmětu Anglický jazyk – základní není důvodná a že výsledek didaktického testu se nemění. V odůvodnění vyrozumění žalovaný uvedl, že předmětem přezkoumání výsledků hodnocení zkoušky podle citovaného ustanovení je výhradně správnost použitých metodických postupů při hodnocení žáka spadajících z časového hlediska do doby od digitalizace záznamového archu žáka do vygenerování výsledku didaktického testu pro daného žáka. Žalovaný na základě podkladů připravených Centrem pro zjišťování výsledků vzdělávání (dále jen „*CERMAT*“) dospěl k závěru, že hodnocení žalobkyně je správné, přičemž nezjistil žádné chyby. Žalovaný konstatoval, že v návaznosti na vyhodnocení tes-

tů proběhla validace všech zadání a klíčů správných řešení vycházející z podrobné položkové analýzy a komisionálního přezkoumání zadání, přičemž přezkoumávaný didaktický test byl shledán jako plně a bezvýhradně způsobilý.

Proti tomuto vyrozumění brojila žalobkyně žalobou, v níž se dovolávala § 82 odst. 3 školského zákona, podle kterého žalovaný měl přistoupit k přezkoumání výsledku zkoušky, což v jejím případě neučinil, neboť pouze slepě aplikoval *Klíče správných řešení*. Poukázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu ohledně zkoušení na vysokých školách a dovozovala, že tím spíše má právo na kontrolu výsledku své maturitní zkoušky. Dovozovala, že vyrozumění je rozhodnutím o právech a povinnostech žalobkyně. Domáhala se toho, aby Městský soud v Praze „*rozhodnutí*“ žalovaného ze dne 8. 6. 2012 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze rozhodnutí (vyrozumění) žalovaného pro nepřezkoumatelnost zrušil rozsudkem ze dne 19. 9. 2012, čj. 10 A 129/2012-33. K aplikaci správního řádu městský soud uvedl, že s ohledem na § 177 správního řádu je třeba použít obecné zásady činnosti správních orgánů a samotný správní řád v souladu s § 180 správního řádu, neboť tam, kde se podle „*dosavadních*“ právních předpisů (tj. platných a účinných ke dni 1. 1. 2006, což je i případ školského zákona) rozhoduje ve správním řízení bez dostatečné procesní úpravy, použije se podle přechodných ustanovení správního řádu tento procesní předpis v nezbytném rozsahu. Dospěl k závěru, že žalovaný měl vydat rozhodnutí po provedení správního řízení s náležitým (tj. přezkoumatelným) odůvodněním reagujícím na námitky účastníka, což se v daném případě nestalo. K tomu odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu ohledně přezkumu rozhodnutí vysokých škol. Požadavek žalobkyně na přezkoumání konkrétních odpovědí nadto považoval za relevantní, neboť v jiných otázkách na základě následné kontroly bylo vyhodnocení maturit přepracováno. Žalovaný fakticky pouze mechanicky převzal závěry CERMATu a vlastní hodnocení neprovedl.



Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, kterou odůvodnil tak, že městský soud špatně vyložil institut přezkoumání výsledků podle § 82 odst. 3 školského zákona, neboť stěžovatel může podle svého názoru pouze kontrolovat proces od doby digitalizace záznamového archu maturanta do doby vygenerování výsledku didaktického testu. Žalobkyně se nesprávně domáhala posouzení zadání jednotlivých testových úloh, neboť to je součástí hromadné validace testových úloh z didaktického testu, jež probíhá na základě empirického přezkumu všech testových úloh a na základě odpovědi všech žáků, přičemž se jedná čistě o pedagogickou otázku nepodléhající přezkumu správními orgány. Stěžovatel se proto mohl zaměřit pouze na správnost použití metodických postupů. V tomto směru se odvolával na dikci školského zákona, podle kterého má vypracovat vyrozumění o výsledku přezkoumání, z čehož dovozoval, že tento akt nemůže mít povahu rozhodnutí o subjektivních právech a povinnostech žadatele podle správního řádu, což odpovídá i tomu, že tento přezkum je z režimu správního řádu výslovně vyloučen. Stěžovatel proto dospěl k závěru, že institut vyrozumění je blízký úkonům dle části čtvrté správního řádu. Městský soud se nejednoznačně vypořádal s procesním režimem přezkumu podle § 82 odst. 3 školského zákona. Aplikaci § 180 správního řádu stěžovatel vylučoval, neboť úprava „*nové maturitní zkoušky*“ vstoupila v účinnost později nežli ostatní části školského zákona a samotný správní řád. Uzavřel, že žalobkyně neutrpěla újmu na svých veřejných subjektivních právech; přezkum příslušné části maturitní zkoušky jí byl umožněn, ale v jiném rozsahu, nežli si představovala. Postup zvolený stěžovatelem byl zákonný a vyhovoval požadavku spravedlivého a rovného přístupu ke všem maturantům; nadto byl efektivnější než ochrana poskytovaná toliko k individuálnímu opravnému prostředku.

Při předběžném posouzení věci rozhodující šestý senát Nejvyššího správního soudu shledal, že ve věci otázky, která je v tomto případě sporná, nesouhlasí s právním názorem

již vyjádřeným v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Proto usnesením ze dne 29. 5. 2013, čj. 6 As 68/2012-36, předložil věc rozšířenému senátu.

V odůvodnění šestý senát uvedl, že jeho odlišný názor se týká posouzení toho, jaký je charakter procesu přezkoumání průběhu a výsledků závěrečné a maturitní zkoušky a možnosti soudní ochrany dotčené osoby v této věci.

K těmto otázkám se vyjádřil sedmý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 17. 1. 2013, čj. 7 As 165/2012-22, ve věci *Maturity I*, ve kterém dospěl k následujícím právním závěrům:

*„Formou maturitní zkoušky státní správa zabezpečuje realizaci základních úkolů veřejné správy v oblasti školství. Průběh, obsah i hodnocení maturitní zkoušky jsou upraveny závazně státem stanovenými a příslušnými orgány veřejné správy prováděnými pravidly vztahujícími se na celý systém středních škol poskytujících vzdělání zakončené maturitou. Takovou maturitní zkouškou veřejná správa uskutečňuje veřejný zájem na jednotném a v určité míře standardizovaném hodnocení žáků po absolvování určité etapy vzdělávacího procesu. Úspěšné vykonání maturitní zkoušky, a tedy dosažení úplného středního nebo úplného středního odborného vzdělání, je přitom skutečnost zásadním způsobem ovlivňující další osud žáka, bez něhož, až na výjimky, nemůže studovat na vysoké škole [...]. S konáním maturitní zkoušky je tak spojeno subjektivní veřejné právo žáka na to, aby tato zkouška proběhla za podmínek stanovených [právními předpisy]. Rozhodování ve věci dodržení stanovených podmínek během zkoušky je nepochybně rozhodováním o právech a povinnostech žáka [...].*

*Z důvodové zprávy ke školskému zákonu nevyplývá, že úmyslem zákonodárce bylo zavést ryze formální kontrolu výsledků maturitní zkoušky. Právě naopak. [...] Stěžovatel neprovádí přezkum výsledku části maturitní zkoušky proto, že by se měl tento přezkum kvalitativně odlišovat od přezkumu*

prováděného krajským úřadem, ale z toho důvodu, že část maturitní zkoušky má podobu testu centrálně vyhodnocovaného státní příspěvkovou organizací, kterou stěžovatel zřídil. Jedná se tak o úpravu víceméně technického rázu.

Správnost výsledku didaktického testu se odvíjí nejen od správnosti technických postupů při zpracování odpovědí, tedy správné aplikace klíče řešení testu na příslušný odpovědní arch, ale i od dodržení dalších podmínek zkoušky. Bylo by absurdní, kdyby účastnice řízení mohla namítat skutečnosti, které mohly negativně ovlivnit řádný průběh ústní zkoušky z českého jazyka, a z toho důvodu se domáhat i změny výsledku této části maturitní zkoušky, a již by nemohla totéž činit ve vztahu k didaktickému testu z českého jazyka. Pokud by Nejvyšší správní soud akceptoval názor stěžovatele, že jeho povinností v přezkumném řízení je pouze kontrola zpracování dat [CERMATem], znamenalo by to upření práva účastnice řízení na řádný opravný prostředek, neboť by se tím činnost [CERMATu], jež je pro vyhodnocení výsledku zkoušky klíčová, dostala mimo soudní kontrolu. Přitom pro obsahové hodnocení maturitní zkoušky je právě činnost [CERMATu] spočívající zejména v přípravě testu a zabezpečení, že test bude skutečně schopen věrohodně ověřit znalosti žáků v předem stanoveném rozsahu (viz pravomoci [CERMATu] zakotvené v § 80 odst. 3 školského zákona), klíčová. Vyloučení určité části činnosti veřejné správy mající přímý dopad na rozhodnutí o veřejných subjektivních právech jednotlivce je v daném případě navíc ústavně nepřijatelné. Studium na základních, středních i vysokých školách je základem právním [...].

Nelze ani dovést, že způsob formulace otázek maturitní zkoušky, jejich hodnocení a závěry případného přezkumu hodnocení, jsou věci čistě pedagogickou a nejedná se o zásah veřejné správy do právní sféry žáka [...]. Skutečnost, že určitá otázka závisí na odborném posouzení, nemůže znamenat, že jí to vylučuje ze soudní kontroly. Pokud by tomu tak bylo, soudní kontrola by v řadě ob-

lastí zcela ztratila smysl, neboť rozhodování veřejné správy se velmi často týká otázek specializovaných, vysoce odborných, a tedy vymykajících se znalostem soudců. K tomu, aby soud dokázal posoudit i takové otázky, má k dispozici příslušné procesní nástroje, které může v rámci dokazování použít, a to odborné vyjádření nebo znalecký posudek (§ 127 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). [...]

Součástí přezkumného řízení musí být v případech, kdy je to namítáno nebo kdy pochybnost o tom v řízení jinak vyjde najevo, i věcné posouzení, zda žák správně odpověděl na otázky v didaktickém testu, včetně posouzení, zda zadané otázky či úlohy byly podle současného stavu vědeckého poznání formulovány správně a zda byly logicky a jazykově formulovány dostatečně jednoznačně [...]. Pokud by v rámci přezkumu didaktického testu konkrétního žáka vyvstala otázka správnosti určitého závěru hromadné validace, musí se příslušný orgán touto otázkou zabývat a přezkoumatelně ji vypořádat. Přitom není vázán závěry, ke kterým [dospěl CERMAT]. Závěry hromadné validace mohou být samozřejmě také předmětem soudního přezkumu.

Z výše uvedeného vyplývá, že vyzkoušením o žádosti o přezkoumání výsledku je rozhodnutím, které zasahuje do práv účastnice řízení ve smyslu § 65 s. ř. s. [...]

Přestože § 181 odst. 2 školského zákona vylučuje použití správního řádu na rozhodování podle § 82 školského zákona, platí podle § 180 odst. 1 správního řádu, že tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé. Toto ustanovení má přitom přednost před ustanoveními, která vylučovala aplikaci správního řádu účinného do 31. 12. 2005, a to podle interpretačního pravidla, že pozdější norma má přednost před normou předchozí (k tomu viz např. Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha : Bova Polygon, 2012, 2. vyd., s. 1431–1432). Úvaha stěžovatele, že v posu-

*zované věci se nejedná o postup podle dosavadních právních předpisů, když nová úprava maturitní zkoušky nabyla účinnosti teprve po nabytí účinnosti správního řádu, a tedy i § 180, není správná. Za postup ve správním řízení podle dosavadních předpisů je totiž třeba považovat postup v přezkumném řízení podle § 82 školského zákona, přičemž, jak již bylo uvedeno, není zásadního rozdílu mezi přezkumem prováděným krajským úřadem a stěžovatelem. Tím, že byl přezkum dílčí části maturity svěřen stěžovateli, nedošlo k vytvoření nového postupu ve smyslu § 180 odst. 1 správního řádu. [...]*

*Rozhodnutí krajského úřadu podle § 82 odst. 2 školského zákona i rozhodnutí stěžovatele podle odstavce 3 citovaného ustanovení musí odpovídat základním zásadám činnosti správních orgánů, takže z nich musí být přinejmenším zřejmé, že se jedná o vrchnostenské akty směřované vůči konkrétně určené osobě, kterými se rozhoduje o jejich právech nebo povinnostech. Dále musí být zřejmé, jakým způsobem správní orgán rozhodl, z čeho vycházel, jakými skutkovými a právními úvahami se řídil a jakým způsobem vypořádal námítky žadatele o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky.“*

Šestý senát nesohlasil s názorem sedmého senátu ohledně použitelnosti správního řádu na základě § 180 správního řádu. Přezkoumávat didaktickou část maturitní zkoušky mohl stěžovatel totiž teprve od 1. 9. 2009, kdy nabyla účinnosti právní úprava obsažená v § 82 odst. 3 školského zákona. Není možné ztotožňovat postup stěžovatele podle § 82 odst. 3 školského zákona (tj. přezkoumání společné části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu) s postupem krajského úřadu podle § 82 odst. 1 školského zákona (tj. přezkoumání ostatních částí maturitní zkoušky). Proto skutečnost, že § 183 školského zákona již od nabytí účinnosti školského zákona (tj. od 1. 1. 2005) vylučuje použití správního řádu na rozhodování podle § 82 školského zákona, je irelevantní. Nadto šestý senát shledal odůvodnění citovaného rozsudku sedmého senátu vnitřně rozporným, ne-

boť na jednu stranu zde bylo dovozeno použití správního řádu dle § 180 správního řádu, na druhou stranu se dovolává použití základních zásad činnosti správních orgánů podle § 177 správního řádu. Předkládající senát přitom považoval otázku procesního režimu vydávání vyrozmění podle § 82 odst. 3 školského zákona za klíčovou, neboť její zodpovězení má vliv na posouzení míry hmotněprávních a procesněprávních práv a povinností žadatele o přezkum výsledku didaktického testu. Například v případě dovození plné aplikace správního řádu, k čemuž částečně dospěl i sedmý senát, by bylo namístě rovněž zkoumat, zda proti takovému „správnímu rozhodnutí“ stěžovatele o přezkoumání výsledku didaktického testu nelze podat řádný opravný prostředek v podobě rozkladu.

V neposlední řadě je tato otázka aplikovatelnosti správního řádu klíčová podle názoru předkládajícího senátu i pro určení režimu obrany v rámci řízení před správním soudem. V usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, ve věci *Olomoucký kraj, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu* (při zkoumání právní povahy neprovedení záznamu do katastru nemovitostí) dospěl k závěru, že „pro absenci formy správního rozhodnutí, jak mu rozumí doktrína správního práva, zde nepřipadá v úvahu ochrana před chybným provedením či neprovedením záznamu cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, neboť zde není formální akt naplňující znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“ K totožným závěrům dospěl rozšířený senát v usnesení ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS, ve věci *Souhlasů podle stavebního zákona*. Ačkoli ve zmíněných případech se rozšířený senát vyjadřoval k situacím, kdy správní řád byl podpůrně použitelný a kdy bylo dovozeno, že napadený akt byl z formálního hlediska úkon dle části čtvrté správního řádu, jsou podle předkládajícího senátu v citovaných rozhodnutích vyslovené závěry ohledně naplnění podmínky řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí v podobě existence správního rozhodnutí použitelné i na situace, kdy veřej-

ná správa z důvodu vyloučení správního řádu zvláštním zákonem vydává individuální správní akt mimo správní řízení. Jelikož předkládající senát dospěl k názoru, že v daném případě při přezkoumání výsledků části maturitní zkoušky podle § 82 odst. 3 školského zákona nelze použít správní řád, a výsledkem proto nemůže být správní rozhodnutí podle § 9 a § 67 správního řádu, ale pouze jiný individuální správní akt, bylo by namíste i v takovém případě ve smyslu výše citované judikatury rozšířeného senátu připustit pouze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s., a nikoli žalobu proti správnímu rozhodnutí.

Předkládající senát dále odmítl argumentaci sedmého senátu ohledně rozsahu pravomoci správních soudů v oblasti přezkumu výsledků maturitní zkoušky (hodnocení žáků). Ačkoli sedmý senát hovoří na úvod o tom, že s konáním maturitní zkoušky má žák spojeno subjektivní veřejné právo na to, aby zkouška proběhla za podmínek stanovených školským zákonem, a že v kontrole těchto podmínek spatřuje výkon státní správy, z čehož předkládajícímu senátu vyplývá, že právě na oblast kontroly oněch „*procesních podmínek průběhu maturitní zkoušky*“ se mají správní orgány, resp. správní soudy zaměřit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2009, č. j. 9 As 1/2009-141, ve věci *Státní souborné zkoušky*). Sedmý senát však následně dospěl ke stanovisku, že nejen správní orgány, ale i správní soudy se mají zabývat rovněž „*hmotněprávními otázkami*“ maturitní zkoušky včetně způsobu formulace otázek maturitní zkoušky, jejího hodnocení a závěrů případného přezkumu tohoto hodnocení. Uvedený názor sedmého senátu je však dle názoru šestého senátu vyjádřeného v předkládacím usnesení v přímém rozporu s rozsudkem ve věci *Státní souborné zkoušky*, podle kterého klasifikace státní zkoušky je výsledkem hodnocení vědomostí studenta, které náleží pouze zkušební komisi a nepodléhá soudnímu přezkumu; soudní přezkum spočívá v přezkumu dodržení podmínek stanovených pro konání státní zkoušky právní-

mi či studijními předpisy, nikoli v přezkumu vědomostí uplatněných studentem při samotném výkonu zkoušky a tomu odpovídajícího ohodnocení ze strany zkoušejících.

Předkládající senát vyjádřil názor, že stejný rozsah přezkumu by měl být aplikován i v rámci soudního přezkumu maturitní zkoušky. Podle jeho názoru neexistuje žádné subjektivní veřejné právo na to, aby žák uspěl u maturitní zkoušky (či jiné zkoušky). Takové „*domnělé subjektivní veřejné právo*“ a jeho aplikace v souladu s požadavky sedmého senátu by v soudní praxi způsobovaly nemalé obtíže týkající se přezkumu vhodnosti, správnosti a korektnosti formulace jednotlivých otázek zkoušejících, odpovědi zkoušených a adekvátnosti hodnocení zkoušejících. Není zřejmé, kdo by byl schopen odborně, korektně, objektivně a správně posoudit zmíněné aspekty. V případě znalců, na něž se rozsudek sedmého senátu odvolává, podle názoru předkládajícího senátu v současné době neexistuje příslušná specializace. Aplikace výše uvedeného názoru sedmého senátu by byla problematická i v nyní posuzované věci, neboť žalobkyně namítá, že její odpověď týkající se poslechu hláskovaného anglického příjmení byla uznatelná, protože je přesvědčena, že stěžejní je to, jak příslušný úryvek slyšela v den zkoušky.

Přezkum „*správnosti otázek, odpovědí a hodnocení*“, k němuž vybízí sedmý senát, je podle názoru předkládajícího senátu tak specifickou činností, že ji to vylučuje ze soudního přezkumu. K totožnému závěru dospěla ostatně i judikatura Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek ze dne 26. 6. 1986, *Van Marle a další proti Nizozemí*, stížnosti č. 8543/79, č. 8674/79, č. 8675/79 a č. 8685/79, Series A, č. 101; rozhodnutí ze dne 28. 2. 2002, *San Juan proti Francii*, stížnost č. 43956/98, ECHR 2002-III; rozsudek ze dne 11. 1. 2007, *Herbst proti Německu*, stížnost č. 20027/02). Přijetím závěrů sedmého senátu by Česká republika postupovala zcela zjevně nad rámec svých mezinárodních závazků, přičemž by fakticky správní soudy se splněním těchto povinností měly značné potíže.

Naopak však mezinárodní závazky České republiky zdůrazňují rovný přístup ke vzdělání, tedy i rovné zacházení se všemi studenty ve stejné situaci. Předestřený názor sedmého senátu na soudní přezkum tzv. státních maturit však poskytuje ochranu jen jednomu konkrétnímu žalobci, napadajícímu hodnocení ve svém konkrétním případě, přičemž by závěr o případné chybě v hodnocení či zařazení otázky zřejmě nemohl být zohledněn ve vztahu k ostatním studentům.

Šestý senát v závěru předkládacího usnesení zformuloval otázky, kterými by se rozšířený senát měl v této souvislosti zabývat, následovně:

1. *Jakou právní úpravu má příslušný správní úřad při hodnocení tzv. jednotných státních maturit použít, tedy zda má dojít k použití správního řádu s odkazem na § 180 správního řádu či pouze základních zásad činnosti správních orgánů podle § 177 správního řádu?*

2. *Pokud rozšířený senát dospěje k závěru, že je namístě úplné použití správního řádu: zda v posuzovaném řízení lze či nelze podat řádný opravný prostředek v podobě rozkladu?*

3. *Je v posuzovaném případě řádným postupem podání správní žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. nebo žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.?*

4. *Jaký má být rozsah soudního přezkumu tzv. jednotných státních maturit? Pokud pak rozšířený senát dospěje k závěru, že je třeba hodnotit i správnost věcného řešení jednotlivých úkolů a správnost zařazení otázek do testů, tj. to, zda daná otázka spadá do rozsahu povinného penza znalostí pro maturitní zkoušku, zda byla zvolena správná didaktická zkušková metoda a zda bylo správné její provedení, nechť rozšířený senát vyjasní, kdo je způsobilý pro účely soudního přezkumu takovéto expertní zhodnocení provést.*

5. *Pokud rozšířený senát dospěje k závěru, že má být soudní přezkum zaměřen i na*

*„správnost otázek, odpovědí a hodnocení“, jak vybízí 7. senát, nebude tímto řešením zasaženo do práva na rovný přístup ke vzdělání, tedy i rovné zacházení se všemi studenty ve stejné situaci?*

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že v řízení o žádosti o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu podle § 82 odst. 3 školského zákona je třeba podle § 180 odst. 1 správního řádu aplikovat v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, správní řád. Proti rozhodnutí o této žádosti není opravný prostředek přípustný.

Rozhodnutí („vyrozumění“) o žádosti o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu podle § 82 odst. 3 citovaného zákona je třeba považovat za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

Soud je v řízení o žalobě proti rozhodnutí o žádosti o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu podle § 82 odst. 3 školského zákona povinen přezkoumat toto rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, a to i z hlediska věcné správnosti hodnocení testových otázek a úloh.

Rozšířený senát věc vrátil k projednání a rozhodnutí šestému senátu.

## Z odůvodnění:

### III.

## Posouzení věci

(...)

### III.3 Systém tzv. státních maturit

[21] Před tím, než rozšířený senát přistoupil k samotnému posouzení sporných právních otázek, pokládal za užitečné rekapitulovat systém tzv. státních maturit. Rozhodná právní úprava je obsažena ve školském zákoně a vyhlášce č. 177/2009 Sb., o bližších podmínkách ukončování vzdělávání ve středních školách maturitní zkouškou. Příslušná ustanovení školského zákona týkající se státních maturit, včetně § 82 odst. 3 upravujícího řízení o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického

testu, nabyla účinnosti dne 1. 9. 2009 (srov. § 192 školského zákona). Fakticky bylo podle nových předpisů upravujících tzv. státní maturity poprvé postupováno ve školním roce 2010/2011 (srov. článek II zákona č. 378/2009 Sb.).

[22] Podle § 81 školského zákona koná žák maturitní zkoušku „*ve škole, jíž je žákem, na základě přihlášky podané řediteli školy*“. „*Dílčí zkoušky konané formou didaktického testu a ústní formou může žák konat, pokud úspěšně ukončil poslední ročník středního vzdělávání*“ (§ 78a odst. 4 školského zákona). Maturitní zkouška se skládá dle § 77 školského zákona ze společné (státní) a profilové (školní) části. Žák získá střední vzdělání s maturitní zkouškou, jestliže úspěšně vykoná obě části maturitní zkoušky. Žák vykoná zkoušku úspěšně, pokud získá alespoň tolik procentních bodů, kolik činí hranice úspěšnosti příslušné zkoušky vyjádřená procentními body. Společná část maturitní zkoušky podle § 78 školského zákona obsahuje zkušební předměty český jazyk a literatura (povinně), cizí jazyk a matematika (cizí jazyk nebo matematika dle volby žáka). Zkouška ze zkušebního předmětu český jazyk a literatura a zkouška ze zkušebního předmětu cizí jazyk se skládají z dílčích zkoušek konaných formou didaktického testu, písemné práce a ústní zkoušky před zkušební maturitní komisí. Zkouška ze zkušebního předmětu matematika se koná formou didaktického testu. U didaktického testu se jedná o písemný test, který je jednotně zadáván a centrálně vyhodnocován. Podle § 22 vyhlášky č. 177/2009 Sb., o bližších podmínkách ukončování vzdělávání ve středních školách maturitní zkouškou, je didaktický test vyhodnocován CERMATEM. Rozsah vědomostí a dovedností, které mohou být ověřovány zkouškami společné části maturitní zkoušky, stanoví podle § 78a školského zákona ministerstvo v katalogích požadavků zkoušek společné části maturitní zkoušky pro příslušný zkušební předmět. „*Žák vykoná úspěšně společnou část maturitní zkoušky, pokud úspěšně vykoná všechny povinné zkoušky, ze kterých se skládá společná část maturitní zkoušky*“ (§ 78a odst. 6 školského zákona).

[23] Profilová část maturitní zkoušky se dle § 79 školského zákona „*skládá ze dvou nebo tří povinných zkoušek. Počet povinných zkoušek pro daný obor vzdělání stanoví rámcový vzdělávací program*.“ Předměty profilové části si žák vybere ze školní nabídky, kterou stanoví ředitel školy. Žák vykoná úspěšně profilovou část maturitní zkoušky, pokud úspěšně vykoná všechny povinné zkoušky, které jsou její součástí. Podle § 80a školského zákona „*dílčí zkouška konaná ústní formou a zkoušky profilové části maturitní zkoušky se koná před zkušební maturitní komisí*“.

[24] V případě, že žák povinnou zkoušku společné části nebo profilové části maturitní zkoušky vykonal neúspěšně, může konat opravnou zkoušku, a to nejvýše dvakrát z každé zkoušky. V případě, že žák vykonal neúspěšně nepovinnou zkoušku, opravnou zkoušku nekoná.

[25] Podle § 80 školského zákona stěžovatel zřizuje CERMAT jakožto příspěvkovou organizaci, která zajišťuje zpracování a centrální vyhodnocení výsledků zkoušek společné části maturitní zkoušky, s výjimkou dílčích zkoušek konaných formou písemné práce a formou ústní, dále pak např. jmenuje komisaře a hodnotitele písemných prací z cizího jazyka a odměňuje je, jmenuje hodnotitele písemných prací z českého jazyka a literatury a zadavatele.

[26] Úspěšné vykonání maturitní zkoušky je podmínkou pro přijetí ke studiu na vyšší odborné (srov. § 93 odst. 1 školského zákona) a vysoké škole [srov. § 48 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)]. Úspěšné složení maturitní zkoušky je rovněž nezbytnou podmínkou pro výkon některých povolání [srov. např. § 21 a § 22, příloha 2, 3 a 5 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)].

### **III.4 Procesní režim „přezkoumání výsledku maturitní zkoušky“**

[27] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou aplikovatelnosti správního řádu, respektive jeho částí na postup stěžovate-

le v rámci přezkoumání výsledku (příslušné části) maturitní zkoušky podle § 82 odst. 3 školského zákona.

[28] Vzhledem ke znění školského zákona účinnému v rozhodnou dobu, je nutné řešit povahu přezkoumání výsledku maturitní zkoušky, k němuž byl stěžovatel příslušný podle § 82 odst. 3 školského zákona. Ustanovení § 82 odst. 1 a 2 tohoto zákona, která se týkají řízení o přezkoumání výsledků ostatních částí maturitní zkoušky, obsahují úpravu mnohem podrobnější než § 82 odst. 3 školského zákona. Na rozdíl od řízení podle § 82 odst. 3 obsahuje § 82 odst. 1 a 2 kritéria, která má krajský úřad zkoumat (zda byly porušeny právní předpisy nebo zda se vyskytly jiné závažné nedostatky, které mohly mít vliv na řádný průběh nebo výsledek zkoušky), dílčí úpravu řízení (součinnost České školní inspekce a CERMATu) a rovněž možný výsledek takového řízení (výsledek zkoušky změnit, nebo zruší a nařídí opakování zkoušky, případně výsledek zkoušky potvrdí). Naproti tomu § 82 odst. 3 je třeba vnímat jako ustanovení především kompetenční, zakládající pravomoc stěžovatele rozhodnout o žádosti o přezkoumání dílčí zkoušky konané formou didaktického testu, a obsahující dílčí odlišnosti od procesu přezkoumávání prováděného krajským úřadem (především lhůtu pro podání žádosti 5 dnů od oznámení výsledku zkoušky). Vzhledem k takovéto konstrukci § 82 odst. 1 až 3 školského zákona a vzhledem k tomu, že nejsou známy důvody, které by vedly zákonodárce k případnému záměru upravit řízení podle § 82 odst. 3 školského zákona v otázkách tam neupravených odlišným způsobem než řízení podle § 82 odst. 1 a 2 téhož zákona, lze usoudit, že na řízení vedené stěžovatelem podle § 82 odst. 3 se aplikuje i výše uvedená úprava řízení před krajským úřadem. I stěžovatel tedy o žádosti o přezkoumání výsledku didaktického testu rozhoduje (s tím, že o rozhodnutí žadatele vyrozumí písemně do 30 dnů od doručení žádosti o přezkoumání), zkoumá průběh a výsledek zkoušky podle kritérií uvedených v odstavci 2, může si vyžádat součinnost ze strany CERMATu nebo České školní inspekce a výsledkem

celého procesu je změna, nebo zrušení výsledku zkoušky a nařízení jejího opakování, respektive potvrzení výsledku zkoušky.

[29] Řízení o žádosti o přezkoumání výsledku zkoušky nelze přes podobné označení ztotožňovat s přezkumným řízením podle § 94 a násl. správního řádu, případně jeho variantami upravenými např. v § 156 odst. 2 správního řádu. Jde o zcela specifický institut, který se od přezkumného řízení odlišuje svojí povahou a účelem. Přezkumné řízení je prostředkem dozorčího práva umožňujícím odstranění nezákonných rozhodnutí či jiných úkonů správních orgánů, je zahajováno vždy pouze z moci úřední, osoba, která byla účastníkem původního řízení či je dotčena jiným úkonem správního orgánu, může dát toliko podnět k jeho zahájení a na jeho zahájení není právní nárok (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 22. 5. 2008, čj. 9 Ans 1/2008-135). Lhůty pro zahájení přezkumného řízení jsou poměrně benevolentní (srov. § 96 odst. 1 správního řádu), respektive v některých případech nejsou vůbec stanoveny (§ 156 odst. 2 správního řádu). Naproti tomu přezkoumání výsledků maturitní zkoušky je koncipováno jako zcela samostatné řízení, které má charakter jakéhosi kvazi opravného řízení, a lze jej zahájit pouze na žádost dotčeného žáka (nikoli z moci úřední) a pouze ve velmi krátké lhůtě (5 respektive 8 dnů).

[30] I předkládající senát uznává, že žák, který koná maturitní zkoušku, má právo na to, aby tato zkouška probíhala způsobem stanoveným právními předpisy, byť popírá právo žáka „na úspěšné vykonání zkoušky“. Správní orgán zde přezkoumává, zda v průběhu zkoušky nebyly porušeny právní předpisy nebo se nevyskytly jiné závažné nedostatky, které mohly mít vliv na řádný průběh nebo výsledek zkoušky. Výsledkem tohoto řízení může být rozhodnutí o změně hodnocení, např. z „*nevykonat úspěšně*“ na „*vykonat úspěšně*“ (ve smyslu § 23 odst. 3 vyhlášky č. 177/2009 Sb.), případně anulování výsledku zkoušky a nařízení jejího opakování (tj. žák získá jeden „*pokus*“ navíc). Úspěšné vykonání všech částí maturitní zkoušky je podmínkou pro získání středního vzdělání

s maturitní zkouškou, což je samo o sobě podmínkou pro výkon určitých povolání, podnikání v určitých oborech, respektive pro přijetí k dalšímu studiu na vyšších odborných či vysokých školách, stanovenou ve veřejnoprávních předpisech. Právo na svobodnou volbu povolání a právo na podnikání a provozování jiné hospodářské činnosti je zaručeno čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), právo na vzdělání pak vyplývá z článku 33 Listiny. Nelze tedy popřít, že výsledek řízení o žádosti o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky je rozhodnutím o (veřejných subjektivních) právech.

[31] Přezkoumání výsledku maturitní zkoušky je tedy institutem *sui generis* upraveným školským zákonem, postupem správního orgánu, jehož výsledkem je však rozhodnutí o právech žáka. Zároveň je třeba konstatovat, že § 82 školského zákona neupravuje všechny potřebné aspekty řízení. Jak dovedil Ústavní soud z principu demokratického právního státu zakotveného v čl. 1 odst. 1 Ústavy a z práva na spravedlivý proces garantovaného čl. 38 odst. 2 Listiny, vyplývá z ústavního pořádku právo účastníka řízení před správním orgánem být seznámen s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. III. ÚS 329/04). Rovněž právo na řádné přezkoumatelné odůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci, včetně rozhodnutí správních orgánů, je součástí práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99, č. 141/1999 Sb. ÚS). Řádné odůvodnění rozhodnutí včetně vypořádání námitek a skutečností uváděných účastníkem je tak nezbytnou zárukou proti libovůli v rozhodování, která je neslučitelná s principem demokratického právního státu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 3606/10, č. 57/2011 Sb. ÚS). Tyto ústavním pořádkem vyžadované záruky spravedlivého procesu nejsou ve školském zákoně nijak upraveny. Ve školském zákoně ostatně absentuje i právní úprava dalších institutů, která je potřebná pro řádné vyřízení žádosti o přezkoumání výsledku maturitní

zkoušky (příkladmo úprava lhůt uvedená v § 40 správního řádu, účastníků a jejich zastoupení, doručování, formy a náležitostí podání účastníků atd.).

[32] Zbývá tedy posoudit, zda lze školský zákon, případně jeho § 82 odst. 3, považovat za „dosavadní předpis“ ve smyslu § 180 odst. 1 správního řádu. Obecně je pojmem „dosavadní předpis“ označován každý právní předpis, který byl účinný ke dni nabytí účinnosti zákona, který tento pojem ve svých přechodných ustanoveních používá. To lze dovést i z judikatury Ústavního soudu: „[P]řechodná ustanovení stanoví režim (novelou dotčených) právních vztahů, vzniklých před jejím vstupem v účinnost. Existující nároky se řídí právními normami účinnými v době jejich vzniku.“ (srov. nálezy ze dne 24. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 287/04, č. 174/2004 Sb. ÚS). V případě dosavadních předpisů ve smyslu § 180 odst. 1 správního řádu však za dosavadní předpis je třeba považovat celý zákon (zde školský zákon), nikoli pouze jeho jednotlivá ustanovení. Důvodem přijetí právní úpravy v § 180 odst. 1 správního řádu bylo odstranění protiústavní situace, kdy některé zvláštní zákony přijaté v minulosti a upravující činnost správních orgánů v oblasti veřejné správy vylučovaly použití správního řádu, avšak neobsahovaly nezbytnou procesní úpravu zahrnující všechny podstatné otázky. Ústavní soud tak uvedl v nálezu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96, 3/1997 Sb., následující: „Ústavní soud při posuzování ústavnosti napačeného § 90 odst. 1 věty první ve slovech ‚§ 5 odst. 6 zákona ČNR č. 114/1992 Sb. vyšel z čl. 2 odst. 3 Ústavy, v němž se uvádí: ‚Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.‘ Naplnění postulatů uvedeného v první části citovaného ustanovení Ústava vymezuje požadavkem, aby se tak dělo jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. V požadavku uvedeném v této druhé části je pak zabudována nejen garance proti zneužití státní moci, ale také nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování, ať už v podobě správního řádu či jinou samostatnou normou. Také článek 2



*odst. 2 Listiny upravuje tuto garanci i nutnost zákonné úpravy pro uplatňování státní moci. Protože § 90 odst. 1 věta první ve slovech „§ 5 odst. 6 tím, že vylučuje použití obecných předpisů o správním řízení, zakládá absenci jak zákonného podkladu, tak mezi a způsobů uplatňování státní moci Ministerstvem životního prostředí v souvislosti s povolováním vývozu a dovozu ohrožených rostlin a živočichů chráněných mezinárodními úmluvami, je vzhledem k nedostatku jiné právní úpravy tohoto řízení (srov. § 90 odst. 1 větu první ve slovech „na řízení podle“) v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy i čl. 2 odst. 2 Listiny. Tímto vyloučením použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných je současně založen i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv.“* Tento názor zopakoval Ústavní soud i v nálezu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, č. 240/2005 Sb., kde vyjádřil skeptický názor k možnosti zaplnění chybějící právní úpravy základními zásadami správního řízení vyplývajícími ze soudní judikatury.

[33] Právě otázka, zda příslušný zvláštní zákon vylučující aplikaci správního řádu jako celek byl koncipován s vědomím těchto zásad, a obsahuje tedy potřebnou procesní úpravu otázek potřebných pro rozhodování o právech a povinnostech jednotlivců, je tedy podstatná pro posouzení aplikovatelnosti § 180 odst. 1 správního řádu, který takový případný ústavní deficit předchozích předpisů cestou jejich nepřímé novelizace umožňuje řešit. Naproti tomu okolnost, že určité jednotlivé (kompetenční) ustanovení takového dosavadního předpisu nabylo účinnosti až po 1. 1. 2006, tedy po účinnosti správního řádu, je pro posouzení této otázky nerozhodná. Tomu nasvědčují i názory publikované v odborné literatuře (Kněžínek, J.; Mlsna, P.; Vedral, J. *Příprava návrhů právních předpisů. Praktická příručka pro legislativce*. Praha: Úřad vlády, 2010, s. 169–170: „Vyloučí-li zvláštní zákon použití správního řádu, aniž by stanovil, jiný postup, jde o řešení, které s ohledem na níže uvedené nálezy Ústavního soudu odporuje čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 36 odst. 1

*Listiny [...] Ve vztahu k zákonům, které byly platnosti a účinnosti před 1. 1. 2006, tuto situaci řeší § 180 správního řádu. Taková ustanovení vylučující použití správního řádu bez náhrady nemohou být s ohledem na čl. 2 odst. 2 písm. a) Legislativních pravidel vlády v návrzích právních předpisů obsažena.“).*

[34] Školský zákon nabyl účinnosti jako celek (s výjimkou vybraných ustanovení vztahujících se právě k zavedení „státních maturit“) 1. 1. 2005, srov. § 192 školského zákona, tedy před nabytím účinnosti správního řádu. Jak bylo ukázáno výše, potřebnou procesní úpravu řízení o žádosti o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky školský zákon neobsahuje. Proto se na rozhodování o žádosti o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky vztahuje § 180 odst. 1 správního řádu, respektive je třeba v tomto řízení použít v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, správní řád včetně části druhé.

[35] Rozšířený senát však nesdílí názor šestého senátu, že aplikace § 180 odst. 1 správního řádu na toto řízení implikuje i přípustnost opravného prostředku (odvolání, rozklad) proti rozhodnutí o žádosti o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky. V této souvislosti lze poukázat na to, že z § 180 odst. 1 nevyplývá nutnost použití celého správního řádu, nýbrž pouze jeho ustanovení obsahujících úpravu otázek, jejichž řešení je nezbytné. Samotný školský zákon s opravným prostředkem proti rozhodnutí o žádosti o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky nepočítá. Opravný prostředek proti takovému rozhodnutí ovšem nelze považovat za „nezbytný“ ve smyslu § 180 odst. 1 správního řádu. Nejvyšší správní soud uvedl již v rozsudku ze dne 27. 10. 2005, čj. 2 As 47/2004-61, č. 1409/2007 Sb. NSS, že „[p]ředešlým nelze přisvědčit stěžovateli v právním názoru, že mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech správními orgány patří rozhodování ve dvou stupních (možnost odvolání ke správnímu orgánu). Takovýto závěr z ničeho nevyplývá. Ostatně i § 68 písm. a) s. ř. s. počítá s tím, že ne proti každému rozhodnutí správního orgánu jsou řádné opravné prostředky přípustné. Příkladem

je možno uvést zákon č. 325/1999 Sb., o azy-  
lu [...], zejména § 31a.“ Rovněž je třeba zo-  
hlednit výše uvedenou skutečnost, že samotná  
žádost o přezkoumání výsledku maturitní  
zkoušky má povahu jakéhosi kvazi opravné-  
ho prostředku. Tím méně se pak jeví „nezbyt-  
ným“ další opravný prostředek proti rozhod-  
nutí o takové žádosti.

### **III.5 Procesní režim soudního pře- zkumu**

[36] Jak správně konstatoval šestý senát,  
shora uvedené úvahy týkající se povahy a pro-  
cesní úpravy rozhodnutí („vyrozumění“) ve  
věci žádosti o přezkoumání výsledku maturitní  
zkoušky, do značné míry předurčují i po-  
souzení další předložené otázky, a to, zda ta-  
kové rozhodnutí („vyrozumění“) má být  
soudně přezkoumatelné v řízení o žalobě proti  
rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl.  
s. ř. s., případně v řízení o ochraně před nezá-  
konným zásahem, pokynem nebo donucením  
správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.

[37] Je pravdou, že rozšířený senát v roz-  
hodnutích ve věcech *Olomoucký kraj a Sou-  
hlasy podle stavebního zákona* do určité mí-  
ry korigoval tzv. materiální pojetí rozhodnutí  
správního orgánu, které navazovalo na před-  
chozí právní úpravu správního soudnictví  
platnou před 1. 1. 2003 (srov. část pátou ob-  
čanského soudního řádu ve znění účinném  
do 31. 12. 2002). Ta umožňovala soudní kont-  
rolu veřejné správy pouze prostřednictvím  
žaloby proti rozhodnutí. Právní úprava obsa-  
žená v soudním řádu správním naproti tomu  
umožnila i žaloby proti nečinnosti a proti ne-  
zákonnému zásahu správního orgánu. Proto  
bylo zapotřebí přesněji vymezit hranici mezi  
rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a ji-  
ným zásahem správního orgánu, vůči němuž  
je možná obrana v řízení podle § 82 s. ř. s.

[38] Jak uvedl rozšířený senát v rozhod-  
nutí ve věci *Olomoucký kraj*, „[r]ozdíl mezi  
žalobou proti rozhodnutí správního orgánu  
a zásahovou žalobou proto primárně spočí-  
vá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž  
uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhod-  
nutí správního orgánu chrání proti aktům  
majícím obecně povahu individuálního

správního aktu, jak takovému pojmu rozu-  
mí hlavní proud doktríny správního práva  
(ať již vydávaného podle správního řádu,  
zákona o správě daní a poplatků či jakého-  
koli jiného zvláštního zákona).“ (srov. bod 19  
citovaného rozhodnutí). Jedná se tedy o to,  
zda úkon, proti němuž žalobce brojí, má po-  
vahu individuálního správního aktu.

[39] V nyní posuzovaném případě žalova-  
ný úkon stěžovatele, ačkoli je označen jako  
„vyrozumění“, znaky individuálního správního  
aktu naplňuje (srov. např. Průcha, P. *Správní  
právo. Obecná část*. 8. vyd. Brno : Doplněk,  
2012, s. 278 a násl.). Je zde konkrétní indivi-  
dualizovaný adresát takového vrchnostenského  
aktu (žák, žádající o přezkoumání výsled-  
ku jeho maturitní zkoušky), tento úkon  
zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho  
konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném  
řízení upraveném právními předpisy (škol-  
ský zákon, částečně správní řád) správním or-  
gánem v mezích jeho zákonem stanovené  
pravomoci jako materializovaný akt obsahují-  
cí stanovené náležitosti, komunikovaný adre-  
sátovi. V neposlední řadě je možné poukázat  
i na strukturu napadeného „vyrozumění“,  
které stěžovatel sám opatřil náležitostmi ob-  
vyklými pro rozhodnutí, tj. záhlavím, výro-  
kem, odůvodněním a poučením o nepřípust-  
nosti rozkladu.

[40] V posuzované věci není pochyb  
o tom, že rozhodnutí o žádosti o přezkoumá-  
ní maturitní zkoušky je úkonem, který je způ-  
sobilý soudního přezkumu v řízení podle  
§ 65 a násl. s. ř. s. a v případě závěru o jeho ne-  
zákonnosti může být soudem zrušen (§ 78  
odst. 1 s. ř. s.) a věc může být soudem vrácena  
stěžovateli k dalšímu řízení se závazným  
právním názorem správního soudu (§ 78  
odst. 4 a 5 s. ř. s.). Žaloba na ochranu proti ne-  
zákonnému zásahu v takové věci by byla ne-  
přípustná (§ 82 s. ř. s.).

### **III. 6 Rozsah přezkumné činnosti soudu**

[41] Rozšířený senát se neztotožnil s ná-  
zorem předkládajícího senátu ani v otázce  
rozsahu přezkumné činnosti soudu v projed-  
návané věci.

[42] V této souvislosti rozšířený senát musí odkázat na právní úpravu obsaženou v § 75 odst. 1 větě první s. ř. s., kde se uvádí, že soud přezkoumá napadené rozhodnutí z hlediska jeho zákonnosti v mezích žalobních bodů. Zároveň však z žádného ustanovení relevantních právních předpisů nevyplývá, že by správní soudy byly oprávněny omezit svou přezkumnou činnost např. pouze na otázky dodržení správnosti procesního postupu správního orgánu. Naopak, namítá-li účastník rozpor napadeného rozhodnutí s hmotněprávními předpisy nebo věcnou nesprávnost spočívající v tom, že správní orgán nesprávně zjistil skutkový stav, je soud povinen řádně posoudit zákonnost napadeného rozhodnutí správního orgánu i z hlediska těchto žalobních bodů. V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, Pl. ÚS 16/99, č. 276/2001 Sb., kterým Ústavní soud zrušil předchozí úpravu správního soudnictví obsaženou v části páté o. s. ř. Ústavní soud v tomto nálezu uvedl ve výčtu ústavních deficitů předchozí úpravy toto: „*Tyto uvedené výhrady pak spolu se skutečností, že naše správní soudy mají proces svého rozhodování upraven způsobem dle části páté o. s. ř., opravňují konstatovat, že současně správní soudnictví v České republice, pokud jde o proces a kompetence, sice obecně odpovídá Ústavě a Listině, neodpovídá však čl. 6 odst. 1 Úmluvy, když konvence jednoznačně vyžaduje, aby o právu (tedy o věci samé, a nikoli jen o zákonnosti předchozího správního aktu) rozhodl soud nebo soudu podobný orgán. V naší úpravě tedy soud může odstranit pouze rozhodnutí nezákonné, nikoli však věcně vadné. Jinak řečeno, tč. nelze správní uvázení závislého orgánu nahradit nezávislým soudcovským uvázením. Je-li tomu tak ve věcech ‚občanských práv a závazků‘ a ‚správního trestání ve smyslu Úmluvy, je tento stav neústavní, v jiných věcech ob stojí. Z uvedeného rozboru současného stavu vyplývá, že lze přisvědčit těm návrhovatelům, kteří uvádějí, že o. s. ř. již tím, že ve své části páté upravující správní soudnictví se bez ohledu na konkrétní povahu věci spokojuje s pouhou kontrolou zákonnosti a ve svých ustanoveních blí-*

*že upravuje pouze tuto kontrolu, je v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a obecně tedy i s ústavním pořádkem České republiky. Tento deficit nelze podle názoru Ústavního soudu řešit jinak, nežli zásadní změnou koncepce správního soudnictví, přičemž bude věcí zákonodárce, aby zejména s přihlédnutím k bohaté judikatuře ESLP zajistil plnou soudní kontrolu ve všech oblastech, které jsou touto judikaturou považovány ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy za ‚občanská práva či závazky‘, resp. jsou řazena pod pojem ‚jakékoli trestní obvinění‘.“* Rozšířený senát uvádí, že ačkoli by tomu citace nasvědčovala, nebylo účelem zrušovacího nálezu a navazující nové právní úpravy odstranit institut správního uvázení, respektive omezení soudního přezkumu vyplývající ze zákonem založené pravomoci správního orgánu k takovému správnímu uvázení v určitých věcech. Správní soudy by se neměly v rámci přezkumné činnosti omezovat na kontrolu zákonnosti z hlediska formálního a procesního, nýbrž neměly by se vyhýbat ani posouzení hmotněprávních či skutkových otázek souvisejících s příslušným rozhodnutím správního orgánu, jsou-li takové otázky žalobcem nastoleny.

[43] Rozšířený senát si je vědom, že přezkoumání výsledku maturitní zkoušky nespadá pod pojem „*občanská práva či závazky*“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1991 Sb.). Na druhou stranu však soudní řád správní nijak nerozlišuje mezi rozsahem soudního přezkumu ve věcech, na něž je aplikovatelný čl. 6 odst. 1 citované Úmluvy, a v ostatních věcech. Soudní přezkum „*v plné jurisdikci*“ tak je soudním řádem správním upraven pro všechny věci, v nichž je možné podat žalobu proti rozhodnutí. Za tímto účelem může správní soud provádět dokazování (§ 77 s. ř. s.) a zjistit samostatně skutkový stav, na němž založí rozhodnutí o žalobě. V případě zrušení napadeného rozhodnutí pak správní orgán v dalším řízení zahrne důkazy provedené soudem mezi podklady nového rozhodnutí (§ 78 odst. 6 s. ř. s.).

[44] Z tohoto hlediska je podstatné, že školský zákon v § 82 výslovně stanoví povin-

nost stěžovatele přezkoumat výsledek maturitní zkoušky. Při tom stěžovatel zkoumá nejen porušení právních předpisů, ale též jiné závažné nedostatky, které mohly mít vliv na řádný průběh nebo výsledek zkoušky. Pojem *jiné závažné nedostatky* je neurčitým právním pojmem. K rozsahu přezkumu neurčitých právních pojmů se rozšířený senát vyjádřil ve svém usnesení ze dne 22. 4. 2014, čj. 8 As 37/2011-154, ve věci *Ochranné známky*. Rozšířený senát zde uvedl, že „*neurčité 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. Legislativce 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. [...] Výklad neurčitého 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 vystaveným na hodnocení skutkového stavu, které je odlišné od předchozího hodnocení provedeného správním orgánem.“* Uvedené lze přiměřeně vztáhnout i na přezkoumání výsledků maturitní zkoušky.

[45] Z tohoto hlediska neexistuje žádný zákonný důvod, který by bránil vyhovění žalobě např. v případě, kdy by žalobce důvodně namítal, že v didaktickém testu správně zodpověděl otázku, která mu však nebyla uznána, a stěžovatel se ztotožnil s (věcně nesprávným) názorem CERMATu, že odpověď žalobce správná nebyla. Rozšířený senát uznává, že posuzování takových námitek může v určitých případech vést k procesním komplikacím, na rozdíl od předkládajícího senátu však

má za to, že takové situace jsou řešitelné v souladu s procesními předpisy (§ 52 s. ř. s., § 125 až 131 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Ostatně není nijak neobvyklé, že správní soudy rozhodují spory, jejichž řešení je závislé na posouzení odborných otázek, které se vymykají znalostem soudu. Ve věci přezkoumání výsledku maturitní zkoušky může jako odborný podklad sloužit posudek CERMATu, jakožto odborné organizace zákonem zřízené za účelem odborného posuzování těchto odborných otázek. Tento odborný podklad může soud hodnotit jako jakýkoli jiný důkaz, především z hlediska jeho úplnosti a přesvědčivosti, tj. zejména zda logicky vypořádává všechny relevantní skutečnosti a důvody uváděné žadatelem o přezkum výsledku maturitní zkoušky. Pokud žalobce v soudním řízení navrhne jiné důkazy, které závěry o správnosti hodnocení výsledku maturitní zkoušky vyvrací, pak je věcí soudu, aby jednotlivé důkazy vyhodnotil podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny v jejich vzájemné souvislosti.

[46] Rozšířený senát uznává, že jde o specifickou oblast vzdělávání a hodnocení znalostí a dovedností, kde je nutné ponechat určitou míru autonomie participujících subjektů (členové zkušebních komisí, zpracovatelé testů, hodnotitelé) při volbě zkušebních otázek a úloh a při jejich hodnocení. Míra této volnosti přitom souvisí s formou a povahou jednotlivých zkoušek. Soud musí respektovat rozsáhlejší míru volnosti hodnocení tam, kde toto hodnocení závisí do značné míry na neexaktních či kvalitativních hlediscích (např. hodnocení slohových prací), naopak právě u didaktických testů bude míra volnosti při hodnocení výsledků menší. Jakkoliv však je nutné respektovat tento prostor k úvaze, nelze rezignovat na požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí o žádosti o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky.

[47] Ačkoli tedy jsou správní soudy oprávněny přezkoumat rozhodnutí o žádosti o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky i z hlediska namítaných věcných nesprávností, i přesto jsou v této specifické oblasti obzvláště povinny respektovat obecnou zásadu

zdrženlivosti a sebeomezení, obdobně jako je opakovaně judikováno např. v otázkách územního plánování: „*Ve skutečnosti tedy vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“*

(srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Jistě by nebylo správné, aby v důsledku aktivistické judikatury soudů maturitní zkoušky (případně další zkoušky) byly zcela formalizovány a judicializovány a aby soudci nahrazovali pedagogy.

[48] Závěrem rozšířený senát uvádí, že k odlišnému závěru nemůže vést ani argument předkládajícího senátu, že v důsledku připuštění soudního přezkumu rozhodnutí o žádosti o přezkoumání maturitní zkoušky i z hlediska jeho věcné správnosti by vedlo k porušení práva na rovný přístup ke vzdělání a rovné zacházení se všemi žáky ve stejné situaci. Jednou z obecných právních zásad je i ta, podle níž „*bdělým náleží právo*“. Pokud ze dvou žáků ve srovnatelné situaci (oba jsou poškození věcně nesprávným hodnocením didaktického testu) jeden požádá o přezkoumání výsledku zkoušky a následně se úspěšně domáhá i soudního přezkumu, zatímco druhý žák nikoli, nelze dovozovat, že by byl druhý žák úspěchem prvního poškozen. Každý žák má právo, nikoli povinnost, podat žádost o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky. Každý má své důvody, proč k takovému kroku přistoupí, či nikoli. Právo na rovné zacházení spočívá v povinnosti stejného zacházení s žáky ve srovnatelné situaci. Pokud ale někteří ze žáků rezignují na ochranu svých práv a spokojí se s nepříznivým výsledkem zkoušky, nejedná se o srovnatelnou situaci s žákem, který svá práva hájí za pomoci prostředků, které k tomu zákon předvidá. (...)

## 3105

### Řízení před soudem: chybějící předmět soudního řízení Katastr nemovitostí: obnova katastrálního operátu

k § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

**Pokud katastrální úřad přistoupí k obnově katastrálního operátu novým mapováním, jeho dřívější rozhodnutí o opravě chyby v nahrazeném katastrálním operátu již nadále nezasahuje právní sféru adresáta, který byl tímto rozhodnutím původně dotčen. V důsledku obnovy katastrálního operátu v průběhu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí o opravě chyby v nahrazeném katastrálním operátu od-**

**padá předmět tohoto soudního řízení, což je důvodem pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, čj. 4 As 16/2014-65)*

**Věc:** a) Ing. Pavla J. a b) RNDr. Martin J. proti Zeměměřickému a katastrálnímu inspektorátu v Praze o opravu chyby v katastrálním operátu, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím ze dne 30. 6. 2009 žalovaný rozhodl o odvolání žalobců proti rozhodnutí Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj, Katastrálního pracoviště Rakovník, ze dne 6. 3. 2009 tak, že výrok rozhodnutí I. stupně změnil ve snaze jej upřesnit a zpřehlednit, aby bylo jednoznačně patrné, co bylo předmětem řízení o opravě chybného údaje katastru nemovitostí a jaký nesprávný údaj byl opraven. Odvolací orgán se pak podrobně zabýval i dalšími odvolacími námitkami, avšak ty nepovažoval za důvodné a napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně shledal zákonným.

Žalobu proti rozhodnutí žalovaného Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 15. 4. 2010, čj. 11 Ca 240/2009-45, zamítl jako nedůvodnou. V odůvodnění soud uvedl, že oprava zákresu stavební parcely č. 245 tak, jak byla provedena na základě rozhodnutí katastrálního úřadu a následně potvrzena a upřesněna žalovaným, byla provedena v souladu s právními předpisy. Žalobci přitom z napadeného rozhodnutí vyvozují nesprávné a mylné závěry o tom, že v důsledku opravy vznikají nové právní vztahy v souvislosti s údajným posunem hranice mezi pozemky p. č. 139/23 a p. č. 139/35 v katastrálním území Újezd nad Zbečnem (pozn. všechny parcely uvedené v tomto rozhodnutí se nacházejí v katastrálním území Újezd nad Zbečnem, což dále nebude uváděno). Opravou zobrazení stavební parcely č. 245 však podle názoru soudu nedošlo ke změně geometrického a polohového určení hranice mezi výše uvedenými pozemky, neboť ta je nadále určena geometrickým plánem č. 047/05-212-920-60. Uvedeným postupem nenastaly žádné změny právních vztahů na příslušných nemovitostech, protože oprava chyby v katastrálním operátu se týká výlučně stavební parcely č. 245 a pozemku p. č. 139/23, které nejsou ve vlastnic-

tví žalobců. Tito tedy v souvislosti s provedením opravy zobrazení stavební parcely č. 245 nebyli podle soudu jakkoliv zasaženi na svých právech.

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti žalobců rozsudkem ze dne 21. 7. 2011, čj. 4 As 32/2010-106, tak, že zrušil rozsudek městského soudu a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí žalovaného o opravě chyby v katastrálním operátu záviselo na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, a proto měl městský soud ustanovit znalce z oboru geodézie a kartografie za účelem vypracování znaleckého posudku. Znalec se měl podle Nejvyššího správního soudu vyjádřit k tomu, zda „*při vyhotovení geometrického plánu č. 254-154/2003 a záznamů podrobného měření změn 305, 307 a 308, o které se rozhodnutí o opravě chyby v katastrálním operátu opíralo, bylo postupováno v souladu s předepsanými zeměměřičskými požadavky a zda výsledky těchto činností odpovídaly skutečné poloze rekreační chaty ev. č. 13.*“ Nejvyšší správní soud proto konstatoval, že městský soud učinil závěr o správnosti změny zobrazení stavební parcely č. 245 v katastrální mapě, aniž by k tomu měl potřebnou odbornou způsobilost, čímž založil jinou vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé a ke které musel Nejvyšší správní soud přihlídnout z úřední povinnosti, aniž by to bylo žalobci namítnuto.

Městský soud znovu rozhodl o žalobě proti rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 12. 12. 2013, čj. 11 A 255/2011-260, tak, že rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění soud uvedl, že doplnil dokazování způsobem, který byl stanoven v rozsudku Nejvyššího správního

soudu, přičemž z obsahu znaleckého posudku znalkyně Ing. Olgy Buršíkové ze dne 26. 6. 2012 a z doplnění tohoto znaleckého posudku učinil následující závěry. Žalobou napadené rozhodnutí žalovaného a katastrálního úřadu o opravě chyby v katastrálním operátu podle záznamu podrobného měření změn č. 305 bylo vydáno v rozporu se zákonem, neboť pro vytyčení hranice mezi pozemky p. č. 139/23 a 139/35 byl ze strany zhotovitele záznamu podrobného měření č. 287 použit nesprávný podklad, čímž došlo k poškození vlastníků pozemku p. č. 139/35. Vytyčení hranice mezi pozemky p. č. 139/23 a 139/35 bylo odvozováno pouze od stavby na stavební parcele č. 245 a v důsledku rozhodnutí správních orgánů se zvětšila vzdálenost mezi stavbou na stavební parcele č. 245 a severní hranicí mezi pozemky p. č. 139/23 a 139/35.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž uvedl, že napadený rozsudek není v souladu se závazným právním názorem, který vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 7. 2011, čj. 4 As 32/2010-106, neboť znalecký posudek vyhotovený Ing. Olgou Buršíkovou, znalkyní z oboru geodézie a kartografie, je sice nazván „*Znalecký posudek ve věci správnosti zobrazení parcely č. 245 v katastrálním území Újezd nad Zbečnem v katastrální mapě*“, avšak zabývá se průběhem a zobrazením vlastnické hranice mezi pozemky p. č. 139/23 a 139/35, což podle stěžovatele nebylo a ani nemohlo být předmětem řízení o opravě chyby v katastrálním operátu. Stěžovatel uvedl, že napadený rozsudek je v rozporu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu také proto, že posudkem znalkyně nebyly zpochybněny záznamy podrobného měření změn č. 292, 305, 307 a 308, které byly podkladem pro rozhodnutí katastrálního úřadu. Znalkyně konstatovala pouze pochybení v případě záznamu podrobného měření č. 254 a 287. Konkrétní vytykané závady se však netýkaly údajů, které katastrální úřad využil v řízení o opravě zobrazení stavební parcely č. 245. Z těchto tvrzení stěžovatel dovodil, že znalecký posudek neprokázal žádná pochybení správních orgánů.

Stěžovatel dále uvedl, že znalkyně nezkoumala zobrazení pozemku stavební parcely č. 245 v platné digitální katastrální mapě, ale v analogové mapě na plastové fólii, která se stala neplatnou dne 20. 12. 2011 vyhlášením platnosti katastrálního operátu obnoveného novým mapováním. Stěžovatel konstatoval, že v neplatné katastrální mapě nelze provádět změny, takže znalkyně měla posoudit správnost zobrazení dotčené parcely v platné katastrální mapě. Geometrické a polohové určení ani zobrazení stavební parcely č. 245 v obnoveném operátu katastru nemovitostí nemá žádnou návaznost na dřívější výsledky zeměměřičských činností. Kromě toho, vlastníci dotčení rozhodnutím katastrálního úřadu o opravě chyby v katastrálním operátu nepodali námitky proti obnovenému katastrálnímu operátu a současně zobrazení stavební parcely č. 245 v katastrální mapě je zcela v souladu se skutečným stavem.

Stěžovatel dále namítl nesrozumitelnost napadeného rozsudku, který učinil svůj právní názor o nezákonnosti rozhodnutí správních orgánů na základě rozporných tvrzení znalkyně. Tuto rozpornost shledal stěžovatel v tom, že znalkyně na straně 12 znaleckého posudku uvedla, že severní hranice pozemku p. č. 139/23 je v mapě zobrazena správně. Přesto znalkyně na straně 13 téhož dokumentu uvedla, že opravou zobrazení pozemku stavební parcely č. 245 došlo k poškození vlastníků pozemku parcely č. 139/35. Stěžovatel také namítl, že ačkoliv znalkyně založila svůj posudek na tvrzení, že pro zjištění skutečného průběhu hranice mezi pozemky p. č. 139/23 a 139/35 je rozhodný výsledek zeměměřičské činnosti, kterou hranice vznikla, tak odvozuje průběh této vlastnické hranice od umístění stavby, která byla postavena a zaměřena později, než došlo ke vzniku uvedených pozemkových parcel, což je podle stěžovatele v rozporu s vyhláškou Českého úřadu zeměměřického a katastrálního č. 26/2007 Sb., katastrální vyhláškou, ve znění účinném do 31. 12. 2007. Dle stěžovatele městský soud nezohlednil, že v dodatku ke svému znaleckému posudku znalkyně připustila možnost vzniku chybného zobrazení překreslením

ostrovní mapy do mapy souvislého zobrazení, nikoliv tedy chybným zaměřením, nebo prvotním zobrazením stavební parcely č. 245. Podle stěžovatele tím potvrzuje, že „[s]everní hranice stavební parcely č. 245, daná obvodem budovy, není a ani dříve nebyla identická se severní vlastnickou hranicí pozemkové parcely č. 139/23. Oprava chyby v zobrazení stavební parcely č. 245, vzniklé kresličskou chybou při překreslování mapy evidence nemovitostí, nemá proto žádnou spojitost s problematikou určení a zobrazení uvedené vlastnické hranice, která není předmětem žaloby.“ Stěžovatel také poukázal na část znaleckého posudku, ve které znalkyně uvedla, že identické body zaměřené podle záznamu podrobného měření změn č. 305 splňují kritéria identity podle § 71 odst. 3 a přílohy č. 15 katastrální vyhlášky, což potvrzuje správnost provedení opravy chybného zobrazení stavební parcely č. 245.

Stěžovatel dále namítl, že řízení před městským soudem bylo stíženo procesní vadou, neboť v rozporu s § 34 odst. 2 s. ř. s. nebyly o probíhajícím řízení vyrozuměny osoby zúčastněné na řízení. S právními účinky ke dni 29. 7. 2013 se vlastníky pozemku p. č. 139/35 stali manželé PharmDr. Jaroslav A. a Dagmar A. Přestože na tuto skutečnost stěžovatel soud upozornil, noví vlastníci nebyli o probíhajícím řízení vyrozuměni, což mohlo zasáhnout do jejich ústavně zaručených práv.

Žalobkyně sub a) ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítla tvrzení stěžovatele, podle kterého se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku uvedl, že v posuzovaném případě došlo ke změně polohového určení pozemku p. č. 139/35, v důsledku čehož již podle katastrální mapy není část zemského povrchu nacházející se severním směrem od rekreační chaty na stavebním pozemku p. č. 245 ve vlastnictví žalobců. Žalobkyně vyjádřila přesvědčení, že znalkyně zcela samostatně odpověděla na všechny dotazy, které jí byly soudem položeny, a odborně odůvodnila své odpovědi. Žalobkyně odmítla tvrzení stěžovatele, podle něhož se znalkyně zabývala hranicí mezi po-

zemky p. č. 139/23 a 139/35, která ovšem nebyla a nemohla být předmětem řízení o opravě chyby v katastrálním operátu. Žalobkyně odmítla také tvrzení, že znalkyně nezpochybnila záznamy podrobného měření č. 292, 305, 307 a 308, neboť znalkyně na jiném místě znaleckého posudku uvedla, že „[s]tavby oplocení v lokalitě, která je vymezena záznamy podrobného měření změny číslo 292–308, nelze věrohodně ztotožnit s hranicemi pozemků vzniklých v letech 1959 a 1960“. Ze znaleckého posudku dle žalobkyně vyplývá, že katastrální úřad postupoval již od počátku v rozporu s katastrálním zákonem, neboť do řízení o opravě chyby v katastrálním operátu zavedl systém Jednotné trigonometrické sítě katastrální (S-JTSK), aniž by si ověřil, že s tím souhlasí vlastníci dotčených pozemků. Tvar pozemku p. č. 139/23 před opravou katastrálního operátu se tedy liší od tvaru této parcely po opravě, a proto došlo k poškození vlastníkům pozemku p. č. 139/35.

Žalobkyně dále odmítla tvrzení stěžovatele, že opravu chyby v katastrálním operátu nelze zvrátit, neboť tento katastrální operát je od 20. 12. 2011 neplatný, respektive stal se archiválií. Městský soud rozhodoval o hmotněprávním stavu před rokem 2011, znalkyně tedy postupovala správně, jestliže vycházela z katastrálního operátu platného do 20. 12. 2011. Ustanovení § 4 zákona č. 344/1992 Sb., katastrálního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2013, stejně jako § 5 zákona č. 256/2013 Sb., katastrálního zákona, podle žalobkyně stanoví, že dokumentované výsledky šetření a měření pro vedení a obnovu souboru geodetických informací (katastrální mapu a její číselné vyjádření) a listiny založené ve sbírce listin zůstávají nadále součástí katastrálního operátu, a nemohou tedy být archiválií. Žalobkyně uvedla, že i v obnoveném katastrálním operátu, je hranice mezi pozemky p. č. 139/23 a 139/35 určena jako sporná, což dosvědčuje, že žalobci právem brojí proti změně této hranice ve vztahu ke stavební parcele č. 245. Žalobkyně zdůraznila, že od počátku nenapadá nesprávnost zobrazení stavební parcely č. 245, ale skutečnost, že polohu této parcely v katastrální mapě ve vztahu k pozemkům



p. č. 139/23 a 139/35 nelze opravit bez souhlasu vlastníků a že k tomu musí být využity především výsledky měření z let 1959 a 1965. Tento názor podepřela žalobkyně odůvodněním rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, čj. 1 As 46/2008-134, a usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2011, sp. zn. II. ÚS 879/2011.

Žalobkyně dále popřela tvrzení stěžovatele, že vlastníci dotčené opravou chyby nepodalí námitky proti obnovenému katastrálnímu operátu. Žalobci v současnosti vystupují jako žalobci u jiného správního soudu v řízení proti rozhodnutí žalovaného o neplatnosti námitek proti obnovenému katastrálnímu operátu. Žalobkyně také odmítla tvrzení stěžovatele o tom, že v řízení před soudem došlo k procesní vadě, spočívající v porušení § 34 a násl. s. ř. s. Žalobkyně uvedla, že noví vlastníci pozemku p. č. 139/35, manželé A., byli seznámeni se všemi okolnostmi prodeje tohoto pozemku, přičemž účelem převodu nemovitosti bylo odstranění sporu o hranici pozemku p. č. 139/23 a 139/35, neboť manželé A. jsou v příbuzenském vztahu s manželí M., tedy vlastníky pozemku p. č. 139/23. Manželé A. tak podle žalobkyně nemohli v dané věci přispět žádnými důkazy. Vzhledem k těmto skutečnostem žalobkyně ve svém vyjádření označila kasační stížnost stěžovatele za nepřipustnou.

Žalobce b) se ke kasační stížnosti vyjádřil vesměs stejně jako žalobkyně a).

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí městského soudu a žalobu odmítl.

### **Z odůvodnění:**

Z obsahu kasační stížnosti vyplynulo, že novým mapováním obnovený katastrální operát pro katastrální území Újezd nad Zbečnem se stal platným před vydáním kasační stížností napadeného rozsudku městského soudu. Tato informace je veřejně dostupná a žalobci nebyla rozporována. Městský soud tak ve svém rozsudku mohl a měl zohlednit skutečnost, že platností obnoveného katastrálního operátu v katastrálním území Újezd nad Zbečnem odpadl předmět soudního říze-

ní, neboť rozhodnutí stěžovatele ze dne 30. 6. 2009, ani rozhodnutí katastrálního úřadu ze dne 6. 3. 2009, již po obnovení katastrálního operátu nemohou zasáhnout právní sféru žalobců. Ustanovení § 17 odst. 2 katastrálního zákona z roku 1992, ve znění účinném do 1. 7. 2012, uvádí: „*Dnem vyhlášení platnosti obnoveného katastrálního operátu se dosavadní katastrální operát stává neplatný, a nadále se používá obnovený katastrální operát. Vybrané části neplatného katastrálního operátu mají trvalou dokumentární hodnotu a jsou archiváliemi.*“

Skutečnost, že dokumentace výsledků šetření a měření pro vedení a obnovu souboru geodetických informací je součástí katastrálního operátu podle § 4 odst. 2 písm. d) katastrálního zákona z roku 1992 a § 5 katastrálního zákona z roku 2013, by v dané věci nemohla zachovat předmět řízení. Tato dokumentace totiž nepředstavuje správní akt, kterým by byli žalobci zasaženi na svých subjektivních veřejných právech či povinnostech, jedná se toliko o podklad pro vydání takového správního aktu podle § 50 správního řádu. Mají-li tedy žalobci za to, že pro obnovení katastrálního operátu byly využity podklady pořízené v rozporu se zákonem, tak musí napadat obnovení katastrálního operátu, nikoliv rozhodnutí stěžovatele o opravě chyby v katastrálním operátu, které již nemá žádný právní význam.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že ve věci projednávané před městským soudem pod sp. zn. 11 A 255/2011 odpadl předmět řízení před vydáním rozhodnutí ve věci. Napadený rozsudek byl tedy ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s. zatížen vadou, která má za následek jeho nezákonnost. Již v řízení před městským soudem byl totiž dán důvod pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť nebyly splněny podmínky soudního řízení a tento nedostatek nemohl být odstraněn. Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. rozsudek městského soudu ze dne 12. 12. 2013, čj. 11 A 255/2011-260, zrušil a současně odmítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 6. 2009.

**Správní trestání: ústní jednání; doručování předvolání**

k § 74 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 360/1999 Sb.  
k § 34 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**Ústní jednání ve věci obvinění z přestupku dle § 74 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, není zpravidla případem, kdy má účastník v řízení něco osobně vykonat (§ 34 odst. 2 správního řádu z roku 2004). Není vadou řízení, pokud je předvolání v takovém případě doručeno pouze zástupci obviněného.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2014, čj. 4 As 120/2014-21)*

**Věc:** Rostislav J. proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje o uložení pokuty a zákazu činnosti, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím Magistrátu města Hradec Králové (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 6. 11. 2012 byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Přestupku se žalobce dle správního orgánu prvního stupně dopustil tím, že porušil § 18 odst. 3 citovaného zákona, když dne 16. 2. 2012 v 17:33 hodin při řízení motorového vozidla tovární značky Škoda Octavia na dálnici D 11 na 76,5 km v katastru obce Dobřenice, ve směru jízdy na Hradec Králové nerespektoval nejvyšší dovolenou rychlost jízdy 130 km/h, přičemž silničním rychloměrem POLCAM PC 2006 mu byla naměřena rychlost jízdy 192 km/h, která po odečtení možné odchylky silničního měřidla (+ 3%) byla stanovena na 186 km/h. Správní orgán prvního stupně za tento přestupek žalobci uložil pokutu ve výši 8 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu deset měsíců s účinností ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

Následně žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 1. 2013 zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. V odůvodnění svého rozhodnutí nepřisvědčil odvolacím námitkám žalobce. Konstatoval, že žalobce ve správním řízení zastupoval advokát Mgr. Jan Soukup na základě generální plné moci a správní orgán prvního stupně měl shromážděny podklady, z nichž vyplýva-

lo, že se žalobce dopustil uvedeného přestupku. Správní orgán prvního stupně dne 11. 10. 2012 obdržel od zástupce žalobce omluvu z nařízeného ústního jednání, v níž se uvádí, že žalobce je od 5. 10. 2012 v pracovní neschopnosti. K této omluvě bylo přiloženo rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti ze dne 8. 10. 2012, vystavené MUDr. Radimem P., praktickým lékařem. Z nařízeného jednání se omluvil také zástupce obviněného s tím, že bez přítomnosti obviněného by jeho účast na jednání byla bezpředmětná. Správní orgán prvního stupně předmětnou omluvu nepovažoval za řádnou, neboť osobní přítomnost žalobce nebyla nutná. Z obsahu správního spisu není patrné, že by správní orgán prvního stupně hodlal v průběhu ústního jednání provést výslech obviněného, resp. že by tento výslech byl nezbytný pro správné a úplné zjištění skutkového stavu. Správní orgán prvního stupně totiž měl k dispozici řadu důkazů, které spáchání přestupku žalobcem dostatečně prokazovaly. Podle žalovaného v případě ústního jednání není nezbytné, aby se ho obviněný z přestupku účastnil, a zákonná úprava proto ani nepožaduje doručování přímo obviněnému za situace, kdy je řádně zastoupen. Nebylo tedy nutné provádět výslech žalobce a jeho práva dle § 36 správního řádu za něj mohl vykonat jeho zástupce. Vzhledem k tomu, že výslech žalobce nebyl nutný, shledal žalovaný nedostatečnou rovněž omluvu zástupce žalobce. Žalovaný dále poukázal na skutečnost, že žalobce byl celkem čtyřikrát předvolán k ústnímu jednání,

přičemž byl vždy výslovně poučen o svých právech, a měl tak dostatečnou možnost je uplatňovat. V den, kdy se mělo konat ústní jednání, však byl žalobce pokaždé v pracovní neschopnosti. Dosavadní průběh správního řízení tak podle žalovaného nasvědčuje tomu, že žalobce se snaží o prodlužování řízení s cílem dosáhnout zániku odpovědnosti za spáchání přestupku. Žalovaný uzavřel, že žalobce se po celou dobu řízení uchyluje k omluvám na základě onemocnění právě v den nařízených jednání, kterými maří řádné projednání věci a zneužívá své právo na omluvu z jednání.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové, v níž namítal, že správní orgán prvního stupně se dopustil řady procesních pochybení, především nerespektoval právo žalobce osobně se zúčastnit projednání přestupku, z něhož je obviněn, a nedal mu tudíž ani prostor se na místě vyjádřit k prováděným důkazům, reagovat na ně a navrhnout případné další důkazy. Správní orgán prvního stupně měl podle žalobce přihlídnout k jeho omluvě z jednání, v níž opakovaně uvedl, že si přeje osobně se ústního jednání zúčastnit za přítomnosti svého zástupce a ke všemu se na místě vyjádřit. Toto právo žalobce je správní orgán povinen respektovat. V opačném případě hrubě zasahuje do procesních práv účastníka řízení. Žalobce upozornil na skutečnost, že k jednání nebyl pozván a obeslán byl pouze jeho zástupce. Vyjádřil přesvědčení, že správní orgán prvního stupně měl právo konat ústní jednání bez jeho přítomnosti pouze v případě, kdy by se svého práva na účast u jednání vzdal, nebo kdyby se nedostavil bez řádné omluvy nebo jiného závažného důvodu. Žalobce se však řádně omluvil a doložil závažný důvod své omluvy. Stejně tak se omluvil i jeho zástupce a současně vysvětlil správnímu orgánu, že jeho přítomnost nemá bez přítomnosti žalobce smysl.

Žalobce dále poukázal na skutečnost, že důvodem jeho omluvy z jednání byla pracovní neschopnost doložená lékařským potvrzením. Omluvu zaslal správnímu orgánu včas a s dostatečným odůvodněním, proto ji ža-

lobce považuje za řádnou. Správní orgán prvního stupně nesdělil, že by omluvu neakceptoval. Proto žalobce stejně jako v předcházejícím řízení a s ohledem na právní závěr uvedený v předcházejícím rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 8. 2012 (v němž je výslovně uvedeno, že v projednávané věci je nutné provést nové ústní jednání, při kterém bude přítomen žalobce a jeho zástupce), očekával, že ústní jednání nebude konáno. Správní orgán prvního stupně tak porušil zásadu předvídatelnosti zakotvenou v § 2 odst. 4 správního řádu.

Závěr žalovaného o účelovosti svého postupu označil žalobce za hrubý a necitlivý, neboť žalovaný takto bez dalšího hodnotí žalobcovy vážné zdravotní problémy. V souvislosti se závěrem žalovaného, že neúčast žalobce na ústním jednání nemohla za dané důkazní situace ohrozit řízení, žalobce uvedl, že správní orgán za situace, kdy si účastník řízení vymínil, že se chce jednání osobně zúčastnit, nemůže rozhodnout v jeho nepřítomnosti. K závěru žalovaného, že se mohl v době své pracovní neschopnosti u ústního jednání nechat zastoupit svým zástupcem, žalobce uvedl, že si zvolil zástupce, aby ho zastupoval ve smyslu procesněprávním, ale nemůže ho zastoupit ve smyslu objasnění skutku, neboť u skutku nebyl, a nemůže tak k němu cokoli vypovídat. To může učinit pouze sám žalobce. Žalobce uzavřel, že žalovaný nesplnil povinnost umožnit účastníkovi řízení účast u jednání, čímž zasáhl do jeho práva vyplývajícího z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Navrhl, aby krajský soud rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a uložil mu povinnost zaplatit k rukám zástupce žalobce náhradu nákladů řízení, a to do 3 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Krajský soud rozsudkem ze dne 24. 4. 2014, čj. 51 A 8/2013-46, rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud nejprve zrekapituloval dosavadní vývoj věci a poté s přihlídnutím k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva a nálezů Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02,

č. 38/2004 Sb. ÚS, konstatoval, že žalobce „měl v řízení o přestupku, který mu byl kladen za vinu, právo, aby věc byla projednána v jeho přítomnosti, tj. měl právo být přítomen ústnímu jednání o přestupku podle § 74 odst. 1 zákona o přestupcích, ledaže by odmítl, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit, nebo se nedostavil bez náležité omluvy či důležitého důvodu“. Žalobce se od samého počátku řízení tohoto svého práva výslovně domáhal, a nemohla na něm proto nic změnit ani okolnost, že měl zároveň zvoleného zástupce. Krajský soud poukázal na skutečnost, že k jednáním nařízeným na dny 11. 4. 2012 a 9. 5. 2012 správní orgán prvního stupně obesílal jak žalobce, tak i jeho zástupce. Nevysvětlil přitom, zda tak činil proto, že měl v úmyslu žalobce vyslechnout či zda jej k tomu nutila tehdejší důkazní situace. Změnu svého postupu v tomto ohledu správní orgán prvního stupně neobjasnil.

Krajský soud dále uvedl, že obviněný z přestupku má vždy právo být osobně přítomen projednání své věci za podmínek stanovených § 74 odst. 1 zákona o přestupcích, a to bez ohledu na to, zda je či není souběžně zastoupen zástupcem na základě plné moci. Správní orgán prvního stupně však takto nepostupoval, když přes výslovný požadavek žalobce na jeho osobní účast při projednávání přestupku ztotožnil jeho postavení s postavením jeho zástupce, jak mu ostatně žalobce důvodně vytýkal v žalobě. I při odhlédnutí od otázky, jakým způsobem měl být žalobce k ústnímu jednání nařízenému na den 10. 10. 2012 předvolán, zda osobně či pouze prostřednictvím svého zástupce, krajský soud shledal, že se ho žalobce nemohl zúčastnit z řádně doloženého objektivního důvodu spočívajícím v nemoci spojené s pracovní neschopností. Správní orgán prvního stupně přitom o nemoci žalobce věděl den před konáním ústního jednání z faxového podání. Tuto skutečnost však přešel s tím, že do jeho skončení spojeného s dokazováním (dne 10. 10. 2012) nebylo faxové podání potvrzeno. Omluvu žalobce krajský soud vyhodnotil jako dostatečnou a řádnou. Správní orgán prvního stupně projednal přestupek dne

10. 10. 2012 a ve věci rozhodl až dne 6. 11. 2012, takže měl dostatek času uvedené skutečnosti seznat. Za nepatřičné krajský soud označil, že správní orgány zpochybňovaly zdravotní stav žalobce za situace, kdy ten své pracovní neschopnosti vždy řádně doložil, stejně jako spekulace, že se tím žalobce vyhýbá postihu, a to i s přihlédnutím k tomu, že jde o případ, který se vymyká běžné praxi. Na orgánech veřejné správy však podle krajského soudu je, aby se s jakoukoliv procesní taktikou vypořádaly zákonným způsobem, k čemuž však v dané věci nedošlo.

S ohledem na výše uvedené krajský soud uzavřel, že správní orgán prvního stupně projednal přestupkovou věc žalobce v jeho nepřítomnosti, aniž by pro to byly splněny podmínky § 74 odst. 1 zákona o přestupcích, čímž došlo i k porušení základního práva žalobce na projednání věci v jeho přítomnosti podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Tento deficit pak nemohlo odstranit ani oznámení správního orgánu prvního stupně o ukončení dokazování a poučení ze dne 16. 10. 2012 o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. Řízení o přestupku před správním orgánem prvního stupně tak bylo postiženo podstatnou vadou řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Žalovaný však tuto vadu nezjistil a neodstranil.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že v posuzované věci je třeba zabývat se tím, zda byly splněny podmínky pro projednání přestupku v nepřítomnosti žalobce, a tím, zda se žalobce, resp. jeho zástupce včas a náležitým způsobem omluvili. Podle stěžovatele správní orgán prvního stupně postupoval obdobně jako ve věci, kterou se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 23. 12. 2013, čj. 8 As 53/2013-37, a poukázal na závěry v tomto rozsudku uvedené. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že správní orgán prvního stupně neměl v úmyslu krátit žalobce na jeho právech a nebránil mu v uplatnění práva na obhajobu prostřednictvím zástupce. Z postupu žalobce je podle stěžovatele patrná snaha o obstrukci, kterou

chtěl dosáhnout uplynutí prekluzivní lhůty podle § 20 zákona o přestupcích. V této souvislosti stěžovatel poukázal na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2011, čj. 2 As 111/2011-56, dle kterého je třeba rozlišit mezi výsledkem obviněného a účastí obviněného při ústním jednání. Obviněný z přestupku má nepochybně svá zaručená práva, která však může uplatnit také prostřednictvím svého zástupce. Správní orgán prvního stupně podle žalovaného nepochybil, když žalobce nepředvolal k ústnímu jednání, jelikož neúčast žalobce mu nebránila v uskutečnění jednání a za dané důkazní situace nemohla ohrozit cíl řízení. Pro posouzení podmínek pro postup podle § 74 odst. 1 zákona o přestupcích tak byla rozhodná pouze omluva zástupce. Nemožnost účasti žalobce přitom nebyla způsobitelná omluvit jeho zástupce, který mohl všechna práva účastníka řízení vykonat za zástupce a mohl případně navrhnout i výslech žalobce. Jiný důvod, který by mu znemožňoval účast na ústním jednání, zástupce žalobce neuvedl. V souvislosti s významem omluv z úředních jednání pro zachování práva na řádný proces stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, čj. 7 As 28/2009-99. Stěžovatel dále krajskému soudu vytкнуł, že se nezabýval tím, že správní orgán prvního stupně měl k dispozici řadu důkazů, které spáchání přestupku žalobcem dostatečným způsobem prokazovaly, a nepřihlédl ke skutečnosti, že žalobce si na začátku řízení zvolil zástupce, prostřednictvím kterého mohl uplatňovat veškerá svá práva. Stěžovatel upozornil na závěry, které k institutu zastupování vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 100/2008-61, z nichž vyvodil, že účastník řízení i jeho zástupce by si měli být vědomi toho, že pokud není účast účastníka řízení na jednání zcela nezbytná, může správní orgán rozhodnout v jeho nepřítomnosti. Krajský soud se však omluvou zástupce žalobce nezabýval. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

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

## Z odůvodnění:

### II.

#### Posouzení kasační stížnosti

(...) [15] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná především o posouzení otázky, zda v posuzované věci byly splněny podmínky § 74 odst. 1 zákona o přestupcích pro projednání věci bez přítomnosti žalobce. Nejvyšší správní soud při posouzení této otázky vycházel z níže uvedené ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, na kterou příleňavě poukázal stěžovatel v kasační stížnosti, přičemž neshledal žádný důvod se od této judikatury odchýlit.

[16] Ve výše citovaném rozsudku čj. 2 As 111/2011-56, Nejvyšší správní soud vyslovil, že podle „§ 74 zákona o přestupcích koná o přestupku správní orgán v prvním stupni ústní jednání; v nepřítomnosti obviněného z přestupku lze věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležitě omluvy nebo důležitého důvodu. Ve shodě se žalovaným soud konstatuje, že z obsahu správního spisu není patrné, že by správní orgán I. stupně hodlal v průběhu ústního jednání provést výslech žalobce, tzn. obviněného, resp. že by tento výslech byl nezbytný pro správné a úplné zjištění skutkového stavu. Jak totiž plyne ze spisu, správní orgán měl k dispozici řadu důkazů, které spáchání přestupku žalobcem dostatečně prokazovaly.“

[17] „Ve shodě se stěžovatelem má rovněž Nejvyšší správní soud za to, že krajský soud dostatečně od sebe neodlišil potřebu výslechu účastníka od nutnosti konat ústní jednání před správním orgánem. V případě ústního jednání totiž skutečně není nezbytné, aby se ho obviněný fyzicky účastnil, a zákonná úprava proto ani nepožaduje doručování předvolání přímo jemu za situace, kdy je řádně zastoupen. Krajský soud se mylí, pokud dospěl k závěru, že práva zakotvená

v § 36 správního řádu jsou právy výlučně účastníka řízení samotného, a nemůže je proto vykonat jeho zástupce. Jestliže totiž podle tohoto zákonného ustanovení platí, že účastníci mají právo vyjádřit v řízení své stanovisko, mohou požadovat poskytnutí informací a musí jim být před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, jedná se ve všech případech z povahy věci o práva, která mohou využít účastníci řízení jak sami, tak také prostřednictvím svých zástupců. Z citovaného ustanovení tak nelze dovodit, že se jedná o případ, kdy má obviněný v řízení něco vykonat osobně ve smyslu § 34 odst. 2 správního řádu, a tedy že správní orgán nemůže komunikovat pouze s jeho zástupcem, nýbrž musí předvolat k ústnímu jednání doručit též obviněnému.“

[18] „Za podstatnou pak považuje zdejší soud především skutečnost, že v důsledku nedoručení předmětného předvolání přímo žalobci nemohla být porušena jeho práva na spravedlivé projednání věci, jelikož veškerá svoje procesní práva měl možnost uplatňovat osobně anebo prostřednictvím svého zástupce. Ze správního spisu plyne, že celkem ve třech případech byl žalobce předvolán k ústnímu jednání, vždy byl výslovně poučen o svých právech, a měl tak dostatečnou možnost je uplatňovat. Jejich uplatňování zákonem předvídaným způsobem však přitom nutně zůstává toliko jeho právem, nikoliv povinností.“

[19] V již citovaném rozsudku čj. 8 As 53/2013-37 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „[v] případě ústního jednání není pro uplatnění procesních práv účastníka řízení nezbytná jeho osobní účast. Povaha těchto práv nevyžaduje osobní úkon účastníka, ale účastník může tato práva uplatnit prostřednictvím svého zástupce, který může navrhopvat důkazy, seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim, klást svědkům otázky atd. Z úkonů zástupce pak vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému (§ 34 odst. 1 správního řádu). Podmínka osobní účasti obviněného při jednání nevyplývá ani z čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy

o ochraně lidských práv a základních svobod [č. 209/1992 Sb., dále jen ‚Úmluva‘], podle něhož má každý obviněný právo obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru. Pokud je tedy obviněný zastoupen, zpravidla postačí, pokud se ústního jednání zúčastní pouze jeho zástupce.“

[20] „Osobní účast obviněného, který je zastoupen, by byla vyžadována pouze tehdy, vyvstala-li by potřeba jej vyslechnout z důvodu zjištění skutkového stavu. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že správní orgán může požadovat osobní konání zastoupeného v řízení jen tehdy, je-li k tomu oprávněn na základě zákona. Správní orgán tedy může účastníka předvolat k výslechu pouze tehdy, pokud je jeho osobní účast nutná pro dosažení cíle řízení, tedy pro zjištění skutkového stavu (blíže viz např. rozsudek ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 100/2008-61).“

[21] Z protokolu o ústním jednání ze dne 10. 10. 2012 vyplývá, že správní orgán prvního stupně nepovažoval za nutné provést výslech žalobce, neboť shromážděné důkazy, jejichž výčet je v protokolu zaznamenán, považoval za dostatečné k řádnému zjištění skutkového stavu.

[22] Žalobce v omluvě doručené správnímu orgánu dne 9. 10. 2012 uvedl, že má chřipku, tudíž je pro své okolí vysoce infekční a nemůže se nařizeného jednání zúčastnit. Zároveň žalobce projevils zájem se projednání věci osobně zúčastnit a vyjádřil nesouhlas s tím, aby bylo jednáno v jeho nepřítomnosti. Zástupce žalobce se z nařizeného jednání omluvil s tím, že bez přítomnosti žalobce je jeho účast na jednání bezpředmětná.

[23] Ve věci sp. zn. 8 As 53/2013 se tak stejně jako v posuzované věci jednalo o případ, kdy správní orgán doručil předvolání k ústnímu jednání pouze zástupci obviněného z přestupku, ten se následně prostřednictvím svého zástupce z ústního jednání těsně před termínem jeho konání omluvil s tím, že má zájem se jednání zúčastnit, přičemž zástupce obviněného z přestupku uvedl, že jeho účast postrádá bez přítomnosti jeho klien-

ta smysl. Nejvyšší správní soud proto s přihlédnutím k závěru učiněným zdejším soudem v naposledy uvedeném rozsudku dospěl k závěru, že správní orgán prvního stupně nepochybil, pokud žalobce nepředvolal za účelem výslechu, ale zaslal předvolání k ústnímu jednání pouze jeho zástupci. Neúčast žalobce totiž nebránila v uskutečnění jednání a za existující důkazní situace nemohla ohrozit cíl předmětného řízení, neboť správní orgán prvního stupně měl ve správním spisu k dispozici řadu důkazů, které spáchání přestupků žalobcem dostatečně prokazovaly, a kterými ostatně provedl dokazování u ústního jednání v nepřítomnosti žalobce a jeho zástupce. Jednalo se např. o oznámení dopravního přestupku ze dne 1. 3. 2012, úřední záznam policistů ze dne 1. 3. 2012 a videozáznam měření rychlosti jízdy žalobce. Osobní účast žalobce u jednání proto nebyla nutná.

[24] Za této situace je zjevné, že pro posouzení podmínek pro postup podle § 74 odst. 1 věty druhé zákona o přestupcích byla rozhodná pouze omluva zástupce. Jak již bylo uvedeno výše, zástupce žalobce svou neúčast u nařízeného jednání omlouval tím, že jeho účast nemá bez přítomnosti žalobce význam. Nemožnost účasti žalobce u ústního jednání zapříčiněná jeho nemocí však nebyla způsobilá omluvit také nepřítomnost jeho zástupce, který mohl a měl všechna práva účastníka řízení vykonat za žalobce. Nejvyšší správní soud se s přihlédnutím ke skutečnosti, že zástupce žalobce neuvedl žádný jiný důvod, který by mu znemožňoval účast na ústním jednání, plně ztotožnil se závěrem stěžovatele, že také omluva zástupce žalobce nebyla náležitá.

[25] Z výše uvedeného vyplývá, že krajský soud považoval nesprávně za rozhodnou omluvu žalobce, nikoli jeho zástupce, a náležitě nezohlednil zásadní skutečnosti, že žalobce byl zastoupen zástupcem, a jeho osobní účast u jednání tak nebyla s ohledem na zjištěný skutkový stav nezbytná pro zachování jeho práv účastníka řízení. Závěr krajského soudu, že v posuzované věci nebyly dány podmínky pro postup podle § 74 odst. 1 zákona o přestupcích, čímž došlo i k porušení základního práva žalobce podle čl. 38 odst. 2

Listiny základních práv a svobod tedy není správný.

[26] Nejvyšší správní soud dodává, že nelze vykládat požadavky čl. 6 Úmluvy tak, že všechny tam uváděné garance musí být beze zbytku splněny v řízení o přestupku před správními orgány. Bylo by tak např. absurdní dovozovat porušení článku 6 Úmluvy z toho, že v přestupkovém řízení nerozhoduje o obvinění nezávislý a nestranný soud, nýbrž správní orgán, který požadované garance nesplňuje. Pro dodržení záruk vyplývajících z čl. 6 Úmluvy v souvislosti s obviněním z přestupku tak zpravidla postačuje soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů vydávaných v přestupkových věcech, který je vykonáván v České republice správními soudy v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. v plné jurisdikci.

[27] Nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud dodává, že na výše uvedených závěrech nic nemění ani skutečnost, že žalovaný v předcházejícím rozhodnutí ze dne 8. 8. 2012 uložil správnímu orgánu prvního stupně provést ústní jednání za přítomnosti žalobce a jeho zástupce. Žalovaný totiž v tomto rozhodnutí předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 5. 6. 2012 zrušil, neboť je shledal překvapivým a nepředvídatelným na základě toho, že správní orgán prvního stupně akceptoval předcházející dvě omluvy žalobce z ústního jednání, avšak třetí totožnou omluvu již neakceptoval a o této skutečnosti neinformoval zástupce žalobce, který tak neměl možnost se o této skutečnosti dozvědět. V posuzované věci však správní orgán prvního stupně zástupci žalobce v *Oznámení o ukončení dokazování a poučení o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí* ze dne 16. 10. 2012, které bylo téhož dne doručeno zástupci žalobce do datové schránky, sdělil, že jeho omluvu z ústního jednání konaného dne 10. 10. 2012 jako řádnou a důvodnou neuznal. Správní orgán prvního stupně tedy plně respektoval závěry uvedené ve shora uvedeném předcházejícím rozhodnutí žalovaného, přičemž ve svém rozhodnutí řádně zdůvodnil, z jakých důvodů mu neúčast žalobce a jeho zástupce při ústním jednání ne-

bránila rozhodnout ve věci samé. Nejvyšší správní soud tak má za to, že nelze přisvědčit výtce žalobce uvedené v žalobě, že správní

orgán prvního stupně porušil zásadu předvídatelnosti zakotvenou v § 2 odst. 4 správního řádu.

## 3107

### Daň z příjmů: sleva na dani; ekonomické principy běžných obchodních vztahů

k § 23 odst. 7 písm. a) a b) a § 35a odst. 2 písm. d) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období let 2004 a 2005

**I. Podle § 35a odst. 2 písm. d) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, se zásadně má za to, že poplatník nezvýšil základ pro výpočet slevy na dani obchodními operacemi ve vztazích s osobami uvedenými v § 23 odst. 7 stejného zákona způsobem, který neodpovídá ekonomickým principům běžných obchodních vztahů. Pokud však správce daně prokáže, že v hospodaření poplatníka se vyskytují obchodní operace s osobami uvedenými v citovaném ustanovení, které se navenek jeví tak, že neodpovídají ekonomickým principům běžných obchodních vztahů, je na poplatníkovi, aby unesl své důkazní břemeno ohledně toho, že uvedené obchodní operace ve skutečnosti takový charakter neměly a že naopak jejich povaha principům běžných obchodních vztahů odpovídá, jakkoli nemusela být navenek patrná.**

**II. Plní-li právně samostatná osoba v rámci skupiny spojených osob [§ 23 odst. 7 písm. a) nebo b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů] fakticky roli pobočky, výrobního závodu, subdodavatele, dílčí složky či zastoupení v určitém regionu, jsou ekonomické podmínky její činnosti zpravidla výrazně odlišné od situace, kdy by stejné činnosti vykonávala samostatně a komplexně, bez začlenění v rámci skupiny spojených osob. Právně samostatná osoba v rámci skupiny spojených osob musí být v takovém případě posuzována podle toho, jakou roli v rámci skupiny hraje, a musí být porovnávána se subjekty plnicími podobnou roli.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, čj. 7 Afs 95/2012-47)*

**Prejudikatura:** č. 1572/2008 Sb. NSS, č. 1663/2008 Sb. NSS a č. 2548/2012 Sb. NSS.

**Věc:** Akciová společnost ARROW International CR proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 15. 4. 2011 Finanční úřad v Hradci Králové (dále jen „správce daně“) doměřil stěžovatelce daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období od 1. 1. 2004 do 31. 8. 2005 ve výši 42 673 973 Kč.

Dne 9. 11. 2011 žalovaný [zde ještě Finanční ředitelství v Hradci Králové, 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 finanč-

ní ředitelství se sídlem v Brně, s nímž bylo v řízení pokračováno] zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správce daně.

Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 11. 10. 2012, čj. 31 Af 6/2012-57, byla zamítnuta žaloba podaná žalobkyní proti rozhodnutí žalovaného. V odůvodnění rozsudku krajský soud zrekapituloval průběh daňového řízení a uvedl, že daňová kontrola u žalobkyně byla zaměřena na zdaňovací období roku 2001, 2002, a hospodářská léta 2004/2005 a 2005/2006, kdy byla stěžovatel-



ka členem nadnárodní skupiny, neboť jediným akcionářem byla společnost ARROW Medical Holdings B.V. Nijverheidsúaaam 31, Veenedaal, Nizozemí a nepřímo ovládající osobou společnost Arrow International, Inc (dále jen „Arrow US“). Sporným mezi účastníky je to, zda žalobkyně jako člen skupiny Arrow dodržela podmínky pro uplatnění slevy na dani z příjmů z titulu poskytnuté investiční pobídky, která je definována v § 35a odst. 2 písm. d) zákona o daních z příjmů. Dodržení podmínky uvedené v citovaném ustanovení bylo předmětem daňové kontroly, v jejímž průběhu správce daně zjistil, že žalobkyně v kontrolovaných obdobích vstupovala do obchodních operací s kapitálově spojenou osobou, společností Arrow US, a to jak z titulu prodeje své produkce, tak nákupu zboží za účelem jeho následné distribuce na českém trhu. Správce daně pak prověřoval, zda se neliší ceny sjednané mezi spojenými osobami (žalobkyní a společností Arrow US) od cen, které by byly sjednány mezi nezávislými osobami v běžných obchodních vztazích (§ 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů). Při posuzování konstrukce převodních cen vycházel z jednotlivých aktivit žalobkyně samostatně, tedy odděleně vyhodnotil centrální nákupy a distribuční činnost českým koncovým zákazníkům, neboť se jednalo o odlišné aktivity s rozdílným funkčním a rizikovým profilem. Žalobkyně s tímto postupem vyslovila nesouhlas a dále namítala, že se žalovaný s jejími odvolacími námitkami zpochybňujícími postup správce daně nespokořoval a věc posoudil po právní stránce nesprávně. Tuto žalobní námitku krajský soud vyhodnotil jako nedůvodnou. Vycházel přitom ze znění § 35a odst. 2 písm. d) zákona o daních z příjmů, který zakazuje poplatníkovi zvýšit základ daně pro výpočet slevy na dani obchodními operacemi ve vztazích s osobami uvedenými v § 23 odst. 7 citovaného zákona. Správce daně tedy musí při posuzování dodržení podmínek tohoto ustanovení přihlížet k jednotlivým obchodním operacím a nikoliv, jak požadovala žalobkyně, k celkovým provozním výsledkům. Celková analýza provozního zisku totiž nemůže mít takovou vypovídací schopnost o tom, zda poplatník vykázal správný stav hospoda-

ření a následně i základ pro výpočet slevy na dani v případě obchodu s osobami ekonomicky spřízněnými. Pokud žalobkyně vyvíjela činnost výrobní a distribuční, jednalo se bezesporu o rozličné aktivity s rozdílným funkčním a rizikovým profilem, a tudíž i jinou hrubou ziskovou přírůžku. Je rovněž nepochybné, že pokud by se posuzovala ziskovost agregovaně za celou činnost žalobkyně, pak by takový postup umožňoval kompenzaci nákladů souvisejících s jednotlivými obchodními operacemi, což by nesporně ovlivnilo objektivitu získaných výsledků, a tím i nesoulad s ekonomickými principy běžných obchodních vztahů. Žalovaný se s touto problematikou vypořádal.

Dále krajský soud posuzoval, zda transakce mezi žalobkyní a společností Arrow US odpovídaly běžným ekonomickým principům a zda neovlivnily základ pro výpočet slevy na dani, a to buď prostřednictvím vyšších tržeb nebo nižších nákladů. K tomu krajský soud z daňového řízení zjistil, že u centrálních nákupů zboží pro společnost Arrow US uplatnila žalobkyně hrubou ziskovou přírůžku ve výši 18,73 %, přičemž u distribuce zboží, které žalobkyně u této společnosti nakoupila a poté prodala koncovým zákazníkům, činila obchodní marže 171,45 %. Je tak zřejmé, že nákupní ceny zboží pořízeného žalobkyní od společnosti Arrow US za účelem distribuce na českém trhu byly výrazně sníženy. Žalobkyně toto nestandardní stanovení cen konkrétně nezdůvodnila. Lze tedy dovodit, že zvýšení hrubé ziskové přírůžky má svůj původ ve snížení cen pro ekonomicky spojenou osobu. Pokud tedy u žalobkyně došlo v hospodářském roce 2005/2006 k výraznému snížení nákupních cen u většiny zboží nakoupeného u společnosti Arrow US a tomuto kroku předcházelo dodání tohoto zboží uvedené společnosti za ceny vyšší, měl tento krok ve vazbě na zvýšení hrubé ziskové přírůžky koncovým zákazníkům v České republice za následek zvýšení základu daně pro výpočet slevy na dani u žalobkyně. Jelikož se tak stalo mezi osobami ekonomicky spřízněnými a tyto obchodní operace neodpovídaly ekonomickým principům běžných obchodních vztahů,

dospěl krajský soud k závěru, že žalobkyně nedodržela podmínky § 35a odst. 2 písm. d) zákona o daních z příjmů. K tomu krajský soud podotkl, že navýšení bylo v kontrolovaném hospodářském roce 2005/2006 excesem oproti dalším zdaňovacím obdobím. Krajský soud ve vazbě na uvedené považoval za nedůvodnou i žalobní námitku, že správce daně měl prokázat, že celkový hospodářský výsledek žalobkyně odporuje principům běžných obchodních vztahů. Podle názoru krajského soudu, ve shodě s žalovaným, nelze konstrukci převodních cen posuzovat za všechny aktivity žalobkyně a je nutno provést analýzu jednotlivých činností. Finanční orgány při odmítnutí agregovaného postupu analýzou převodních cen u distribuční činnosti žalobkyně prokázaly, že vlivem zvýšení hrubé ziskové přírážky v návaznosti na snížení nákladů na nákup výrobků od společnosti Arrow US žalobkyně zvýšila základ daně z příjmů a tím nedodržela podmínku § 35a odst. 2 písm. d) zákona o daních z příjmů. Důkazní povinnosti se tak finanční orgány legitimně zhostily. Pokud jde o žalobkyní namítané zpochybnění srovnávací analýzy žalovaného s tím, že odvolací námitky v tomto směru nebyly řádně vypořádány, krajský soud uvedl, že správce daně provedl průzkum u osob distribuujících v České republice obdobné zboží jako žalobkyně a následně provedl analýzu převodních cen za použití transakční metody cen při opětovném prodeji. Správce daně vybral pět srovnatelných subjektů a žalovaný podrobně odůvodnil, na základě jakých kritérií k jejich výběru došlo. Ze srovnávací analýzy vyplynulo, že průměrná hrubá zisková přírážka se pohybuje v rozpětí 28,4 – 80,6 %. Na základě toho pak žalovaný dospěl k závěru, že rizika nesená společností Arrow US by měla být zohledněna v nákupních cenách, a to směrem nahoru a nikoliv jejich snížením. S těmito závěry se krajský soud ztotožnil a plně na ně odkázal. Podle krajského soudu správce nepochybně prokázal, že se v daném případě jednalo o obchodní vztahy mezi osobami ekonomicky spojenými a že se ceny mezi těmito osobami liší od cen, které byly sjednány mezi nezávislými osobami. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí jednoznačně vyplynulo,

proč žalovaný zaměřil pozornost pouze na společností distribuční. Žalobkyně tak na základě obchodních transakcí se společností Arrow US vykázala vyšší výsledek hospodaření, a následně i základ daně, a především vyšší základ daně pro výpočet slevy na dani. V období roku 2005/2006 žalobkyně neoprávněně čerpala slevu na dani o 17,5 % vyšší. Vzhledem k tomu, že nárok na slevu zaniká za všechna zdaňovací období, ve kterých žalobkyně slevu na dani uplatnila, zanikl jí i nárok na slevu za zdaňovací období od 1. 1. 2004 do 31. 8. 2005.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. V kasační stížnosti v prvé řadě namítala, že nebylo důvodu její činnost spočívající v distribuci výrobků skupiny Arrow v České republice, a tedy jádro této činnosti, nákup uvedených výrobků od Arrow US, posuzovat samostatně, nýbrž měla být posouzena veškerá její činnost jako celek. Stěžovatelka má za to, že žalovaný ve svém rozhodnutí nesnesl dostatek argumentů pro jím zvolený přístup. Podle stěžovatelky neurčitý právní pojem „*obchodních operací ve vztazích s osobami uvedenými v § 23 odst. 7 zvýšivších základ pro výpočet slevy na dani způsobem, který neodpovídá ekonomickým principům běžných obchodních vztahů*“, jenž je základem § 35a odst. 2 písm. d) zákona o daních z příjmů, má být i s ohledem na přístup zachycený ve výkladových dokumentech OECD k transferovým cenám vyložen v pochybnostech v její prospěch. Právní posouzení věci krajským soudem podle stěžovatelky dostatečně nereflektuje skutečnost, že jí platná právní úprava neposkytuje, resp. ani v kontrolovaných letech neposkytovala, jednoznačná právní pravidla, jimiž by se mohla při kalkulaci své daňové povinnosti řídit. Spojení „*neodpovídá ekonomickým principům běžných obchodních vztahů*“ je neurčitým pojmem, který podle vědomosti stěžovatelky nebyl v kontextu § 35a odst. 2 písm. d) zákona o daních z příjmů dosud vyložen ani judikaturou. Žalovaný rozčlenil distribuční činnosti stěžovatelky na dvě subsložky (centrální nákup a distribuci výrobků skupiny Arrow v České

republice), ačkoli ve skutečnosti jde o činnost vzájemně úzce provázané, týkající se často jednoho druhu zboží, které je nakoupeno, skladováno a připraveno k dalšímu prodeji a následně prodáváno, a provozované jednou skupinou zaměstnanců. Distribuce jako taková přitom dosahovala hrubé ziskové přírážky 79,26 %, přičemž složka centrálního nákupu dosahovala 18,73 % a složka distribuce výrobků skupiny Arrow v České republice 171,44 %. Distribuce jako celek tedy svojí hrubou ziskovou přírážkou nevybočovala z přírážek dosahovaných subjekty zahrnutými do srovnávací analýzy, která byla podkladem rozhodnutí. Stěžovatelka dále namítala neuneseení důkazního břemene správcem daně ve vztahu k prokázání toho, že stěžovatelkou sjednané ceny se za konkrétních podmínek její tržní pozice a struktury její činností lišily od cen sjednávaných za obdobných podmínek mezi nezávislými subjekty. Stěžovatelka konečně poukázala na to, že distribuce je pro ni činností okrajovou, neboť zcela převažuje výrobní činnost. To podle jejího názoru znamená, že jí dosahované ceny a hrubé ziskové přírážky nelze srovnávat s těmi, kterých dosahují subjekty, u nichž je distribuce klíčovou, nebo dokonce výlučnou, činností. Správce daně sice provedl detailní analýzu distribučních činností stěžovatelky, ale nedokázal zohlednit uvedené odlišnosti mezi stěžovatelkou a srovnávanými subjekty. Krajský soud se pak s žalobními námitkami týkajícími se tohoto problému dostatečně nevypořádal.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### **Z odůvodnění:**

Podle § 35a odst. 1 zákona o daních z příjmů „[p]oplatník, kterému byl poskytnut příslib investiční pobídky podle zvláštního právního předpisu, který pro poskytnutí příslibu zahájil podnikání a je registrován jako poplatník k dani z příjmů, může, splnil-li všeobecné podmínky stanovené zvláštním právním předpisem a zvláštní podmínky stanovené tímto zákonem, uplatnit slevu na dani“.

Podle odstavce 2 písm. d) citovaného ustanovení je zvláštní podmínkou, při jejímž

splnění lze uplatnit slevu na dani podle odstavce 1, že „poplatník nezvýší základ pro výpočet slevy na dani obchodními operacemi ve vztazích s osobami uvedenými v ustanovení § 23 odst. 7 způsobem, který neodpovídá ekonomickým principům běžných obchodních vztahů, nebo převodem majetku nebo jeho části výše uvedených osob, který u nich bude mít za následek snížení základu daně nebo zvýšení daňové ztráty“.

Z dikce citovaného ustanovení je zřejmé, že nezvýšení základu pro výpočet slevy na dani způsobem popsáním v § 35a odst. 2 písm. d) zákona o daních z příjmů je jednou z nutných podmínek uplatnění slevy na dani. V okamžiku, kdy poplatník uvedenou slevu na dani uplatňuje, implicitně tvrdí, že v rozhodném zdaňovacím období nezvýšil základ pro výpočet slevy na dani obchodními operacemi ve vztazích s osobami uvedenými v § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů způsobem, který neodpovídá ekonomickým principům běžných obchodních vztahů. Poplatník tedy implicitně tvrdí negativní skutečnost. Jakkoli nese důkazní břemeno ohledně všech relevantních skutečností, které tvrdí (§ 92 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu a obdobně dříve § 31 odst. 9 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), ve vztahu k negativní skutečnosti po něm nelze požadovat, aby ji prokázal (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, čj. 5 Afs 172/2006-115, č. 1663/2008 Sb. NSS, ze dne 30. 1. 2008, čj. 2 Afs 24/2007-119, č. 1572/2008 Sb. NSS, ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 Afs 15/2008-100). Pokud však správce daně prokáže, že v hospodaření poplatníka se vyskytují obchodní operace s osobami uvedenými v § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů, které se navenek svými konkrétními objektivně identifikovanými rysy jeví tak, že neodpovídají ekonomickým principům běžných obchodních vztahů, je na poplatníkově, aby prokázal, jaké důvody jej vedly k tomu, že tyto obchodní operace uskutečnil. Důkazní břemeno se tedy v určitém ohledu rozděluje mezi poplatníka a správce daně. Je tomu tak podobně jako v souvislosti s funkcí účetnictví při plnění důkazní povinnosti da-

ňového subjektu. K tomu lze odkázat na již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 24/2007-119, podle něhož *daňový subjekt plní svoji povinnost důkazní ve vztahu k tvrzením, která správci daně předestře, prokáže-li tato tvrzení svým účetnictvím, ledaže správce daně prokáže, že ve vztahu k těmto tvrzením je účetnictví daňového subjektu nevěrohodné, neúplné, neprůkazné nebo nesprávné*. Analogicky tedy i v případě povinnosti poplatníka podle § 35a odst. 2 písm. d) zákona o daních z příjmů se zásadně má za to, že nezvýšil základ pro výpočet slevy na dani obchodními operacemi ve vztazích s osobami uvedenými v § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů způsobem, který neodpovídá ekonomickým principům běžných obchodních vztahů. Pokud však správce daně prokáže, že v hospodaření poplatníka se vyskytují obchodní operace s osobami uvedenými v citovaném ustanovení, které se navenek konkrétními objektivně identifikovanými rysy jeví tak, že neodpovídají ekonomickým principům běžných obchodních vztahů, je na poplatníkovi, aby unesl své důkazní břemeno ohledně toho, že uvedené obchodní operace ve skutečnosti takový charakter neměly a že naopak jejich povaha principům běžných obchodních vztahů odpovídá, jakkoli nemusela být navenek patrná.

Rozložení důkazního břemene v případě podle § 35a odst. 2 písm. d) zákona o daních z příjmů není stejné jako v případě podle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů, ale je vůči poplatníkovi přísnější. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 1. 2011, čj. 7 Afs 74/2010-81, č. 2548/2012 Sb. NSS, *k prokázání, že se liší ceny sjednané mezi spojenými osobami od cen, které by byly sjednány mezi nezávislými osobami v běžných obchodních vztazích za stejných nebo obdobných podmínek (referenční ceny), musí správce daně na základě zjištění výše obou těchto cen provést mezi nimi srovnání. Důkazní břemeno ke všem skutečnostem, které jsou pro to rozhodné, nese správce daně (§ 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů)*.

V projednávaném případě správce daně unesl důkazní břemeno ohledně prokázání,

že v hospodaření stěžovatelky se vyskytovaly obchodní operace s osobami uvedenými v § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů, které se navenek konkrétními objektivně identifikovanými rysy jeví tak, že neodpovídají ekonomickým principům běžných obchodních vztahů. Předně prokázal, že tři druhy stěžovatelčiny činnosti, na něž lze z hlediska podmínek jejich technického uskutečňování hledět jako na relativně navzájem nezávislé (v tom smyslu, že každá z nich by mohla být provozována samostatně tak, aby sama o sobě měla ekonomický smysl a nutně nevyžadovala, ať již z důvodů výrobních, obchodních, právních či jiných, ke svému provozování propojení s některou z dalších činností). Tyto činnosti byly provozovány tak, že jedna z nich v určitém období vykazovala hrubou ziskovou přírůžku výrazně se odlišující od hrubých ziskových přírůžek dosahovaných u obdobných činností jinými subjekty na daném trhu, které v řadě ohledů přinejmenším z vnějšího pohledu byly subjekty srovnatelnými se stěžovatelkou. Srovnatelností je nutno rozumět to, že ve zhruba podobném rozsahu provozovaly uvedené subjekty také jednu z činností, které provozovala i stěžovatelka (distribuce zdravotnických prostředků v České republice). Sama o sobě by hrubá zisková přírůžka výrazně se odlišující od přírůžky dosahované u obdobných činností jinými subjekty na daném trhu nemusela za určitých podmínek znamenat, že obchodní operace, jimiž byla tato přírůžka ve vztahu k osobě, jež vůči stěžovatelce naplňuje znaky osoby podle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů, dosahována, neodpovídají ekonomickým principům běžných obchodních vztahů [§ 35a odst. 2 písm. d) zákona o daních z příjmů]. Je zcela přípustné, a zvláště pak logické, v případě, že zdaňovaný subjekt v rámci skupiny spojených osob plní určitou specifickou, specializovanou roli pro celou skupinu či její významnou část nebo profituje z obecné obchodní pozice skupiny na trhu dané například její celkovou tržní silou, věhlasem či z jiných skupinových synergií, aby se parametry jeho jednotlivých dílčích činností (typicky hrubé ziskové přírůžky a obecné nejhrůznější parametry cen či dodací podmínky) lišily od

parametrů dosahovaných subjekty, které v rámci skupiny spojených osob nepůsobí. Plní-li právně samostatná osoba v rámci skupiny spojených osob fakticky roli pobočky, výrobního závodu, subdodavatele, dílčí složky či zastoupení v určitém regionu, jsou ekonomické podmínky její činnosti zpravidla výrazně odlišné od situace, kdy by stejné činnosti vykonávala samostatně a komplexně, bez začlenění v rámci skupiny spojených osob. Právně samostatná osoba v rámci skupiny spojených osob musí být v takovém případě posuzována podle toho, jakou roli v rámci skupiny hraje, a musí být porovnávána se subjekty plnícími podobnou roli. Je-li například taková osoba výrobním závodem neprovádějícím samostatný vývoj, samostatnou obchodní činnost a nepůsobící na trhu jako samostatná „značka“, je zcela logické, že bude při prodeji svých výrobků dosahovat jiných (zpravidla nižších) cen a ziskových přírážek, než pokud by šlo o osobu autonomní po výrobní, vývojové i distribuční stránce. Stejně tak v případě, že právně samostatná osoba využívá při své činnosti „podporu“ od jiných osob v rámci skupiny spojených osob, je logické, že taková „podpora“ má nějakou ekonomickou hodnotu a není v rozporu s ekonomickými principy běžných obchodních vztahů, pokud za ni dotyčná osoba „zaplatí“ i jinou formou než prostřednictvím cen ujednaných s konkrétním partnerským subjektem v rámci skupiny spojených osob.

Využívání nejrůznějších synergií mezi spolupracujícími subjekty je zcela legitimním a z ekonomických hledisek zcela racionálním způsobem podnikání. Komplexní obchodní struktura vytvořená za pomoci systému dohod uzavřených mezi více nespojenými osobami může rovněž vést k vytvoření specializovaných rolí a k rozdělení funkcí v rámci takové struktury. Podstatné však je, že nejde-li o spojené osoby, je každá z osob zapojených do takové struktury na ní účastna z vlastní vůle proto, že zapojení vyhodnotila jako výhodné, výhodnější než jiné formy obchodní činnosti, které by za podmínek, za nichž působí, také přicházely v úvahu. Uspořádání ekonomické činnosti osoby, která je součástí skupiny

spojených osob, bude tedy odpovídat podmínkám § 35a odst. 2 písm. d) zákona o daních z příjmů tehdy, budou-li vztahy mezi touto osobou a jinými s ní spojenými osobami mít takovou povahu, že ve svém celkovém ekonomickém efektu budou pro danou osobu natolik výhodné, že obdobné uspořádání vztahů by zvolila i osoba s jinými osobami nespojená ve smyslu § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů. Smyslem a účelem obou citovaných ustanovení totiž není bránit synergiím majícím za účel ekonomickou úsporu obecně, nýbrž jen takovým, které by ekonomické úspory dosáhly „umělym“ uzpůsobením toku ekonomických hodnot mezi spojenými osobami, tedy takovým, který nemá jiný ekonomický důvod než výhodně ovlivnit základ daně daňového subjektu.

V daném případě žalovaný na základě konkrétních a stěžovatelkou nerozporovaných skutkových zjištění dospěl k závěru, že principům běžných obchodních vztahů neodpovídala ta část stěžovatelčiny aktivity, která spočívala v distribuci zdravotnických prostředků ze skupiny Arrow odběratelům v České republice, přičemž distribuované zboží bylo stěžovatelkou nakupováno od Arrow US. Na této distribuci dosahovala stěžovatelka ve zdaňovacím období od 1. 9. 2005 do 31. 8. 2006 hrubé ziskové přírážky ve výši 171,45 %, přičemž jiní distributoři obdobného zboží podle zjištění správce daně dosahovali průměrné hrubé ziskové přírážky v rozmezí 28,40 až 80,60 %. Přitom správce daně v jednotlivých případech zjistil, že zboží, které stěžovatelka koupila k další distribuci v České republice od společnosti Arrow US za určitou cenu, sama předtím jako zboží jí vyrobené prodala společnosti Arrow US za cenu vyšší, než za jakou ji pak od Arrow US koupila. Správce daně rovněž zjistil, že hrubá zisková přírážka v uvedených zdaňovacích obdobích, což bylo poslední období čerpání investiční pobídky, výrazně narostla oproti předchozím i oproti následujícím obdobím, a to zhruba na troj- až čtyřnásobek. Finanční orgány tak unesly důkazní břemeno, neboť prokázaly, že v hospodaření stěžovatelky se vyskytovaly obchodní operace s osobami

uvedenými v § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů, které se navenek konkrétními objektivně identifikovanými rysy na základě racionální úvahy jevíly tak, že neodpovídají ekonomickým principům běžných obchodních vztahů. V takovém případě bylo na stěžovatelce, aby prokázala, jaké důvody, jež ekonomickým principům běžných obchodních vztahů odpovídají, ji vedly k tomu, že tyto obchodní operace uskutečnila.

Pro účely zkoumání splnění podmínky podle § 35a odst. 2 písm. d) zákona o daních z příjmů bylo tedy především třeba, aby stěžovatelka poskytla věrohodné vysvětlení, že neobvykle vysoké hrubé ziskové přírážky dosažované ve zdaňovacím období od 1. 9. 2005 do 31. 8. 2006 by dosáhla i v případě, že by nebyla ve vztahu k Arrow US spojenou osobou, nýbrž by s ní byla propojena pouze sítí vztahů (typicky smluvních) vzniklých mezi nezávislými subjekty, i když třeba za podmínky specializace rolí a rozdělení funkcí mezi více subjekty v rámci smluvně propojené struktury. Takové vysvětlení však stěžovatelka neposkytla a argumentačně se soustředila na otázky, které byly ve vztahu k důkaznímu břemenu irelevantní.

K posuzování stěžovatelčiny činnosti jako celku by byl důvod teprve tehdy, pokud by stěžovatelka prokázala, že tři relativně samostatné části její činnosti, a sice výroba zdravotnických prostředků pro skupinu Arrow, centrální nákup zdravotnických prostředků pro skupinu Arrow od jiných výrobců v České republice a distribuce zdravotnických prostředků skupiny Arrow v České republice, byly ve skutečnosti navzájem tak ekonomicky propojeny, např. synergickými efekty, úsporami z rozsahu, využitím dobré pověsti na trhu, propojením obchodních vztahů aj., že stěžovatelce z ekonomického hlediska vlastně „*nezbylo*“, než určitým specifickým nastavením hrubých ziskových přírážek v jedné části své činnosti maximalizovat svůj celkový ekonomický zisk. Z věcných i ekonomických hledisek je z vnějšího pohledu podle Nejvyššího správního soudu zjevné, že každou ze tří částí činnosti stěžovatelky by bylo možno provozovat samostatně. Je velmi dobře představi-

telné, že by se stěžovatelka soustředila pouze na výrobu nebo na centrální nákup nebo na distribuci. Stejně tak je dobře představitelné, že by se mohla soustředit na libovolnou kombinaci dvou ze tří uvedených činností. To, že zejména centrální nákup a distribuce byly navzájem podle nezpochybněných tvrzení stěžovatelky propojeny společnou logistickou strukturou a okruhem zaměstnanců, na uvedeném závěru nic nemění. Proto správce daně zcela důvodně pro své účely analyzoval činnosti stěžovatelky jako relativně samostatné. Bylo na stěžovatelce, aby prokázala, že vzájemná závislost jejích činností byla významná a natolik podmiňující každou z nich, že nebylo v rozporu s ekonomickými principy běžných obchodních vztahů, nýbrž naopak zcela v souladu s jejich logikou, že stěžovatelka „*nestandardním*“ nastavením cenových parametrů u jedné z činností maximalizovala svůj celkový ekonomický výkon posuzovaný pro všechny tři činnosti dohromady jako celek. To však stěžovatelka nejen že neprokázala, ale ani netvrdila.

Argumentace výkladovými dokumenty OECD byla v daném případě irelevantní. Tyto pomůcky pro určení skutečné ekonomické podstaty zkoumaných transakcí mohou být jak pro účely § 23 odst. 7 a § 35a odst. 2 písm. d) zákona o daních z příjmů, tak pro účely bilaterálních smluv o zamezení dvojímu zdanění významným vodítkem pro řešení konkrétního případu, nelze je však brát jako právní předpisy v pravém slova smyslu, nýbrž spíše jako možnou náповědu při analýze skutečné ekonomické podstaty zkoumaných vztahů a při hledání, jakou funkci a jaké ekonomické důvody měly jednotlivé prvky obchodních operací stěžovatelky v jejím podnikání jako celku.

Stěžovatelka měla především zdůvodnit, proč hrubá zisková přírážka u distribuce ve zdaňovacím období roku 2005/2006 měla právě takovou hodnotu, jakou měla, a to zejména ve světle skutečnosti, že od Arrow US nakupovala distribuované zboží, které sama vyrobila, v některých případech za nižší ceny, než za jaké je předtím Arrow US prodala. Dále měla stěžovatelka zdůvodnit, jaké zvláštní

konkrétní okolnosti odůvodňují tak výraznou odlišnost její hrubé ziskové přírážky u distribuce od hrubých ziskových přírážek u jiných subjektů, s nimiž ji správce daně srovnával. Dále měla být schopna v intencích ekonomických principů běžných obchodních vztahů vysvětlit, proč se hrubá zisková přírážka u distribuce v období 2005/2006 tak výrazně lišila od přírážek v letech předchozích a v letech pozdějších. Nic z toho však stěžovatelka neučinila.

Krajský soud tak zcela právem aproboval skutkový a právní závěr žalovaného, že stěžo-

vatelka zvýšila základ pro výpočet slevy na dani obchodními operacemi ve vztazích s osobami uvedenými v § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů způsobem, který neodpovídá ekonomickým principům běžných obchodních vztahů, a že tedy nesplnila nutnou podmínku pro uplatnění slevy na dani. Důvody přitom vysvětlil dostatečně konkrétně a opřel je o racionální argumenty vycházející ze skutkových a právních závěrů žalovaného. V tom nelze bez dalšího spatřovat nedostatek. Výtka, že rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné, tedy není namístě.

## 3108

### **Daň z příjmů: příjmy ze závislé činnosti; spolupráce se zahraniční pracovní agenturou Právo Evropské unie: volný pohyb služeb**

k § 6 odst. 2 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pro zdaňovací období let 2007 a 2008

k čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie

**Ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, nelze použít v případě agentury práce se sídlem v jiném členském státě dlouhodobě působící na území České republiky pomocí organizační složky (pobočky) zapsané v českém obchodním rejstříku, neboť to odporuje evropskému principu volného pohybu služeb (čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2014, čj. 1 Afs 38/2012-127)*

**Prejudikatura:** rozsudky Soudního dvora ze dne 3. 12. 1974, Van Binsbergen (33/74, Recueil, s. 1299), ze dne 13. 12. 2005, Marks & Spencer (C-446/03, Sb. rozh., s. I-10837), ze dne 12. 9. 2006, Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, Sb. rozh., s. I-7995), ze dne 15. 5. 2008, Lidl Belgium (C-414/06, Sb. rozh., s. I-3601), ze dne 23. 10. 2008, Krankenhaus Ruhesitz am Wannsee-Seniorenheimstatt (C-157/07, Sb. rozh., s. I-8061), ze dne 19. 6. 2014, Strojírny Prostějov a další (C-53/13) a usnesení Soudního dvora ze dne 15. 7. 1964, Costa (6/64, Recueil, s. 1194).

**Věc:** Společnost s ručením omezeným ACO Industries Tábor proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně je obchodní společností se sídlem v České republice zabývající se výrobou stavebních prvků. V letech 2007 a 2008 spolupracovala se společností N-Partner, s. r. o., organizační složkou se sídlem v Havlíčkově Brodě. Jedná se o organizační složku ve smyslu § 503 občanského zákoníku z roku 2012

(dříve § 7 odst. 2 a § 21 odst. 3 a 4 obchodního zákoníku), a to slovenské společnosti N-Partner, s. r. o., se sídlem v Bratislavě.

Spolupráce probíhala na základě písemné dohody o dočasném přidělení zaměstnanců ze dne 26. 1. 2007. Podle této dohody společnost N-Partner jako agentura práce poskyto-

vala žalobkyni jako uživateli své zaměstnance na dobu určitou ve smyslu § 2 odst. 5 a § 308 až § 309 zákoníku práce z roku 2006. Tito zaměstnanci pak pro žalobkyni vykonávali práce pomocných dělníků ve výrobě. Společnost N-Partner fakturovala žalobkyni jedenkrát měsíčně částku za dočasně přidělené zaměstnance. Tato částka se vypočítala jako počet hodin odpracovaných přidělenými zaměstnanci v konkrétním měsíci vynásobený částkou 170 Kč, resp. 160 Kč, což byla podle přílohy č. 1 k dohodě o dočasném přidělení zaměstnanců cena za jednu pracovní hodinu. K tomu byla připočtena daň z přidané hodnoty. Podle přílohy č. 1 k dohodě o dočasném přidělení zaměstnanců byla dočasně přiděleným zaměstnancům garantována mzda ve výši 50 Kč za hodinu.

V letech 2009 až 2010 provedl Finanční úřad v Táboře (dále jen „správce daně“) u žalobkyně daňovou kontrolu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti mimo jiné za roky 2007 a 2008. Správce daně zjistil, že žalobkyně v těchto letech dočasně přiděleným zaměstnancům nesrážela zálohy na daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti podle § 38h odst. 1 zákona o daních z příjmů. Podle správce daně ovšem tato povinnost žalobkyni vyplývala z § 6 odst. 2 uvedeného zákona.

Správce daně vydal dva platební výměry, jimiž žalobkyni podle § 69 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků\*) (dále jen „daňový řád z roku 1992“), předepsal k přímému placení daně z příjmů jmenovaných fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků za zdaňovací období let 2007 a 2008. Jako základ daně přitom použil částku odpovídající 60 % částek fakturovaných společností N-Partner. Podle správce daně jej k tomu opravňuje poslední věta § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů v případě, že je ve fakturovaných částkách zahrnuta též částka za zprostředkování. Současně žalobkyni sdělil penále podle § 69 odst. 4 daňového řádu z roku 1992.

Následně správce daně částečně vyhověl odvolání žalobkyně a předepsanou daň a sdělené penále snížil z důvodů, které nejsou pro

projednávanou věc podstatné. Ze svého názoru o aplikaci § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů nicméně neustoupil.

Další odvolání žalobkyně zamítl žalovaný zde ještě Finanční ředitelství v Českých Budějovicích, 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 456/2011 Sb. ve spojení s § 69 s. ř. s. stalo Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně, s nímž bylo v řízení pokračováno rozhodnutím ze dne 13. 5. 2011.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích. Krajský soud se ztotožnil se závěry žalovaného a žalobu zamítl rozsudkem ze dne 31. 1. 2012, čj. 10 Af 53/2011-34.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Předně namítla, že krajský soud stejně jako žalovaný nesprávně vyložil podmínky pro uplatnění § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů. Krajský soud dospěl k závěru, který je v rozporu se základními principy evropského práva, neboť na jeho základě dochází ke zjevné diskriminaci podnikatelského subjektu z jiného členského státu Evropské unie, konkrétně společnosti N-Partner, se sídlem ve Slovenské republice. Za nepřipadné považuje v této souvislosti odkazy krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2005, čj. 2 Afs 161/2004-131, č. 702/2005 Sb. NSS, a na rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 10. 2006, *FKP Scorpio*, C-290/04, Sb. rozh., s. I-09461.

Podle stěžovatelky došlo rozsudkem krajského soudu a postupem finančních orgánů k porušení článku 49 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „SES“) zakazujícího omezení volného pohybu služeb a článku 12 SES zakazujícího diskriminaci na základě státní příslušnosti. Pokud by totiž stěžovatelka spolupracovala s agenturou práce, která by byla daňovým rezidentem České republiky, dopadaly by na takovou agenturu

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



a její zaměstnance za stejných skutkových okolností méně tíživé povinnosti v oblasti administrativy i v oblasti daňového zatížení, jelikož § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů na tuzemské agentury práce nedopadá. Příjmy dočasně přidělených zaměstnanců tuzemských agentur práce není pro účely zdanění třeba navyšovat o žádné hypotetické částky. Tuzemská agentura práce není omezována ve své smluvní volnosti – nemusí omezovat např. svoje náklady na propagaci a dopravu zaměstnanců, aby tyto náklady fakticky nebyly dodatečně zdaněny daní z příjmů fyzických osob (tj. aby se nestaly základem daně na základě zákonné fikce v § 6 odst. 2 poslední větě zákona o daních z příjmů – pozn. soudu). Tuzemská agentura práce není povinna uživateli sdělovat, jaká je výše příjmů jejich zaměstnanců pro účely zdanění u uživatele, a ponechává si tak výhodu obchodního tajemství při sjednávání smluvní ceny.

Podle stěžovatelky je v rozporu s principy evropského práva též rozsah zdanění (jeho absolutní výše). V případě zahraniční agentury práce je totiž předmětem zdanění příjem dle zákonné fikce, který ve skutečnosti nebyl dosažen. Ačkoliv judikatura Soudního dvora připouští, aby se určité příjmy daňových nerezidentů zdaňovaly u plátce srážkou, nemůže být výsledné zdanění výrazně odlišné než v případě tuzemského poskytovatele služeb. Skutečnost, že se v případě obou subjektů uplatňuje stejná sazba daně, není rozhodující, neboť v případě zahraničního daňového subjektu je daň odvozována z výrazně odlišného základu. Ostatně krajský soud sám připustil, že režim pronájmu pracovní síly prostřednictvím zahraničních subjektů je „zprísňený“, což dokresluje, že se jedná o diskriminační právní úpravu.

Nesprávná je též argumentace krajského soudu článkem 14 smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o zamezení dvojímu zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmů a z majetku (č. 100/2003 Sb. m. s., dále jen „smlouva o zamezení dvojímu zdanění“). Tato smlouva sice dává právo k výběru daně z příjmů zaměstnanců státu, v němž je zaměstnávání vykoná-

váno, neopravňuje ale příslušný stát k tomu, aby byl výběr daně proveden zásadně jinak, než u vlastních subjektů. Kromě toho je § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů v rozporu s článkem 23 této smlouvy, který zakotvuje zásadu rovného zacházení.

Stěžovatelka k této části kasační stížnosti shrnula, že § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů obsahuje diskriminační opatření, které nespadá pod výjimku z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví, jež jsou navíc Soudním dvorem vykládány restriktivně. Důsledkem této úpravy je tedy omezení volného pohybu služeb a pracovníků uvnitř Evropské unie, jelikož využívání služeb a v této souvislosti pracovníků zajišťovaných takovou službou, je značně nevýhodné oproti tuzemským subjektům zajišťujícím stejné služby. Stěžovatelka Nejvyššímu správnímu soudu navrhla, aby řízení ve věci přerušil a předložil Soudnímu dvoru předběžnou otázku, zda Smlouva o fungování Evropské unie a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011/EU o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie připouští právní úpravu stanovící pro případy pronájmu pracovní síly prostřednictvím zahraničních subjektů zprísňený režim zdanění v podobě vyššího rozsahu zdanění oproti případu pronájmu pracovní síly prostřednictvím tuzemských subjektů.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že zprísňený režim pro případy pronájmu pracovní síly prostřednictvím zahraničních subjektů má jasné důvody. Zahraniční subjekty nepodléhají jurisdikci českých finančních orgánů, a jsou jimi proto obtížně kontrolovatelné. Mnohdy nastávala situace, že daň nebyla v České republice odvedena, i když pronajatí zahraniční zaměstnanci vykonávali práci na území České republiky, která tak měla právo na jejich zdanění. Ustanovení § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů bylo přijato s cílem zabránit obcházení českých daňových předpisů a tato úprava odpovídá článku 14 smlouvy o zamezení dvojího zdanění.

Jelikož z úhrady nájemce za poskytnutou pracovní sílu nemusí být vždy zřejmé, kolik činí příjem pronajatých zaměstnanců a kolik

částka za zprostředkování, jež zůstává pronajímateli, zákon stanoví, že za příjem zaměstnance se považuje nejméně 60 % celkové úhrady. V případech, kdy částka za zprostředkování činí více než 40 % z úhrady za pronájem pracovní síly, se tedy považuje za příjem zaměstnance 60 % z úhrady. Je-li příjem vyšší než 60 % úhrady, zdaňuje se skutečný dosažený příjem.

Podle žalovaného popsany režim není v rozporu s principy evropského práva, neboť pro něj existuje zásadní důvod. Tímto důvodem je, jak plyne z rozsudku ve věci *FKP Scorpio*, potřeba zajistit účinnost vybírání daně z příjmů od osob se sídlem nebo bydlištěm mimo stát zdanění. Vedení řízení s těmito osobami je totiž obtížné a je nežádoucí trpět stav, kdy příjmy uniknou zdanění jak ve státu, kde má osoba sídlo či bydliště, tak ve státu, kde jsou služby poskytovány.

V projednávaném případě vznikla otázka, zda předmětná česká úprava není omezením zmiňovaných základních svobod a není v rozporu se zákazem diskriminace na základě státní příslušnosti. Proto se Nejvyšší správní soud rozhodl položit Soudnímu dvoru Evropské unie tyto předběžné otázky:

„1. Brání články 18, 54, 49 a 56 Smlouvy o fungování Evropské unie dále jen „SFEU“ takové úpravě, podle níž je zaměstnavatel se sídlem v prvním členském státě povinen odvést zálohu na daň z příjmů zaměstnanců (příslušníků druhého členského státu), kteří jsou mu dočasně přiděleni agenturou práce se sídlem v druhém členském státě prostřednictvím pobočky zřízené v prvním členském státě?

2. Brání články 18, 45, 49 a 56 SFEU takové úpravě, podle níž je základ daně z příjmů takových zaměstnanců stanoven v paušální výši nejméně 60 % částky fakturované agenturou práce v případech, kdy je ve fakturované částce zahrnuta i odměna za zprostředkování?

3. Pokud by odpověď na některou z otázek 1 či 2 byla kladná, lze v situaci jako v projednávaném případě uvedené základní svobody omezit z důvodů veřejného pořá-

*ku, veřejné bezpečnosti, nebo veřejného zdraví, popřípadě z důvodu účinnosti daňového dohledu?“*

Soudní dvůr rozsudkem ze dne 19. 6. 2014, *Strojírny Prostějov a další* (C-53/13), dosud nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí, zodpověděl první a třetí otázku následujícím způsobem:

„Článek 56 SFEU brání takové právní úpravě, jaká je dotčena v původních řízeních, podle níž jsou společnosti se sídlem v prvním členském státě, které využívají pracovníky zaměstnané a dočasně přidělené agenturami práce se sídlem v druhém členském státě, které však v prvním státě vyvíjejí svou činnost prostřednictvím pobočky, povinny srážet zálohu na daň z příjmů uvedených pracovníků a odvádět ji do rozpočtu prvního státu, kdežto společnosti se sídlem v prvním státě, které využívají služeb agentur práce se sídlem v tomtéž státě, takovou povinnost nemají.“

Ke druhé položené otázce Soudní dvůr konstatoval, že jelikož způsob výpočtu dotčené srážky je úzce spjat s povinností tuto srážku provést a použije se pouze v případě, že příjemce služeb agentury práce má povinnost srážku provést, tak vzhledem k odpovědi na první a třetí otázku není potřeba na tuto otázku odpovídat.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušil, stejně tak jako rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

## Z odůvodnění:

### V.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [27] Podstatou sporu je otázka, zda aplikace § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů v posuzované věci odporuje principům evropského práva. Jinými slovy klíčovou otázkou je, zda může mít česká společnost využívající pracovníky poskytované zahraniční agenturou práce, která však v České republice vyvíjí svou činnost prostřednictvím organizační složky, povinnost srážet zálohu na daň z příjmů uvedených pracovníků, zatímco

česká společnost využívající služeb českých agentur práce takovou povinnost nemá.

[28] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že aplikace § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů v posuzovaném případě odporuje právu Evropské unie.

[29] Ačkoliv oblast přímých daní spadá do pravomoci členských států Evropské unie, tak státy mají povinnost tyto pravomoci vykonávat v souladu s unijním právem (viz zejména rozsudky Soudního dvora ze dne 13. 12. 2005, *Marks & Spencer*, C 446/03, Sb. rozh., s. I-10837, bod 29; ze dne 12. 9. 2006, *Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas*, C-196/04, Sb. rozh., s. I-7995, bod 40).

[30] Při úvaze, která ze svobod stanovená smlouvami se na vnitrostátní právní předpisy vztahuje, se zohledňuje předmět dotčených právních předpisů. V projednávaném případě § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů ukládá povinnost podnikům, které využívají zprostředkovatelských služeb zahraniční agentury práce, a proto uvedená úprava musí být přezkoumávána co do jejího souladu s volným pohybem služeb (článek 56 SFEU; viz výše uvedený rozsudek *Strojírny Prostějov*, bod 27). Jiné svobody, jako například svoboda usazování agentur práce či volný pohyb pracovníků, mohou být rovněž dotčeny, vždy ale pouze jen jako důsledek případné překážky volného pohybu služeb. Rovněž článek 18 SFEU zakazující diskriminaci na základě státní příslušnosti se na posuzovaný případ nepoužije, neboť článek 56 je k článku 18 ve vztahu speciality.

[31] Cílem svobody volného poskytování služeb je zajistit poskytovatelům služeb z jiných členských států stejné zacházení v regulujícím státě jako se dostává tuzemským poskytovatelům služeb. Přípuštění rozdílného zacházení poskytovatelů z jiných členských států, založeném pouze na jejich státní příslušnosti k jinému členskému státu, by zbavilo článek 56 SFEU jeho smyslu.

[32] Dle judikatury Soudního dvora princip volného pohybu služeb přiznává práva nejen samotnému poskytovateli služeb, ale rovněž i příjemci uvedených služeb (viz výše

uvedený rozsudek Soudního dvora ve věci *FKP Scorpio*, bod 20 nebo rozsudek ze dne 18. 10. 2012, X, C-498/10, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 23). Soudní dvůr tak ustáleně judikuje, že tuto svobodu omezuje jakékoliv vnitrostátní opatření, které výkon volného pohybu služeb zakazuje, brání mu, nebo jej činí méně atraktivním (viz rozsudek *Strojírny Prostějov*, bod 35 a rozsudek *FKP Scorpio*, bod 35).

[33] V posuzovaném případě § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů ukládá české společnosti povinnost provést srážku zálohy na daň v případě využívání služeb slovenské agentury práce, zatímco v případě využívání služeb české agentury práce takovouto povinnost nemá.

[34] Každá povinnost navíc, pro jakoukoliv společnost, s sebou nese dodatečnou administrativní zátěž. Z toho plyne, že racionálně se rozhodující společnost stojící před volbou, zda využít služby české či zahraniční agentury práce, původ agentury práce při výběru zohlední, a to tak, že ho přičte k tíži variantě využívající služby zahraniční agentury práce. Česká úprava tak, za jinak stejných okolností, činí pro české společnosti atraktivnější najmout si služby české agentury práce, a naopak činí méně atraktivní najmout si služby zahraniční agentury práce. Těmito účinky aplikace § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů představuje překážku volného pohybu služeb zakázanou článkem 56 SFEU.

[35] Dále Nejvyšší správní soud zkoumal, zda na posuzovaný případ není aplikovatelná některá z výjimek umožňující užití vnitrostátní právní úpravy i přes její účinek omezující volný pohyb služeb. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že omezení kterékoli ze svobod zaručených SFEU je přípustné pouze tehdy, sleduje-li legitimní cíl slučitelný s touto smlouvou a je-li odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu. V takovém případě je ještě třeba, aby toto omezení bylo způsobilé zaručit uskutečnění dotčeného cíle a aby nepřekračovalo meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (viz rozsudky ze dne 15. 5. 2008, *Lidl Belgium*, C-414/06, Sb. rozh., s. I-3601, bod 27, a ze dne 23. 10. 2008, *Kran-*

*kenheim Ruhesitz am Wannsee-Seniorenheimstätt*, C-157/07, Sb. rozh., s. I-8061, bod 40 a citovaná judikatura).

[36] Pod tuto výjimku lze podřadit argument žalovaného, totiž, že tento přísnější režim pro zahraniční agentury práce je odůvodněn potřebou účinného výběru daní u osob se sídlem nebo bydlištěm mimo stát zdanění. Je pravdou, že Soudní dvůr konstatoval, že efektivita daňové správy může být naléhavý důvod veřejného zájmu odůvodňující omezení volného pohybu služeb (viz výše uvedené rozsudky *FKP Scorpio*, bod 35 a *X*, bod 39). Nicméně závěry těchto dvou rozhodnutí nejsou přenositelné na projednávanou věc, neboť v obou případech byla důvodem akceptace rozdílného režimu pro zahraniční poskytovatele služeb skutečnost, že poskytovatelé poskytovali služby v jiném členském státě než ve státě svého usazení příležitostně a zdržovali se v tomto jiném členském státě pouze krátkodobě. V prvním případě šlo o zahraniční hudební skupinu, která přijela jednorázově vystoupit do jiného členského státu, ve druhém případě šlo o dvě mezinárodní přátelská fotbalová utkání. Příležitostnost poskytovaných služeb byla v obou případech Soudním dvorem výslovně zdůrazněna (viz výše citovaná rozhodnutí *FKP Scorpio*, bod 18 a *X*, bod 42).

[37] Oproti tomu v nyní posuzovaném případě slovenská agentura práce činí administrativní kroky na území České republiky pomocí organizační složky zapsané v obchodním rejstříku České republiky. Působení slovenské agentury práce v České republice tedy není příležitostné, nýbrž naopak existence české organizační složky zajišťuje fyzickou přítomnost poskytovatele služeb na území České republiky. Daňové orgány tak mohly bez obtíží vybrat daň od této organizační složky (což se také v posuzovaném případě nejprve stalo). Jelikož pracovníci jsou zaměstnanci agentury práce, a ta má tudíž lehčí přístup k jejich údajům ohledně jejich příjmů, takovýto postup

oproti argumentu žalovaného naopak zajišťuje menší administrativní zátěž pro všechny zúčastněné subjekty a větší účinnost správy daní.

[38] Ani nezbytnost předcházet daňovým únikům nemůže odůvodnit postup žalovaného. Jak uvádí Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Strojírny Prostějov*, v bodech 54–57, boj proti daňovým únikům může být důvodem omezení základních smluvních svobod, nicméně takové jednání nelze obecně presumovat a žalovaný neuvedl žádné konkrétní okolnosti, které by vzbuzovaly důvodnou obavu z tohoto jednání ve spojení se zahraničními agenturami práce působícími v České republice prostřednictvím českých organizačních složek.

[39] Nelze tedy říci, že by omezení svobody pohybu bylo s to v posuzované situaci zaručit účinnější daňovou správu a zamezit daňovým únikům. Výjimka naléhavého důvodu obecného zájmu tedy není v posuzovaném případě aplikovatelná.

[40] Lze tedy shrnout, že aplikace § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů na zahraniční agentury práce s českou organizační složkou se poruší evropské svobodě volného pohybu služeb zakotvené v článku 56 SFEU. Nejvyšší správní soud připomíná, že článek 56 SFEU má přímý vnitrostátní účinek (k tomu viz rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 12. 1974, *Van Binsbergen*, 33/74, Recueil, s. 1299). Podle zásady přednosti aplikace evropského práva pokud je pravidlo členského státu v rozporu s evropským právem, je třeba aplikovat právo evropské (viz usnesení Soudního dvora ze dne 15. 7. 1964, *Costa*, 6/64, Recueil, s. 1194).

[41] Krajský soud i správní orgán tak postupovaly nezákonně, když na danou situaci neaplikovaly evropské právo, nýbrž § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů. Žalovaný tak napadenými platebními výměry nezákonně předešel stěžovateli k přímému placení daní z příjmů najatých fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků. (...)

## Právo na informace: žádost o soudní rozhodnutí; úhrada za vyhledání informací, které nelze poskytnout

k § 7, § 8a, § 9, § 10, § 11, § 15 odst. 1, § 16a odst. 1 písm. d) a § 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákonů č. 413/2005 Sb., č. 61/2006 Sb., č. 159/2000 Sb., č. 32/2008 Sb., č. 254/2008 Sb., č. 274/2008 Sb. a č. 123/2010 Sb.

**Požaduje-li soud jakožto povinný subjekt na základě žádosti o poskytnutí konkrétních soudních rozhodnutí podané podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, aby žadatel v souladu s § 17 odst. 1 větou druhou zákona o svobodném přístupu k informacím, a s § 7 nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, zaplatil úhradu za vyhledání ve všech požadovaných rozhodnutích případných informací, které nelze podle § 7, § 8a, § 9, § 10 a § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím poskytnout (zejména informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje, pokud by jejich poskytnutí bylo v rozporu s právními předpisy upravujícími jejich ochranu), musí být tato úhrada, neuspěje-li žadatel v plném rozsahu se stížností proti této úhradě podané podle § 16a odst. 1 písm. d) citovaného zákona u nadřízeného orgánu, nejprve zaplacená, aby z provedení této kontroly teprve vyplynulo, zda, případně v jakém rozsahu je nutné poskytnutí informací obsažených v požadovaných soudních rozhodnutích odepřít (tedy tyto údaje v poskytnutých kopiích soudních rozhodnutí znečitelnit) a vydat o tom rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti (§ 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Pokud žadatel v takovém případě stanovenou úhradu nezplatí, povinný subjekt jeho žádost v souladu s § 17 odst. 5 stejného zákona v plném rozsahu odloží.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, čj. 5 As 76/2014-23)*

**Prejudikatura:** č. 2164/2011 Sb. NSS.

**Věc:** Ing. Jan L. proti Okresnímu soudu v Liberci o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalobce.

Podáním ze dne 3. 8. 2013 požádal žalobce žalovaného o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Dožadoval se zaslání tří rozhodnutí žalovaného. Žalovaný oznámením ze dne 7. 8. 2013 sdělil žalobci, že podle § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím požaduje úhradu nákladů spojených s poskytnutím informací v celkové výši 1 800 Kč. Uvedl přitom, že se jedná o náklady za práci potřebnou k anonymizaci požadovaných rozhodnutí.

Žalobce podal dne 30. 8. 2013, podle § 16a odst. 1 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím, stížnost na postup žalovaného při vyřizování jeho žádosti. Namítal, že anonymizace daných rozhodnutí není zákon-

ným důvodem pro požadování úhrady. Rozsah nákladů na vynaloženou práci byl podle jeho názoru přehnaný a nejednalo se o mimořádně rozsáhlé vyhledávání. Anonymizace patří mezi běžné činnosti povinného subjektu k zákonem stanovené informační povinnosti.

Jelikož o stížnosti nebylo příslušným orgánem (Ministerstvem spravedlnosti) rozhodnuto v zákonné lhůtě, podal žalobce dne 7. 2. 2014 u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného.

Krajský soud rozsudkem ze dne 16. 4. 2014, čj. 59 A 11/2014-36, žalobu zamítl. Dle soudu je podání stížnosti sice třeba považovat za

bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti ve smyslu § 79 s. ř. s., avšak dříve, než bylo o žalobě soudem rozhodnuto, ministerstvo rozhodlo o stížnosti a rozhodnutím ze dne 17. 3. 2014 podle § 16a odst. 7 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím snížilo výši úhrady, kterou je žalovaný oprávněn požadovat v souvislosti s vyřizováním žalobcovy žádosti o informace, na 600 Kč. V době rozhodování o žalobě tak již žalovaný nebyl nečinný, neboť podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím je poskytnutí informací podmíněno zaplacením požadované úhrady. Po zaplacení požadované úhrady nebo po marném uplynutí lhůty k jejímu zaplacení mohl žalovaný ve věci dále postupovat a požadované informace žalobci buď poskytnout, anebo naopak žádost pro nezaplacení požadované úhrady odložit. Odložení věci podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím lze napadnout žalobou ve správním soudnictví. V takovém případě je soud rozhodující ve správním soudnictví povinen zkoumat mimo jiné i výši úhrady. Ochrana žalobce tak je dostatečně zajištěna.

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

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že po předložení stížnosti Ministerstvu spravedlnosti k rozhodnutí nemohl žalovaný ve věci dále postupovat, neboť k dalšímu postupu bylo třeba rozhodnutí ministerstva. Nečinnosti se tak dopustilo pouze ministerstvo, které nedodrželo patnáctidenní lhůtu k rozhodnutí o stížnosti. Žalovaný nemůže nahrazovat jeho činnost, a pokud by žádost odložil bez rozhodnutí o stížnosti, jednalo by se o předčasné rozhodnutí. Ministerstvo spravedlnosti po podání žaloby o stížnosti rozhodlo a snížilo výši požadované úhrady. Po marném uplynutí šedesátidenní lhůty k zaplacení úhrady žalovaný dne 29. 4. 2014 žádost o informace odložil. Pokud by stěžovatel zaplatil požadovanou úhradu, byla by mu poskytnuta rozhodnutí v anonymizované podobě. Rozsah anonymizace by přitom byl zřejmý až v okamžiku jejího provedení, k čemuž by žalovaný přistoupil až po provedení úhrady. Jelikož k tomu už nedošlo, žádost byla odložena.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím třeba považovat za prostředek, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Za bezvýsledné vyčerpání tohoto prostředku se považuje již situace, kdy byla stížnost podána, avšak nebyla vyřízena v zákonné patnáctidenní lhůtě podle § 16a odst. 8 zákona o svobodném přístupu k informacím (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, čj. 4 Ans 4/2009-86).

To platí i v případě, kdy povinný subjekt (zde žalovaný) vyzval stěžovatele podle § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím k úhradě nákladů na poskytnutí informace a odvolací orgán (zde Ministerstvo spravedlnosti) o stížnosti podané podle § 16a odst. 1 písm. d) tohoto zákona v zákonné lhůtě nerozhodl. Podání stížnosti je třeba za takových okolností považovat za vyčerpání prostředku k ochraně proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 odst. 1 s. ř. s. Proto je možné se nečinností žalobou domáhat rozhodnutí přímo po žalovaném (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012-14).

Povinným subjektem k poskytnutí informace přitom i v případě podání stížnosti podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím zůstává ten subjekt, jemuž byla žádost o poskytnutí informace podána (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 Ans 5/2011-104). Výjimkou je pouze převzetí věci nadřízeným orgánem usnesením podle § 16a odst. 6 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím, o takový případ atrakce věci se však nyní nejedná.

Z obsahu předloženého správního spisu plyne, že stěžovatel podal dne 30. 8. 2013 stížnost na postup žalovaného při vyřizování jeho žádosti z důvodu nesouhlasu s výši poža-

dované úhrady na náklady spojené s vyřizováním žádosti [§ 16a odst. 1 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím]. Žalovaný tuto stížnost v souladu s § 16a odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím předložil dne 6. 9. 2013 nadřízenému orgánu, tj. Ministerstvu spravedlnosti, které však rozhodlo o stížnosti až po uplynutí patnáctidenní lhůty k rozhodnutí. Stěžovatel tedy bezvýsledně vyčerpал prostředek, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, a splnil tak podmínku pro podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 s. ř. s.

Platí nicméně, že ve věcech ochrany proti nečinnosti správního orgánu rozhoduje soud na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). Pro posouzení důvodnosti žaloby je tedy rozhodný skutkový stav zjištěný ke dni rozhodnutí krajského soudu. Krajský soud z tohoto důvodu musel zohlednit skutečnost, že ministerstvo po podání žaloby, ale ještě před rozhodnutím o ní, vydalo dne 17. 3. 2014 rozhodnutí, kterým snížilo výši úhrady za náklady spojené s poskytnutím informace. Od okamžiku doručení tohoto rozhodnutí začala znovu běžet lhůta k zaplacení snížené úhrady, která po dobu vyřizování stížnosti neběžela (§ 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím). Zároveň byla tímto okamžikem odstraněna nečinnost, která ve své podstatě spočívala v průtazích při vyřizování stížnosti, které vznikly na straně ministerstva. Bylo tedy na stěžovateli, pokud trval na poskytnutí požadovaných informací, aby požadovanou úhradu zaplatil před koncem šedesátidenní lhůty k zaplacení úhrady. Nezaplatí-li žadatel v této lhůtě předepsanou úhradu, povinný subjekt žádost odloží (§ 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím).

V době vydání napadeného rozsudku krajského soudu tedy již nečinnost na straně žalovaného, ani na straně jemu nadřízeného orgánu netrvala. Krajský soud proto zcela správně zamítl žalobu pro její nedůvodnost. (...)

Přisvědčit nelze ani druhé stěžovatelově námitce, podle níž měl žalovaný, pokud za-

mýšlel obsah požadovaných rozhodnutí anonymizovat, nejprve vydat rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti. Je sice pravdou, že z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že v případě anonymizace soudních rozhodnutí, jejichž poskytnutí se žadatel domáhá, je povinností povinného subjektu rozhodnout o částečném odmítnutí žádosti ohledně anonymizovaných údajů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, čj. 8 Ans 11/2012-41). Pokud by tedy stěžovatel zaplatil stanovenou úhradu a žalovaný by anonymizované znění požadovaných rozhodnutí poskytl, pak by bylo jeho povinností rozhodnout současně o částečném odmítnutí žádosti.

V daném případě se však jedná o jinou situaci. Krajský soud rozhodl o žalobě proti nečinnosti v době, kdy ještě běžela šedesátidenní lhůta k zaplacení úhrady. Tato lhůta začala běžet dne 7. 8. 2013, kdy bylo stěžovateli doručeno oznámení o výši úhrady ze dne 7. 8. 2013. Lhůta neběžela po dobu vyřizování stížnosti proti výši požadované úhrady, tj. od podání stížnosti dne 30. 8. 2013 do dne 21. 3. 2014, kdy bylo stěžovateli doručeno uvedené rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti, kterým byla snížena výše úhrady (v této souvislosti soud poznamenává, že pro účely určení dne doručení rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti stěžovateli vychází z údaje uvedeného v podání stěžovatele ze dne 12. 4. 2014, které je součástí spisu krajského soudu, neboť ve správním spisu tento údaj není doložen řádnou doručenkou ani jiným dokladem o doručení). K uplynutí lhůty tak došlo dne 28. 4. 2014, tedy až po vydání napadeného rozsudku krajského soudu.

Až do zaplacení úhrady, případně do marného uplynutí lhůty k zaplacení, nemohl žalovaný ve věci žádosti o poskytnutí informace žádným způsobem rozhodnout, a nebyl tedy v řízení nečinný. Další postup závisel na tom, zda stěžovatel zaplatí požadovanou úhradu ve stanovené lhůtě, či nikoliv. Poskytnutí informace je podmíněno zaplacením požadované úhrady (§ 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím). Pokud by stěžovatel úhradu včas zaplatil, vznikla by žalovanému povinnost požadovaná rozhodnutí

stěžovateli poskytnout a zároveň rozhodnout o částečném odmítnutí žádosti, pokud by poskytl pouze anonymizované znění rozhodnutí (§ 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Pokud by naopak stěžovatel požadovanou úhradu ve stanovené lhůtě nezaplátil, bylo by třeba postupovat podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož povinný subjekt žádost odloží, pokud žadatel ve stanovené lhůtě úhradu nezplatí, což se ostatně stalo i v nyní posuzované věci po vydání rozsudku krajského soudu. V takovém případě však povinný subjekt pouze oznámí odložení věci, aniž by žadateli informace poskytl nebo o žádosti jakýmkoliv jiným způsobem rozhodl.

Lze namítnout, že pokud by stěžovatel úhradu nákladů spojených s poskytnutím požadovaných soudních rozhodnutí v anonymizované podobě nejprve zaplatil, a teprve poté žalovaný vydal rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti v rozsahu anonymizovaných údajů, nemohl by již stěžovatel nikdy dosáhnout vrácení zaplacené částky, a to ani v případě, kdy by byl se svým odvoláním, případně s následnou žalobou proti rozhodnutí povinného subjektu o částečném odmítnutí žádosti úspěšný natolik, že by odvolací orgán, příp. soud dospěl k závěru, že požadovaná soudní rozhodnutí anonymizována být nemusí.

Je však třeba si uvědomit, že v daném případě nebyla ve skutečnosti požadována úhrada „za anonymizaci“ daných rozhodnutí, jak tuto úhradu nepřesně označil žalovaný, ale v souladu s § 17 odst. 1 větou druhou zákona o svobodném přístupu k informacím a s § 7 nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, i v souladu s tím, jak uvedenou argumentaci žalovaného korigovalo Ministerstvo spravedlnosti ve svém rozhodnutí o stížnosti, spíše úhrada za vyhledání ve všech požadovaných rozhodnutích případných informací, které nelze podle § 7, § 8a, § 9, § 10 a § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím poskytnout (zejména informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje, pokud by jejich poskytnutí bylo v roz-

poru s právními předpisy upravujícími jejich ochranu – viz § 8a citovaného zákona).

Je zřejmé, že přítomnost takových údajů nelze v žádném ze soudních rozhodnutí předeem vyloučit, je tedy v každém případě třeba tato rozhodnutí důkladně projít (pročíst) a identifikovat tyto případné údaje, které poskytnuty být nemohou, a které tedy mají být v poskytnutých kopiích anonymizovány, resp. znečitelněny. Tuto činnost, která může být v případech delších soudních rozhodnutí čítajících desítky stran značně časově náročná, tedy musí pracovníci povinného subjektu vykonat v každém případě, i tehdy, pokud nakonec po této kontrole požadovaných soudních rozhodnutí vyjde najevo, že žádné takové údaje, které by měly být znečitelněny, neobsahují. Úhrada na tuto kontrolu, požadovaná v případě zvláště rozsáhlých soudních rozhodnutí, tedy musí být, neuspěje-li žadatel v plném rozsahu se stížností proti této úhradě u nadřízeného orgánu, nejprve zaplacená, aby z provedení této kontroly teprve vyplynulo, zda, případně v jakém rozsahu je nutné poskytnutí informací obsažených v požadovaných soudních rozhodnutí odepřít a vydat o tom rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti. Proti tomuto rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti je, jak již bylo řečeno, přípustné odvolání, ale ani v případě jeho plného úspěchu by nebylo možné říci, že by úhrada nákladů spojených s uvedenou kontrolou poskytovaných soudních rozhodnutí byla zbytečná či neoprávněná.

Lze tedy shrnout, že ke dni rozhodnutí krajského soudu nebyl žalovaný v řízení o žádosti o poskytnutí informací nečinný a krajský soud zcela správně rozhodl o zamítnutí podané žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Pokud stěžovatel nesouhlasil s výší stanovené úhrady nákladů, měl možnost se v zákonem stanovené lhůtě domáhat ochrany žalobou podle § 65 a násl. proti rozhodnutí (oznámení), jímž žalovaný žádost o poskytnutí informace pro nezaplacení úhrady odložil. Při přezkumu tohoto rozhodnutí soud ve správním soudnictví přezkoumává i zákonost požadované úhrady (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, čj. 2 As 34/2008-90, č. 2164/2011 Sb. NSS).



## Rozhlasové a televizní vysílání: upozornění vydané Radou pro rozhlasové a televizní vysílání; uložení sankce

k § 59 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (v textu jen „zákon o vysílání“)

**Upozornění vydané Radou pro rozhlasové a televizní vysílání podle § 59 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, je způsobilým podkladem pro uložení sankce za následná porušení povinností provozovatele stanovených tímto zákonem nebo podmínek udělené licence, pokud obsahuje obdobné skutkové okolnosti, které by naplnily příště stejnou skutkovou podstatu deliktu jako ve skutku, na jehož protiprávnost byl provozovatel po odvysílání upozorněn.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2014, čj. 8 As 85/2012-88)*

**Prejudikatura:** č. 2632/2012 Sb. NSS.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným CET 21 proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím ze dne 13. 5. 2009 žalovaná uložila žalobkyni pokutu ve výši 50 000 Kč za porušení povinnosti zakotvené v § 48 odst. 4 písm. a) zákona o vysílání. Označením sponzora DERMACOL, produkt Gold Elixír, premiérově vysílaným dne 14. 9. 2008 ve 20:44:02 hodin na programu NOVA, žalobkyně porušila povinnost zajistit, aby reklamy a teleshopping byly rozeznatelné a u provozovatele televizního vysílání zřetelně zvukově, obrazově či zvukově-obrazově oddělené od ostatních částí programu.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 12. 1. 2010, čj. 11 Ca 193/2009-42, zrušil rozhodnutí žalované a vrátil jí věc k dalšímu řízení. Kasační stížnost žalované (stěžovatelky) Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 10. 11. 2010, čj. 3 As 14/2010-75.

Novým rozhodnutím ze dne 21. 12. 2010 stěžovatelka opět uložila žalobkyni pokutu ve výši 50 000 Kč za porušení povinnosti uvedené v § 48 odst. 4 písm. a) zákona o vysílání.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně další žalobu, na jejímž základě městský soud rozsudkem ze dne 28. 6. 2012, čj. 11 A 58/2011-73, znovu zrušil rozhodnutí stěžovatelky a vrátil jí věc k dalšímu řízení. Uvedl, že pokud stěžovatelka řádně neupozorní provozovatele dle § 59 odst. 1 zákona o vysílání, ne-

může mu uložit pokutu. S ohledem na závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, čj. 6 As 26/2010-101, č. 2632/2012 Sb. NSS, městský soud uzavřel, že stěžovatelka v napadeném rozhodnutí pouze obecně odkázala na předchozí upozornění, aniž by se blíže zabývala jejich obsahem.

V další kasační stížnosti stěžovatelka mj. uvedla, že odkaz městského soudu na usnesení rozšířeného senátu čj. 6 As 26/2010-101 není správný. Závěry zde uvedené se týkají „*typovosti upozornění, nikoliv podrobnosti a vysvětlování oprávněnosti uložení upozornění v následném správním rozhodnutí*“. Pokud byla předchozí upozornění doručena provozovateli po jejich vydání v rámci probíhajícího správního řízení a byla přesně označena, nemohlo dojít k mýlce o jejich obsahu.

Žalobkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti, jelikož stěžovatelka nesplnila podmínku předchozího upozornění ve smyslu § 59 odst. 1 zákona o vysílání. Městský soud vytkl stěžovatelce, že se nezabývala obsahem dříve zaslaných upozornění, a rozvedl požadavek vyjádřený v judikatuře Nejvyššího správního soudu, aby se předchozí upozornění týkalo jednání vykazujícího podobné znaky jako jednání, za které je ukládána sankce.

Při předběžném posouzení věci předkládající senát shledal, že k právní otázce, která je v tomto případě sporná, zaujaly rozdílné právní názory 8. a 6. senát Nejvyššího správního soudu. Spornou je právní otázka, jaká konkrétní kritéria musí splnit upozornění vydané stěžovatelkou provozovateli vysílání, aby mohlo být podkladem pro uložení sankce za navazující jednání.

Oba senáty vycházely z usnesení rozšířeného senátu čj. 6 As 26/2010-101, jehož závěry vyložily rozdílně. Předkládající senát se přiklonil k výkladu, podle něhož nelze vnímat předchozí upozornění podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání jako relevantní, pokud se vztahovalo k odlišnému skutku, tj. k odlišnému pořadu (resp. spotu, sponzorskému vzkazu atp.). Například v rozsudku ze dne 30. 5. 2012, čj. 8 As 7/2012-37, osmý senát uvedl, že stěžovatelka nemohla uložit provozovateli vysílání pokutu za odvysílání označení sponzora Knauf na základě upozornění na odvysílání neoddělené reklamy na CENTRUM.CZ, resp. na pivo Velkopopovický kozel. Jednalo se totiž o upozornění učiněná v souvislosti s jinými skutky.

Do rozsudku ze dne 30. 5. 2012, čj. 8 As 18/2011-83, předkládající senát promítl právní názor rozšířeného senátu týkající se *de facto* nesankcionovatelného jednorázového „prostého“ porušení povinností provozovatele, které v daném případě spočívalo v odvysílání zpravodajské reportáže. Tato judikatorní linie je dále představována rozsudky ze dne 30. 5. 2012, čj. 8 As 73/2010-105, čj. 8 As 78/2010-94, a ze dne 18. 6. 2012, čj. 8 As 26/2012-32.

Odlišný výklad usnesení rozšířeného senátu zaujal šestý senát. V rozsudku ze dne 30. 5. 2012, čj. 6 As 26/2010-123, šestý senát považoval podmínku pro uložení sankce ve smyslu § 59 odst. 1 zákona o vysílání za splněnou, byli provozovatel upozorněn na odvysílání neoddělené reklamy propagující výrobek URGO HI-TECH (hojivé náplasti), zatímco sankce byla uložena za spot propagující produkt Classic IDEa! Multivita od Ramy. Šestý senát dovodil, že oba spoty vykazují v podstatných rysech stejné znaky naplňující kritérium reklamy (spot vybízí ke koupi urči-

tého výrobku zdůrazňováním jeho kvalit, obsahuje reklamní příběh, vysílané sdělení má dynamický charakter), a tuto podobnost považoval za dostatečnou.

V rozsudku ze dne 15. 8. 2012, čj. 6 As 3/2011-119, šestý senát považoval za „velmi podobná jednání“ odvysílání pořadu se záběry na nahého chlapce v komoře (kauza týraného chlapce z Kuřimi) a odvysílání pořadu Nejúžasnější videa světa II, ve kterém byly zobrazeny osoby vystavené těžkému, zejména tělesnému, utrpení (jezdec, který je smýkán a okopáván býkem atp.). Upozornění na porušení povinnosti odvysíláním prve zmínovaného pořadu proto shledal jako postačující pro uložení sankce za odvysílání pořadu Nejúžasnější videa světa II.

K obdobným závěrům dospěl šestý senát také v rozsudku ze dne 30. 5. 2012, čj. 6 As 1/2012-28, nepřímou též v rozsudcích ze dne 14. 6. 2012, čj. 6 As 24/2011-93, a ze dne 27. 6. 2012, čj. 6 As 25/2011-82.

Na svém právním názoru setrval 8. senát i při předběžné poradě v nyní posuzované věci.

Stěžovatelka souhlasí s tím, že výklad § 59 odst. 1 zákona o vysílání je v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu rozdílný. Je přesvědčena, že jediným správným výkladem, který je v souladu s mezinárodními závazky České republiky, jakož i s ústavněprávními principy, je výklad, který ustáleně zastává šestý senát. Tento výklad byl opakovaně potvrzen judikaturou Ústavního soudu, ze které stěžovatelka na podporu své argumentace podrobně cituje.

Souhlasí se závěry uvedenými v předcházejícím rozhodnutí rozšířeného senátu, dle kterých je § 59 odst. 1 zákona o vysílání nutné vykládat ve světle ústavně zaručeného práva na svobodu projevu zakotveného v článku 17 Listiny základních práv a svobod. Výkon a rozsah práva na svobodu projevu lze zcela legitimně limitovat z důvodu zachování jiných práv a veřejných zájmů. Mezi práva a zájmy, která omezují výkon práva na svobodu projevu, je nutné řadit zejména zájem na ochraně zdravého vývoje nezletilých, zájem na ochraně veřejného zdraví, zájem na ochraně spotřebitele apod.

Pokud by byl akceptován výklad osmého senátu, pak by tyto legitimní limity ztratily na významu a k beztržnosti provozovatele by plně postačilo, pokud by pořady, ve kterých se dopustil protiprávního jednání, nereprízoval.

Stěžovatelka má za to, že výklad zastávaný šestým senátem je nejen ústavně konformní, ale také plně v souladu s evropským právem. Poskytování audiovizuálních mediálních služeb upravovala v rozhodné době směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 89/552/EHS o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb (směrnice o audiovizuálních mediálních službách) ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/36/ES a 2007/65/ES (dále jen „Směrnice“). Obsah a účel Směrnice vychází na jedné straně mimo jiné právě z principu svobody projevu a zajištění svobody přenosu vysílání, na straně druhé si však klade za cíl zajistit úplnou a odpovídající ochranu spotřebitelů a zavést pravidla pro ochranu tělesného, duševního a morálního vývoje dětí a mladistvých.

Směrnice stanoví členským státům mj. povinnost zajistit, aby audiovizuální obchodní sdělení (tj. reklama, sponzorství, teleshopping a umístění produktu) splňovala požadavky stanovené v článku 3e Směrnice, zejména aby byla snadno rozpoznatelná a odlišitelná od redakčního obsahu, aby nepoužívala podprahové techniky, nenarušovala lidskou důstojnost, tělesně nebo mravně neohrožovala nezletilé osoby; povinnost členských států přijmout opatření, aby vysílání subjektů televizního vysílání neobsahovalo pořady, které by mohly poškodit tělesný, duševní nebo morální vývoj dětí a mladistvých apod.

Má-li být § 59 odst. 1 zákona o vysílání interpretován v souladu se smyslem a účelem Směrnice, musí být vykládán způsobem, který zvolil šestý senát, tj. smyslem § 59 uvedeného zákona je zajistit, aby provozovatel nebyl trestán za delikt ní jednání, jehož si nebyl vědom, podle kterého však toto ustanovení nebrání postižení skutku, kterým byla porušena týmž provozovatelem stejná povinnost, ve vztahu ke které se provozovatel již upozornění dostalo.

Za obdobné jednání resp. „jednání vykazující v podstatných rysech znaky, jako to, na jehož protiprávnost byl provozovatel upozorněn“ je tedy nutné považovat jednání typově obdobné, které je shodně právně kvalifikováno jako jednání, ve vztahu ke kterému bylo provozovateli dáno upozornění podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání a nikoli pouze skutkově zcela totožné jednání.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že upozornění vydané stěžovatelkou podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání je způsobilým podkladem pro uložení sankce za následná porušení povinností provozovatele stanovených tímto zákonem nebo podmínek udělené licence, pokud obsahuje obdobné skutkové okolnosti, které by naplnily příště stejnou skutkovou podstatu deliktu jako ve skutku, na jehož protiprávnost byl provozovatel po odvysílání upozorněn.

Rozšířený senát věc vrátil k projednání a rozhodnutí osmému senátu.

#### Z odůvodnění:

(...)

#### IV. 2 Posouzení věci

[23] Sankční ustanovení zákona o vysílání, zakotvená zejména v jeho části sedmé, rozlišují dva základní typy porušení povinností provozovatele vysílání. Prvním je „prosté“ porušení povinností, kterým je každé, za něž lze uložit pokutu podle § 60 zákona, vyjma porušení „kvalifikovaných“. Těmi jsou porušení označená v § 59 odst. 4 zákona o vysílání.

[24] „Prostá“ a „kvalifikovaná“ porušení zákona se od sebe liší zejména v tom, za jakých podmínek za ně lze uložit sankci. Za „prostá“ porušení tak lze učinit pouze poté, co Rada upozorní na porušení zákona o vysílání provozovatele a stanoví mu lhůtu k nápravě (§ 59 odst. 1 zákona o vysílání). Naopak u „kvalifikovaných“ porušení se Rada o nápravu nepokouší.

[25] Rozšířený senát v usnesení čj. 6 As 26/2010-101 dospěl k závěru, že „upozornění je s výjimkou případů podle § 59 odst. 4 zákona o vysílání nutnou podmínkou postihu

za další obdobné jednání. Teprve dostane-li se provozovateli takového upozornění, lze jej za opakované jednání vykazující v podstatných rysech znaky jako to, na jehož protiprávnost byl upozorněn, postihnout. [...] K tomu je v první řadě třeba, aby v upozornění podle odstavce 1 zmíněného paragrafu bylo příslušné jednání provozovatele dostatečně konkrétně a jednoznačně skutkově popsáno a vymezeno a aby upozornění obsahovalo i dostatečně přezkoumatelnou právní úvahu o tom, jakou povinnost měl provozovatel porušit [...] Povaha rozhlasového a televizního vysílání vyžaduje, aby upozornění podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání bylo účinné v skutku pouze ve vztahu k takovým navazujícím jednáním, která v všech podstatných rysech jsou obdobou toho, na jehož závadnost byl provozovatel upozorněn [...] Uvedená úvaha neznamená, že jednání, na jehož závadnost byl provozovatel upozorněn, a další jednání, za něž je již sankcionován, musí být ve všech skutkových aspektech totožná. To by nepochybně vedlo k faktické nemožnosti sankcionovat řadu skutků ve své podstatě obdobných, avšak lišících se od sebe drobnými, nevýznamnými nuancemi (např. vícero obsahově shodných či jen nevýznamně odlišných verzí téhož reklamního spotu vysílaných v různých časech, lišících se sice například určitým grafickým, dějovým nebo jiným dílčím aspektem, ale ve svém celkovém vyznění a působení na diváka velmi podobných).“

[26] Jádrem sporu v nyní projednávané věci je výklad pojmů „jednání vykazující v podstatných rysech znaky jako to, na jehož protiprávnost byl provozovatel upozorněn“, které použil rozšířený senát ve výroku i odůvodnění svého usnesení. Předkládající senát má za to, že kritériem odlišujícím „shodnost v podstatných rysech“ je skutek (pořad, spot, sponzorský vzkaz). Jinými slovy, že jednou učiněné upozornění „pokrývá“ pouze taková budoucí protiprávní jednání, kterých se provozovatel vysílání dopustí ve stejném či jen mírně pozměněném pořadu.

[27] Takovému výkladu přisvědčit nelze. Výklad, dle kterého je možné účinky upozor-

nění do budoucna vztáhnout pouze na stejný skutek (pořad, spot, sponzorský vzkaz), v konečném důsledku vede k nepostižitelnosti provozovatele, který by se i přes upozornění na své protiprávní chování mohl stejného porušení vědomě a opakovaně, avšak beztrestně dopouštět v typově obdobných případech, které by pouze skutkově pozměnil. K beztrestnosti provozovatele by plně postačilo příslušný pořad nereprízovat, přičemž všechna následná jednání ve svém celkovém vyznění a působení na diváka velmi obdobná, lišící se od sebe pouze nevýznamnými okolnostmi, by zůstala nepotrestána. To by odporovalo smyslu a účelu zákona o vysílání a vedlo k obcházení v něm stanovených omezení a zákazů.

[28] Přestože zákon o vysílání charakter „upozornění“ žádným způsobem blíže nespecifikuje a ani nestanoví, do jaké míry musí být toto upozornění konkretizováno, Nejvyšší správní soud ve své judikatuře (srov. např. rozsudek ze dne 14. 5. 2008, čj. 6 As 21/2007-109) opakovaně konstatoval, že smyslem upozornění je zajistit, aby provozovatel nebyl trestán za jednání, jehož protiprávnosti si nebyl vědom.

[29] Účelem upozornění je v první řadě prevence. Upozornění je proto třeba vnímat v materiálním smyslu, tedy jako předání informace o tom, že provozovatel určitým konkrétním způsobem porušuje povinnost stanovenou zákonem a že mu za opakované porušení této povinnosti hrozí sankce.

[30] Upozornění proto bude účinné ve vztahu k takovým budoucím jednáním, u kterých bude právě s ohledem na obsah upozornění zřejmé, že tato jednání jsou svými skutkovými okolnostmi typově obdobná tomu, na jehož závadnost již byl provozovatel upozorněn, a jsou i shodně právně kvalifikována. U takových jednání si provozovatel jako profesionál v tomto oboru může a musí být jist, že by – stejně jako jednání, na jehož závadnost byl upozorněn – byla regulátorem hodnocena jako protiprávní, a to bez ohledu na to, v jakém konkrétním spotu či pořadu se takového jednání dopustí.

[31] Rozšířený senát již v usnesení čj. 6 As 26/2010-101 připustil, že uvedený výklad ná-

ležitostí a účinků upozornění podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání povede v některých hraničních případech k obtížím při posouzení, zda je určité porušení zákona o vysílání „kryto“ předchozím upozorněním v obdobné věci. Při jejich řešení je pak namísto celkový pohled na povahu pořadu či jiné části vysílání, jež jsou předmětem zkoumání, na účel jejich vysílání, jakož i na porušené povinnosti. Takové obtíže by při určování vazby mezi upozorněním a konkrétním postihovaným skutkem u výkladu zastávaného předkládajícím senátem ani nastat nemohly.

[32] Stěžovatelka musí vždy *ad hoc* pečlivě posuzovat, zda není vazba mezi upozorněním a konkrétním postihovaným skutkem příliš „tenká“ či zda vůbec existuje. S ohledem na vysoce variabilní a jen málo typizovaný obsah televizního a rozhlasového vysílání nelze hranici, kdy tato vazba ještě existuje, a kdy už je nedostatečná, určit pro všechny myslitelné případy v obecné rovině. Právě proto musí v upozornění, kterým stěžovatelka vyzývá provozovatele k nápravě, vždy dostatečně konkrétně a nezaměnitelně popsat povahu závadného jednání provozovatele a identifikovat takové jeho konkrétní skutkové znaky, které ji vedou k závěru, že jím byla porušena určitá povinnost podle zákona o vysílání. Součástí upozornění musí být také přezkoumatelná úvaha o tom, jaká povinnost byla provozovatelem porušena.

[33] K uložení sankce za jednorázové „prosté“ porušení povinností provozovatele nemá dojít tehdy, pokud na protiprávnost jednání nebyl dosud regulátorem upozorněn, nebo předchozí upozornění neplní preventivní funkci pro daný případ, neboť se vztahuje na odlišné jednání, případně pro nedostatečnou konkrétnost obsahu upozornění.

[34] Je tedy zřejmé, že oním dělícím kritériem nemůže být konkrétní pořad či sponzorský vzkaz. Podstatné pro posouzení účinků upozornění bude zejména to, zda jednání, za které je sankce ukládána, je obsahově pořaditelné pod vymezení porušení povinnosti obsažené v upozornění, které bylo v minulosti ve vztahu k provozovateli vysílání vydáno. Ostatně skutečnost, že povinnost upozornění se váže spíše k porušení zákonné povinnosti, než ke konkrétnímu skutku, opakovaně vyložil ve své judikatuře nejen šestý senát, ale následně i Ústavní soud.

[35] V nálezu ze dne 29. 7. 2013, sp. zn. I. ÚS 671/13, Ústavní soud nepřisvědčil námitce stěžovatelky, že nebyla seznámena s důvodem obvinění podle § 59 zákona o vysílání. Naopak přisvědčil správním soudům, že správně uvážily typovou podobnost předchozího upozornění zejména v souvislosti s předchozími rozhodnutími stěžovatelky, ve kterých byl provozovatel na své protiprávní jednání upozorněn. Současně konstatoval, že k problematice výkladu § 59 zákona se již vícekrát vyslovil a např. ve svém nálezu ze dne 25. 11. 2009, sp. zn. I. ÚS 1408/09 měl za ústavně souladný závěr správních soudů, podle kterého nelze dovozovat, že by stěžovatelka musela upozornění činit u každého jednotlivého skutku, kterým byla porušena tatáž zákonná povinnost, navíc u pořadu typu série, v nichž se závadné vzorce chování opakují a provozovatel si musel být vědom charakteru a dopadu v nich prezentovaného jednání. Obdobně postupoval Ústavní soud ve svých v usneseních ze dne 18. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 2262/08, ze dne 25. 11. 2009, sp. zn. I. ÚS 1171/09, ze dne 23. 9. 2012, sp. zn. I. ÚS 1110/09, a ze dne 2. 8. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1720/11, od nichž neshledal důvodu se odchýlit.

**Ochranné známky: klamavost; pravděpodobnost záměny**

k § 31 odst. 1 písm. c) 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)

**Klamavost ochranné známky ve smyslu § 31 odst. 1 písm. c) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, nelze směřovat s existencí pravděpodobnosti záměny ochranných známek v důsledku jejich shodnosti či podobnosti.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2014, čj. 9 A 209/2010-65)*

**Věc:** Nike International Limited proti Úřadu průmyslového vlastnictví, za účasti CAMPOMAR, Sociedad Limitada, o návrh na zrušení české části mezinárodní slovní ochranné známky.

Dne 24. 4. 2008 podal žalobce u žalovaného návrh na zrušení české části mezinárodní slovní ochranné známky ve znění „NIKE“, jejímž vlastníkem je osoba zúčastněná na řízení. Návrh žalobce odůvodnil tím, že se napadená ochranná známka po dni jejího zápisu do rejstříku ochranných známek v důsledku užívání jejím vlastníkem pro výrobky, pro které byla zapsána (parfémy a esence všeho druhu, tř. 3 mezinárodního třídění výrobků a služeb), stala klamavou ve vztahu k veřejnosti. Veřejnost považuje výrobky osoby zúčastněné na řízení označené touto ochrannou známkou za výrobky pocházející od žalobce, a to zejména vzhledem k dobrému jménu ochranných známek žalobce, jejichž dominantním prvkem je rovněž výraz „NIKE“.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 6. 2009 žalobcův návrh zamítl. Podle žalovaného napadená ochranná známka sama o sobě žádné klamavé údaje neobsahuje, a skutečnost, že se určité části veřejnosti při spatření výrobků označených napadenou ochrannou známkou nevybaví jejího vlastníka, ale spíše žalobce, nepramení z užívání napadené ochranné známky jejím vlastníkem, ale spíše z rozsahu užívání ochranných známek patřících žalobci. Podmínky § 31 odst. 1 písm. c) zákona o ochranných známkách tedy nebyly splněny.

Žalobce proti rozhodnutí žalovaného podal rozklad. Uvedl, že nesouhlasí s tím, že by se klamavost označení měla posuzovat pouze na základě údajů obsažených v samotné

ochranné známce bez ohledu na vztah k třetím osobám. Podle navrhovatele není pro takový výklad zákona opora z jazykového, logického ani teleologického hlediska. Označení nelze posuzovat ve vakuu bez jakékoli interference s okolním prostředím, naopak je nutné označení posoudit ve vztahu s jinými existujícími údaji. Podle žalobce zákon při posuzování klamavosti označení nevyklučuje možnost jeho srovnání s označeními konkurenčními, neboť výčet skutečností, ohledně nichž může být spotřebitel klamán, je pouze demonstrativní. Případnou dodatečnou klamavost označení je třeba posuzovat mj. i v kontextu již existujících ochranných známek s přihlédnutím k faktickému stavu na trhu, přičemž v daném případě je faktickým stavem situace, kdy významná část spotřebitelské veřejnosti se mylně domnívá, že původcem výrobků opatřených napadenou ochrannou známkou je žalobce. Žalobce též upozornil na základní funkci ochranné známky, kterou je jednoznačná identifikace obchodního původu výrobků či služeb. Tuto funkci již napadená ochranná známka neplní. Žalobce rovněž zdůraznil, že v daném případě je nerozhodné, zda se on sám cítí dotčen ve svých právech či nikoli, ale že podal návrh na zrušení napadené ochranné známky veden názorem, že na českém trhu dochází ke klamání spotřebitelské veřejnosti. Na základě tohoto návrhu je pak třeba objektivně posoudit, zda napadená ochranná známka může vést ke klamání veřejnosti bez ohledu

na to, zda budou rozhodnutím žalovaného případně ovlivněna též subjektivní práva žalobce. Zdůraznil, že jeho ochranná známka ve znění „*Nike*“ je jednou z vůbec nejznámějších světových značek. Prokazováním světové známosti a dobrého jména ochranné známky žalobce mají za cíl prokázat, že označení a společnost žalobce se staly v průběhu let fenoménem, jehož dopady z hlediska chování spotřebitelské veřejnosti je třeba při hodnocení možné klamavosti napadené ochranné známky brát v úvahu. Dobré jméno a známost označení žalobce determinuje vnímání napadené ochranné známky spotřebitelem, který označení „*NIKE*“ právě díky jeho rozšíření a známosti automaticky spojuje s žalobcem. Žalobce upozornil na to, že podmínkou postačující k naplnění § 31 odst. 1 písm. c) zákona o ochranných známkách, je pouhá možnost klamání veřejnosti.

Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření k rozkladu zejména uvedla, že jediný přípustný výklad § 31 odst. 1 písm. c) zákona o ochranných známkách je ten, který je v souladu se Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/95/ES, kterou se sblíží právní předpisy členských států o ochranných známkách, tj. že § 31 odst. 1 písm. c) zákona o ochranných známkách, nemůže odkazovat na relativní důvody zápisné nezpůsobilosti jako důvody pro zrušení ochranné známky. Ochranná známka tedy nemůže být považována za klamavou z důvodu její možné zaměnitelnosti s jiným označením. Ochranné známky slouží primárně k ochraně specifických práv jejich vlastníků, jejichž duševní činností většinou vznikly. Případně dobré jméno označení žalobce je tedy v této věci irelevantní, neboť nejde o srovnávání napadené ochranné známky a označení žalobce, ale o posouzení klamavosti napadené ochranné známky z hlediska údajů v ní obsažených. Osoba zúčastněná na řízení dále uvedla, že neužívala napadenou ochrannou známku způsobem, který by mohl vést k možnosti záměny napadené ochranné známky s označeními žalobce.

Rozklad žalobce předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 12. 8. 2010 zamítl. Uvedl, že § 31 odst. 1 písm. c) zákona o ochranných

známkách řeší situaci, kdy se ochranná známka v důsledku svého užívání stává dodatečně klamavou. Klamavost označení se posuzuje vždy ve vztahu k vlastníkově ochranné známky a ve vztahu k výrobkům a službám, pro které je označení zapsáno. Důvodem vyloučení zápisu klamavých označení z rejstříku ochranných známek je ochrana veřejných zájmů, přičemž klamavost a nepravdivost označení by měla být zřejmá především ze samotné ochranné známky, tj. např. na základě porovnání údajů obsažených v ochranné známce se seznamem výrobků a služeb a s ostatními údaji v ochranné známce. Za klamavé lze považovat takové údaje, které vyvolávají nesprávnou představu o podstatě zboží, jeho složení, vlastnostech nebo jakosti, zeměpisné údaje neodpovídající skutečnému místu původu či nepravdivé časové údaje. Klamavá jsou tedy ta označení, z jejichž obsahu by bylo možno usoudit, že zboží takovým označením opatřené má určité vlastnosti (pokud jde o druh, jakost, účinek výrobku apod.), které ve skutečnosti nemá, označení, jejichž užití v obchodě je schopno klamat veřejnost, pokud jde o původ, způsob zhotovení, vhodnost použití nebo množství zboží apod., nebo pokud ukazuje-li označení na nepravdivé okolnosti, které přímo či nepřímo vytvářejí dojem, že výrobky či služby jím označené mají určité vlastnosti, které ve skutečnosti nemají. Klamavost je nutno zkoumat objektivně, ve vztahu k zapsaným výrobkům a službám, nikoliv ve vztahu ke konkrétním třetím osobám.

Žalobce v dané věci argumentuje tím, že napadená ochranná známka je klamavá, neboť spotřebitelé se mylně domnívají, že výrobky jí označené pocházejí od žalobce, ač tomu tak není. Předseda žalovaného se ztotožnil s názorem žalovaného, že takovou situaci nelze považovat za naplnění podmínky § 31 odst. 1 písm. c) zákona o ochranných známkách. Předseda žalovaného sice přisvědčil žalobci, že výčet skutečností, ohledně nichž lze klamat veřejnost, je v daném ustanovení demonstrativní, nicméně to neznamená, že takovouto skutečností může být naprosto cokoliv. Pokud by byl výklad zastáván žalobcem správný, tj. pokud by bylo možno dané usta-

novení vykládat v tom smyslu, že za klamavé označení se považuje i takové, které samo o sobě neobsahuje žádné prvky, které by mohly vést spotřebitele k omylu, ale i takové, které spotřebitelé považují za označení jiného soukromoprávního subjektu, nemohlo by vůbec docházet k převodům známých ochranných známek. Pokud by např. žalobce převedl své ochranné známky na jiný subjekt, významná část veřejnosti by tuto změnu jistě nezaregistrovala a i nadále by považovala výrobky označené převedenými ochrannými známkami za výrobky pocházející od žalobce, přestože by již pocházely od jiného subjektu, a tyto ochranné známky by pak mohly být zrušeny jako klamavé.

Žalobce označuje klamavostí v podstatě nebezpečí záměny, případně těžení z dobrého jména jeho označení. Z těchto důvodů je však možné podat pouze návrh na prohlášení ochranné známky za neplatnou podle § 32 odst. 3 zákona o ochranných známkách. Tento zákon stanoví časový limit pro možnost prohlášení ochranné známky za neplatnou na základě starší ochranné známky, a to 5 let od doby, kdy se vlastník starší ochranné známky dozvěděl o užívání pozdější ochranné známky, pokud toto užívání po uvedené dobu strpěl (§ 12 odst. 1 uvedeného zákona). Tímto ustanovením omezil zákonodárce práva vlastníka starší ochranné známky tak, že nebrání-li se užívání pozdější ochranné známky do 5 let od doby, kdy se o jejím užívání dozví, nemá již dále možnost tuto ochrannou známku zneplatnit. Z toho plyne úmysl zákonodárce nezasahovat již do práv k ochranným známkám, pokud na trhu určitou dobu koexistují. Předseda žalovaného v této souvislosti poukázal na skutečnost, že napadená ochranná známka je platná na území České republiky pro parfémů a esence všeho druhu od roku 1984. Žalovaný v této době neměl důvod odepřít přiznání právní ochrany napadené ochranné známce pro území České republiky.

Podstatou zkoumání v řízení o zrušení je tedy pouze ta skutečnost, zda předpoklady pro vlastnictví ochranné známky (pro její užívání) i nadále trvají či zda se tato napadená ochranná známka stala v důsledku užívání je-

jím vlastníkem klamavou. Žalobce ve svém návrhu nepředložil důkazy o tom, že skutkové okolnosti, které existovaly při zápisu napadené ochranné známky, se v důsledku jednání jejího vlastníka změnily tak, že ochranná známka se stala klamavou. Žalobce v řízení o zrušení napadené ochranné známky nemůže být úspěšný s tvrzením, že dříve nezávadná ochranná známka se stala klamavou, protože žalobcova označení se stala časem na trhu známějšími než napadená ochranná známka. Institut později nastalé klamavosti ochranné známky nemá co do činění s otázkou získání známosti žalobcových ochranných známek. Výklad, že dodatečnou klamavost nelze chápat jako situaci, kdy spotřebitelé považují výrobky označené určitým označením jako výrobky pocházející od jiného subjektu než skutečného výrobce, je ostatně i v souladu s výkladem Úřadu pro harmonizaci ve vnitřním trhu.

Předseda žalovaného dále přisvědčil závěru žalovaného, že i v případě, že by bylo možno vykládat § 31 odst. 1 písm. c) zákona o ochranných známkách v souladu s tvrzením žalobce, bylo by třeba zkoumat podmínku, zda napadená ochranná známka může vést ke klamání veřejnosti v důsledku užívání vlastníkem nebo s jeho souhlasem. V daném případě nebylo prokázáno, že by spotřebitelé považovali výrobky označené napadenou ochrannou známkou za výrobky pocházející od žalobce v důsledku užívání napadené ochranné známky jejím vlastníkem. Pokud tomu tak skutečně je, lze se domnívat, že k takovéto situaci došlo spíše v důsledku užívání označení žalobce. Předseda žalovaného k tomu poznamenal, že nepochybně dobré jméno označení žalobce ve znění „NIKE“. Toto nebylo zpochybněno ani žalovaným, který pouze konstatoval, že tato skutečnost není pro dané řízení relevantní. Skutečnost, že činnost žalobce se rozšířila a jeho označení se stala známými, nelze považovat za situaci, kdy by napadená ochranná známka máta veřejnost v důsledku užívání jejím vlastníkem. Pokud je veřejnost matena, děje se tak spíše právě v důsledku činnosti žalobce, takže podmínky § 31 odst. 1 písm. c) zákona o ochranných známkách, nejsou splněny.



Ohledně účelu institutu ochranné známky předseda žalovaného přisvědčil žalobci, že základní funkcí ochranné známky je určovat původ výrobků a služeb, a tím umožňovat spotřebiteli, aby při dalším nákupu mohl dané výrobky či služby koupit znovu, pokud s nimi měl dobrou zkušenost, nebo se jim mohl vyhnout, pokud byla jeho zkušenost špatná (viz např. rozhodnutí Soudu prvního stupně ze dne 27. 2. 2002, *Lite*, T-79/00). Na druhou stranu nelze vůbec nerespektovat práva vlastníků ochranných známek. Jak vyplývá z § 12 zákona o ochranných známkách, úmyslem zákonodárce bylo rovněž chránit právní jistotu vlastníků pozdějších označení, která existují na trhu po určitou dobu vedle starších označení a která by vlastníky starších označení jinak mohla být napadena. Nemůže být k tíži osoby zúčastněné na řízení, která ochrannou známku (od roku 1984) řádně užívá, že po jejím zápisu, bez jejího zavinění, se jiné označení stalo známějším.

Žalobce podal u Městského soudu v Praze žalobu, v níž předně konstatoval, že žalovaný nevzal při rozhodování v potaz všechny tvrzené skutečnosti a předložené důkazy, na základě čehož nesprávně zjistil skutkový stav, a následně nesprávně interpretoval a aplikoval § 31 odst. 1 písm. c) zákona o ochranných známkách. S odkazem na preambuli první směrnice Rady 89/104/EHS, kterou se sblíží právní předpisy členských států o ochranných známkách, § 1 zákona o ochranných známkách, a ustálenou judikaturu Soudního dvora (např. rozsudek ze dne 17. 10. 1990, *HAG II*, C-10/89, Recueil, s. I-3711; rozsudek ze dne 11. 3. 2003, *Ansul*, C-40/01, Recueil, s. I-2439) žalobce uvedl, že základním účelem ochranné známky je garantovat spotřebiteli původ výrobků nebo služeb v tom smyslu, že pocházejí od určitého jediného podniku, a že ochranné známky jsou užívány v souladu s jejich základní funkcí, kterou je zajistit identitu původu výrobku nebo služeb, pro které byly zapsány, a že jsou užívány v soutěži jako prostředek soutěžení mezi podnikateli v souvislosti s označováním druhu výrobků nebo služeb, pro něž je ochranná známka zapsána. Primárním účelem § 31 odst. 1 písm. c) záko-

na o ochranných známkách je zabránit tomu, aby spotřebitelská veřejnost byla nebo mohla být uvedena v omyl, zejména pokud jde o povahu, jakost nebo zeměpisný původ výrobků nebo služeb nabízených pod ochrannou známkou, a to v důsledku užívání takové ochranné známky jejím vlastníkem po dni jejího zápisu do rejstříku ochranných známek. Klamavost označení se nevztahuje pouze k povaze, jakosti nebo zeměpisnému původu výrobků nebo služeb, jak je uvedeno ve znění tohoto ustanovení, ale jedná se o demonstrační výčet důvodů klamavosti, který nevylučuje, že v konkrétním případě může mít označení klamavou povahu i z jiných důvodů.

Dle žalobce je v daném případě evidentní, že ke klamání spotřebitele skutečně dochází, přičemž podmínkou postačující k naplnění § 31 odst. 1 písm. c) zákona o ochranných známkách, je pouhá možnost (nebezpečí, pravděpodobnost) klamání spotřebitele. Ke klamání dochází na základě užívání napadené ochranné známky jejím vlastníkem, tedy osobou zúčastněnou na řízení, přičemž tato ke klamání přispívá i tím, že celou dobu toleruje skutečnost, že její výrobky spotřebitelé zaměňují za výrobky žalobce. Osoba zúčastněná na řízení nepodnikla žádné kroky, které by klamání zamezily, např. tím, že by ke svému označení přidala jiný rozlišovací prvek, kontrolovala by, zda na trhu nedochází k záměně, zda její distributoři nabízejí a propagují její výrobky řádně, zda její výrobky nejsou na trhu prezentovány jako výrobky žalobce. Zákon o ochranných známkách přitom také klade důraz na péči vlastníka o vlastní zachování funkce ochranné známky, tj. zejména její způsobilosti odlišovat jí chráněné výrobky a služby od výrobků a služeb konkurenčních. U osoby zúčastněné na řízení však tento zájem na zachování hodnoty ochranné známky spatřit nelze. Tolerance hromadné identifikace výrobků osoby zúčastněné na řízení se značkou žalobce ze strany spotřebitelů a prodejců svědčí o tom, že osoba zúčastněná na řízení je s oslabením funkce své ochranné známky přinejmenším srozuměna. Lze rovněž předpokládat, že tak činí vědomě, aby zvýšila prodej svých výrobků, neboť spojení

se světoznámou firmou žalobce tomu jistě napomůže. Napadená ochranná známka je tak nositelem nepravdivé informace o tom, že jí označované výrobky pocházejí od žalobce, což neodpovídá skutečnosti, a spotřebitelé jsou uváděni v omyl ohledně toho, kdo je výrobcem takto označovaných výrobků. Užívání napadené ochranné známky tak u průměrného spotřebitele vyvolává klamnou představu, že je to žalobce a nikoliv osoba zúčastněná na řízení, kdo vyrábí a uvádí na český trh parfémy pod označením „NIKE“. Tyto skutečnosti považuje žalobce za bezesbýtku naplňující požadavky kladené §31 odst. 1 písm. c) zákona o ochranných známkách.

Dle žalobce nelze dovodit, že by zákon principiálně vylučoval možnost srovnání posuzovaného označení s označeními konkurenčními. Tato interpretace se nikterak nepříčí povaze demonstrativního výčtu skutečností, ohledně nichž může být spotřebitel klamán, tak jak je uveden v předmětném ustanovení zákona. Případnou dodatečnou klamavost označení vzniklou na základě existence či užívání napadené dotčené známky jejím vlastníkem je dle názoru žalobce třeba posuzovat mj. i v kontextu existujících ochranných známek třetích osob a s přihlédnutím k faktickému stavu, jež panuje na relevantním trhu, a konkrétním specifikům každého jednotlivého případu, což však žalovaný neučinil. Ustanovení § 31 odst. 1 písm. c) zákona o ochranných známkách je primárně zaměřeno na ochranu široké spotřebitelské veřejnosti (v důsledku všeobecně přijímaného názoru, že spotřebitel je fakticky slabším subjektem v právním vztahu). Proto je povinností žalovaného na základě podaného návrhu posoudit, zda nedochází k zásahům do oprávněných zájmů spotřebitele, v tomto případě tím, že je spotřebitel napadenou ochrannou známkou klamán. Rozhodnutím žalovaného byla v podstatě odepřena ochrana českému spotřebiteli, neboť k jeho klamání dále dochází, případně může docházet. Rovněž byl porušen princip legitimního očekávání spotřebitele, neboť fenomén „NIKE“ do značné míry determinuje vnímání napadené ochranné známky spotřebitelem, a to tak, že si ji spo-

třebitel implicitně spojuje s podnikem žalobce a legitimně očekává, že se žalobce podílí na výrobě produktů vlastníka napadené ochranné známky.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že skutečnosti předložené žalobcem by byly relevantní pro případný návrh na neplatnost, kde je – na rozdíl od projednávaného případu – zkoumán vztah napadeného označení k jiným označením a následně pravděpodobnost jejich záměny. Pojem pravděpodobnosti záměny, který je vždy relativní, tzn. v relaci k jinému označení, však nelze směřovat s pojmem klamavosti, který je kritériem objektivním a který je zásadně zkoumán z hlediska vztahu předmětného označení k jeho vlastníku a k výrobkům či službám, pro něž je toto označení zapsáno (k tomu viz např. Horáček, R. *Zákon o ochranných známkách / Zákon o ochraně označení původu a zeměpisných označení / Zákon o vymáhání práv z průmyslového vlastnictví*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 218). Veřejnoprávní povaha tohoto ustanovení vyplývá i ze systematického zařazení obsahově totožného a korespondujícího § 4 písm. g) zákona o ochranných známkách mezi absolutní důvody zápisné nezpůsobilosti ochranné známky, tj. důvody nezávislé na právech třetích osob. Jak již bylo žalovaným vícekrát zdůrazněno, nároky žalobce na ochranu jeho ochranných známek jsou soukromoprávní povahy, a spadají tedy do kategorie relativních důvodů neplatnosti obsažených zejména v § 7 citovaného zákona. Tyto důvody mohou být uplatněny v rámci námitkového řízení (§ 7), popř. v řízení o prohlášení neplatnosti ochranné známky (§ 32). V této souvislosti je však dle žalovaného nutno upozornit na to, že zmeškání pětileté lhůty pro podání soukromoprávního návrhu na neplatnost (§ 12) ze strany žalobce nelze zhojit tím, že bude podán návrh založený na veřejnoprávním titulu, a to tím spíše, pokud opodstatněnost takového návrhu nebyla prokázána. V podstatě veškeré tvrzené skutečnosti směřovaly k prokazování vztahu napadeného označení k ochranným známkám žalobce, a nikoli k prokázání toho, že samo napadené označení je pro spotřebitele klamavé z pohle-

du znění označení ve vztahu k zapsaným výrobkům či službám a s ohledem na jejich vlastnosti, zeměpisný původ, jakost apod. Ačkoli tedy žalovaný nezpochybnuje tvrzení žalobce týkající se jeho ochranných známek (např. známost či dobré jméno), není možné tyto skutečnosti v rámci řízení dle § 31 odst. 1 písm. c) zákona o ochranných známkách zkoumat. Rovněž tak není možné se v tomto řízení zabývat případnou zaměnitelností předmětných označení navzájem.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Nelze než přisvědčit obecnému tvrzení žalobce, že základní funkcí ochranné známky je funkce rozlišovací. To vyplývá z § 1 zákona o ochranných známkách, podle kterého může být ochrannou známkou „*za podmíněk stanovených tímto zákonem jakékoliv označení schopné grafického znázornění, zejména slova, včetně osobních jmen, barvy, kresby, písmena, číslice, tvar výrobku nebo jeho obal, pokud je toto označení způsobilé odlišit výrobky nebo služby jedné osoby od výrobků nebo služeb jiné osoby*“. S uvedenou rozlišovací funkcí ochranných známek úzce souvisí i důvod jejich samotné existence – ochranné známky jsou jejich vlastníky používány prioritně za tím účelem, aby spotřebitelské veřejnosti umožnily rozlišit na trhu jimi produkované výrobky či jimi poskytované služby od výrobků a služeb konkurenčních soutěžitelů. Pravdivé je i konstatování žalobce, že smyslem § 31 odst. 1 písm. c) zákona o ochranných známkách, jež bylo klíčovým pro rozhodnutí v projednávané věci, je zabránit klamání veřejnosti, k němuž by mohlo docházet v důsledku užívání takové ochranné známky, která se stala potenciálně klamavou teprve následně, tj. až po dni jejího zápisu do rejstříku ochranných známek, a to v důsledku jejího užívání vlastníkem nebo s jeho souhlasem. Pravdou je i to, že zmíněné ustanovení uvádí toliko demonstrativní výčet toho, v čem může spočívat klamavost dané ochranné známky.

Je ovšem třeba zdůraznit, že žádný z výše uvedených faktů žalovaný v napadeném roz-

hodnutí nezpochybnil, stejně jako nezpochybnil skutečnost, že ochranné známky žalobce mají, a to nejen v České republice, dobré jméno. Zamítnutí žalobcova návrhu na zrušení napadené ochranné známky, jejímž vlastníkem je osoba zúčastněná na řízení, vystavěl žalovaný v napadeném rozhodnutí na následujících závěrech:

- klamavost označení je třeba posuzovat ve vztahu k vlastníkovi ochranné známky a ve vztahu k výrobkům a službám, pro které je předmětné označení zapsáno, nikoliv ve vztahu k třetím osobám (a jejich ochranným známkám). Klamavost by měla být zřejmě především ze samotné ochranné známky, např. na základě porovnání údajů obsažených v ochranné známce se seznamem výrobků a služeb a s ostatními údaji v ochranné známce;

- důvodem vyloučení zápisu klamavých označení z rejstříku ochranných známek (a tedy i důvodem následného zrušení klamavých označení) je ochrana veřejných zájmů;

- návrhové řízení o zrušení napadené ochranné známky nemůže být úspěšný s tvrzením, že dříve nezávadná ochranná známka se stala klamavou, protože návrhové řízení se stala časem na trhu známějšími než napadená ochranná známka;

- to, že ochranné známky žalobce se staly mnohem známějšími než napadená ochranná známka, neznamená, že napadená ochranná známka klame veřejnost v důsledku užívání jejím vlastníkem;

- samotnou skutečnost, že se spotřebitelé mohou mylně domnívat, že výrobky označené napadenou ochrannou známkou pocházejí od žalobce, ač tomu tak ve skutečnosti není, nelze považovat za naplnění důvodu pro zrušení této ochranné známky podle § 31 odst. 1 písm. c) zákona o ochranných známkách. Klamavost totiž nelze zaměňovat s nebezpečím záměny s jinou ochrannou známkou;

- to, že napadená ochranná známka klame veřejnost v důsledku užívání jejím vlastníkem, žalobce v řízení neprokázal. Důkazy k prokázání tohoto tvrzení předložil opožděně, a proto k nim nelze přihlížet; uvedené dů-

kazy navíc neprokazují užívání napadené ochranné známky jejím vlastníkem.

Se všemi výše uvedenými závěry, které žalovaný v napadeném rozhodnutí náležitě zdůvodnil, se soud plně ztotožňuje.

O vzájemné provázanosti § 31 odst. 1 písm. c) zákona o ochranných známkách s § 4 písm. b) téhož zákona, pokud jde o důvod klamavosti označení, resp. ochranné známky, svědčí jejich téměř shodná dikce. Obě ustanovení příkladmo zmiňují možné klamání veřejnosti, zejména pokud jde o povahu, jakost nebo zeměpisný původ výrobků nebo služeb. Účelem, který § 4 zákona o ochranných známkách sleduje, je ochrana veřejného zájmu, s nímž je v rozporu zápis takových označení, jejichž zápisu brání absolutní překážky zápisné způsobilosti zakotvené pod písmeny a) – m) uvedeného ustanovení. Tyto absolutní překážky zápisné způsobilosti přihlašovaného označení zkoumá žalovaný v rámci věcného průzkumu přihlášky ochranné známky z úřední povinnosti, aniž by se přitom zabýval tím, zda přihlašované označení zasahuje do práv vlastníků jiných ochranných známek. Již z toho je zřejmé, že žalovaný v rámci věcného průzkumu nemůže potenciální klamavost přihlašovaného označení posuzovat v relaci k jiným označením jiných vlastníků. Totéž pak musí platit i pro posuzování téže otázky možné klamavosti již zapsané ochranné známky podle § 31 odst. 1 písm. c) zákona o ochranných známkách.

Jak předseda žalovaného správně dovodil, zkoumání existence nebezpečí záměny přihlašovaného označení se starší ochrannou známkou jiného vlastníka na straně spotřebitelské veřejnosti má své místo až v řízení o námitkách podaných podle § 25 ve spojení s § 7 zákona o ochranných známkách, k němuž však může dojít až po zveřejnění přihlášky ochranné známky žalovaným ve Věstníku, tj. po skončení věcného průzkumu. Právě v řízení o námitkách může vlastník starší ochranné známky při současném splnění dalších podmínek uvedených v § 7 citovaného zákona brojit proti zápisu přihlašovaného označení s poukazem na jeho shodnost či totožnost s jeho starší ochrannou známkou, která by

mohla způsobovat záměnu obou označení na straně spotřebitelské veřejnosti. Možnost obrany proti téže nežádoucí situaci, kdy by na trhu vedle sebe existovala zaměnitelná označení různých vlastníků, vlastníkovi starší ochranné známky přiznává též § 32 odst. 3 zákona o ochranných známkách, podle kterého žalovaný prohlásí (již zapsanou) ochrannou známkou za neplatnou v řízení zahájeném na návrh osoby uvedené v § 7 a z důvodů v tomto ustanovení uvedených.

Z výše popsané systematiky zákona o ochranných známkách nepochybně vyplývá, že klamavost označení ve smyslu § 4 písm. b), a stejně tak ani klamavost ochranné známky ve smyslu § 31 odst. 1 písm. c) tohoto zákona, nelze směřovat s otázkou nebezpečí záměny srovnávaných označení na trhu v důsledku jejich shodnosti či podobnosti. Zákon o ochranných známkách oba tyto pojmy zřetelně odlišuje a upravuje je v rámci odlišných institutů známkového práva (věcný průzkum přihlášky prováděný žalovaným x řízení o námitkách; řízení o zrušení ochranné známky z důvodu její následné klamavosti x řízení o prohlášení ochranné známky za neplatnou z důvodů uvedených v § 7). V tom, že na trhu existuje a je užívána ochranná známka jiného vlastníka, kterou by spotřebitelé mohli zaměnit s napadenou ochrannou známkou vzhledem k jejich shodnosti či podobnosti, proto nelze spatřovat klamavost napadené ochranné známky ve smyslu uvedeného zákona.

Klamavost ochranné známky je, jak správně dovodil předseda žalovaného, nutno posuzovat nikoliv v relaci k jiným označením třetích osob, ale výlučně ve vztahu k vlastníkovi předmětné ochranné známky a ve vztahu k výrobkům a službám, pro které je tato ochranná známka zapsána. V souzené věci žalobce ničím nezpochybnil závěr předsedy žalovaného, že napadená ochranná známka obsahuje pouze prvek „NIKE“, který sám o sobě svým významem ve spotřebitelích neevokuje žádné konkrétní vlastnosti, které by pak očekávali u výrobků takto označených a které výrobky osoby zúčastněné na řízení označované touto ochrannou známkou (parfémy a esence všeho druhu) nemají. Napadená ochranná

známka tedy nebyla klamavá v okamžiku jejího zápisu do rejstříku a na základě porovnání slovního prvku, kterým je tvořena, s osobou jejího vlastníka a se seznamem výrobků, pro které byla tato ochranná známka zapsána, nelze její klamavost dovodit ani k datu vydání napadeného rozhodnutí.

Podstatu žalobcovy argumentace lze shrnout tak, že napadená ochranná známka působí na veřejnost klamavě, protože je shodná s ochrannými známkami žalobce, které mají dobré jméno a jsou celosvětově známé, a spotřebitelé proto výrobky osoby zúčastněné na řízení označené napadenou ochrannou známkou mylně spojují se žalobcem. Z výše uvedeného nicméně vyplývá, že možnou klamavost napadené ochranné známky nelze posuzovat v relaci k jiným ochranným známkám třetích osob (v daném případě k ochranným známkám žalobce), a že za klamavost nelze považovat nebezpečí záměny ochranných známek v důsledku jejich shodnosti či podobnosti. Tyto závěry, s nimiž se soud ztotožnil, vyvrací důvodnost žalobcovy argumentace, o níž se opírá jak jeho návrh na zrušení napadené ochranné známky, tak i žaloba proti napadenému rozhodnutí.

Tvrzení žalobce, že na straně spotřebitelské veřejnosti na českém trhu dochází k záměně napadené ochranné známky s jeho ochrannými známkami téhož znění, není z výše popsaných důvodů relevantním argumentem pro závěr o možné klamavosti napadené ochranné známky, což znamená, že ani v případě jeho prokázání nemůže vést ke zrušení napadené ochranné známky podle § 31 odst. 1 písm. c) zákona o ochranných známkách. Předseda žalovaného proto nepochybil, jestliže označil za irelevantní pro posouzení věci samé důkaz v podobě průzkumu veřejného mínění, jímž žalobce hodlal prokázat své tvrzení, že významná část veřejnosti považuje výrobky osoby zúčastněné na řízení označené napadenou ochrannou známkou za výrobky pocházející od žalobce. (...)

V řízení před správním orgánem nebylo prokázáno, že by se způsob, jakým osoba zúčastněná na řízení užívá napadenou ochrannou známku, od doby jejího zápisu jakkoliv

změnil. Ostatně i sám žalobce spojuje tvrzenou klamavost napadené ochranné známky s tím, že jím užívané ochranné známky stejného znění získaly v České republice dobré jméno. Tím ovšem nepřímou tvrdí, že se napadená ochranná známka stala dodatečně klamavou nikoliv v důsledku užívání ze strany jejího vlastníka, ale v důsledku jednání samotného žalobce, které vedlo k tomu, že průměrný spotřebitel výrobky označené napadenou ochrannou známkou nesprávně přičítá žalobci. Toto žalobcovy jednání, které osoba zúčastněná na řízení nemohla nijak ovlivnit, nemůže být považováno za naplnění zákonem stanovené podmínky pro zrušení napadené ochranné známky podle § 31 odst. 1 písm. c) zákona o ochranných známkách. Podmínku zákona naplňuje toliko jednání vlastníka ochranné známky spočívající v jejím užívání, popř. jeho souhlas s takovým užíváním, v důsledku kterého může předmětná ochranná známka po dni jejího zápisu vést ke klamání veřejnosti. Takové jednání musí být v řízení o návrhu třetí osoby na zrušení ochranné známky předloženými důkazy jednoznačně prokázáno; pouhý předpoklad takového jednání pro vyhovění návrhu nepostačuje.

Na tomto místě nelze než přitakat konstatování předsedy žalovaného, že jistě nemůže být k tíži vlastníka napadené ochranné známky zapsané již v roce 1984, který tuto ochrannou známku dlouhodobě užívá, že po jejím zápisu se označení žalobce stala mnohem známějšími.

K námitce žalobce, že napadené rozhodnutí popírá základní funkci ochranných známek, kterou je umožnění jednoznačné identifikace výrobků a služeb pocházejících z určitého zdroje, a odepírá tak ochranu českému spotřebiteli, soud uvádí, že smyslem právní úpravy známkového práva není jen ochrana spotřebitelů, ale též ochrana práv vlastníků ochranných známek, mezi něž patří především právo na nerušené užívání jimi vlastněných ochranných známek. (...)

Pokud jde o střet práv vlastníků vzájemně kolidujících ochranných známek, zákon o ochranných známkách vychází ze zásady „*vigilantibus iura scripta sunt*“ (práva náleží bdělým).

O tom výmluvně svědčí jeho § 12 odst. 1, který vylučuje možnost vlastníka starší ochranné známky nebo uživatele staršího označení požadovat prohlášení pozdější shodné či podobné ochranné známky za neplatnou (§ 32), popřípadě bránit jejímu dalšímu užívání, jestliže strpěl její užívání po dobu 5 let ode dne, kdy se o tomto užívání dozvěděl, ledaže by přihláška pozdější ochranné známky nebyla podána v dobré víře. Zákon tedy v citovaném ustanovení připouští, aby v případě, že vlastník starší ochranné známky strpí po vymezenou dobu užívání kolidující ochranné známky jiným subjektem, vedle sebe existovaly shodné či podobné ochranné známky různých vlastníků. Jinými slovy řečeno, zákon předpokládá a připouští za určitých podmínek i koexistenci zaměnitelných označení na trhu, což je z pohledu spotřebitelské veřejnosti nepochybně stav nežádoucí, neboť taková označení nemohou řádně plnit svoji zá-

kladní (rozlišovací) funkci. Uvedené svědčí o tom, že nezákonnost napadeného rozhodnutí nelze automaticky dovodovat z toho, že na straně spotřebitelské veřejnosti může docházet k záměně výrobků osoby zúčastněné na řízení označených napadenou ochrannou známkou s výrobky žalobce, přesněji řečeno ke spojování těchto výrobků se žalobcem.

Z § 12 odst. 1 zákona o ochranných známkách navíc zcela jednoznačně vyplývá, že instrumentem, který má vlastníku starší ochranné známky sloužit k ochraně proti další existenci a užívání shodné či podobné ochranné známky jiného subjektu, je návrh na prohlášení kolidující ochranné známky za neplatnou podle § 32 uvedeného zákona, nikoliv návrh na její zrušení podle § 31 stejného zákona. I tato skutečnost prokazuje správnost výkladu zákona o ochranných známkách, který při rozhodování v dané věci zaujal předseda žalovaného. (...)

## 3112

### Vojáci z povolání: propuštění ze služebního poměru z důvodu organizačních změn

k § 19 odst. 1 písm. e) zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění zákona č. 254/2002 Sb.

**Pro propuštění vojáka z povolání ze služebního poměru z důvodu organizačních změn je třeba současného naplnění dvou zákonných podmínek: existence organizační změny a neexistence jiného služebního zařazení vojáka z povolání. Rozhodl-li ministr obrany v rámci svých personálních pravomocí o zrušení určitých systemizovaných míst, jejichž označení výslovně uvedl v příloze svého rozhodnutí, jedná se o organizační změnu v kontextu § 19 odst. 1 písm. e) zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, která je podmínkou pro propuštění vojáka vykonávajícího službu na takovém systemizovaném místě.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2014, čj. 3 Ads 107/2013-36)*

**Prejudikatura:** č. 54/2005 Sb. NS.

**Věc:** Ing. Jan A. proti Ministerstvu obrany o neplatnost propuštění ze služebního poměru, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím o organizačních změnách ze dne 16. 7. 2009 rozhodl ministr obrany o tom, že z důvodu restrikcí rozpočtu kapitoly Ministerstva obrany v roce 2010 a rozpočtového výhledu pro léta 2011 a 2012 v ná-

vaznosti na úkolový list ze dne 25. 6. 2009 byla v písmenu d) zrušena konkrétní systemizovaná místa uvedená v příloze č. 1. Označení zrušených systemizovaných míst je provedeno použitím kódu 2 číselníku blokace systemi-

zovaných míst z Informačního systému o službě a personálu (ISSP), v tomto případě bez ohledu na to, zda se jedná o obsazené nebo neobsazené systemizované místo. Podle písmene e) tohoto rozhodnutí je u zaměstnanců na rušených systemizovaných místech dán důvod ke skončení pracovního poměru pro nadbytečnost [§ 52 písm. c) zákoníku práce z roku 2006] nebo k zániku služebního poměru propuštěním z organizačních důvodů [§ 19 odst. 1 písm. e) zákona o vojácích z povolání]. Podle písmene f) tohoto rozhodnutí veškeré pracovněprávní a služebněprávní úkony související se zabezpečením a provedením organizačních změn, je nutno provádět v souladu s příslušnými ustanoveními zákoníku práce z roku 2006 v procesu hromadného propuštění a zákona o vojácích z povolání. Tímto rozhodnutím ministr obrany uložil všem vedoucím zaměstnancům zabezpečit snížení počtu zaměstnanců podle přílohy č. 1 k tomuto rozhodnutí a ihned zahájit realizaci potřebných právních úkonů v souladu s právními předpisy. V příloze č. 1 (z níž je ve spisu žalovaného založena pouze kopie strany 67) jsou uvedena čísla rušených systemizovaných služebních míst. Na řádku 2232 je uvedeno číslo systemizovaného místa podle tabulky počtů č. 400250, pořadové číslo 31, strana 34, řádek 14.

Ze záznamu o personálním pohovoru mezi velitelem plk. Ing. Josefem B. a žalobcem ze dne 28. 7. 2009 vyplývá, že žalobce byl seznámen s rozhodnutím ministra obrany o organizačních změnách, na základě něhož došlo k 31. 12. 2009 ke snížení počtu personálu a ke zrušení systemizovaného místa v tabulce počtů č. 400250, strana 034, řádek 14, na němž byl žalobce služebně zařazen. Zároveň mu bylo sděleno, že pro něho není v organizační struktuře 24. základny dopravního letectva ani u přímo podřízených svazků a útvarů Velitelství společných sil volně systemizované místo k jinému služebnímu zařazení.

Rozhodnutím ředitele Ředitelství personální podpory ze dne 7. 9. 2009 byl žalobce ke dni 31. 12. 2009 propuštěn ze služebního poměru z důvodu organizačních změn podle § 19 odst. 1 písm. e) zákona o vojácích z povolání.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 11. 2009 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 31. 10. 2013, čj. 8 Ad 1/2010-48, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění se městský soud ztotožnil s názorem žalobce, že k jeho propuštění došlo v rozporu s § 19 odst. 1 písm. e) zákona o vojácích z povolání. Tato norma stanoví, že voják musí být propuštěn ze služebního poměru tehdy, došlo-li k organizačním změnám, v jejichž důsledku neexistuje pro vojáka ani jeho dosavadní, ale ani jiné služební zařazení. Nutným předpokladem pro propuštění vojáka ze služebního poměru je tedy především skutečnost, že v rámci organizační jednotky, u níž je služebně zařazen, došlo k organizační změně, která měla za následek zrušení jeho služebního zařazení. Zákon tedy předpokládá časovou a kauzální souvislost mezi organizační změnou jakožto příčinou a zánikem služebního systemizovaného místa jakožto následkem. Pro jiný výklad citované normy soud neshledal rozumný důvod. V projednávané věci však taková skutečnost nenastala. Rozhodnutí služebních orgánů obou stupňů jsou založena na rozhodnutí Ministra obrany o organizačních změnách ze dne 16. 7. 2009, jež však žádné organizační změny ve vztahu k žalobci nestanoví. V bodech 4, 5, 6 a 7 sice ukládá provedení organizačních změn, jak je zřejmé z pokynu „*reorganizovat*“ tam jmenované organizační jednotky, avšak nic z toho se netýkalo jednotky, u níž byl služebně zařazen žalobce. V případě žalobce tedy nedošlo k žádné organizační změně u jeho jednotky (příčina), která by měla za následek zrušení služebního systemizovaného místa. Jedinou změnou, jež se týká žalobce, je tedy zrušení jeho systemizovaného místa. Tuto změnu ovšem nelze nazvat „*organizační změnou*“, neboť nevedla k žádné změně organizace jeho jednotky. Z žádného rozhodnutí není zřejmé, že by touto změnou došlo k úpravě například druhu nebo množství stanovených úkolů jednotky, ke změně vnitřní struktury této jednotky, ke

změně systému velení apod. Ostatně ničím takovým služební orgány ve svých rozhodnutích ani neargumentovaly. Pokud tedy došlo ke zrušení žalobcem zastávaného systemizovaného místa, stalo se tak nikoliv v důsledku organizační změny, jak předpokládá § 19 odst. 1 písm. e) zákona o vojácích z povolání. Pro úplnost soud dodal, že se nezabýval námitkami žalobce, směřujícími proti rozhodnutí ministra obrany o organizačních změnách ze dne 16. 7. 2009, neboť jednak shodně se žalovaným nepovažoval tento úkon za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., a jednak jeho přezkum považoval za nadbytečný – pro rozhodnutí o žalobě bylo dostačující přezkoumání rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru a závěr, že nebyly splněny předpoklady podle § 19 odst. 1 písm. e) zákona o vojácích z povolání.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozhodnutí městského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že městský soud považuje za organizační změny pouze změny strukturální a změny objemu pracovních úkolů, ačkoliv toto zužující pojetí nemá oporu v platné právní úpravě. Pojem „organizační změny“ není žádným právním předpisem definován. Zákon o vojácích z povolání neobsahuje ani nepřímý výčet situací či úkonů, jež by bylo možné zahrnout pod pojem „organizační změny“. Tento pojem je upraven zákoníkem práce z roku 2006, podle jehož § 52 písm. a) až c) a § 54 písm. a) a b) jsou organizačními změnami tyto situace: zaměstnavatel nebo jeho část se ruší, přemísťuje; dochází ke změně úkolů zaměstnavatele, jeho technického vybavení, snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivity práce, či příp. jiné organizační změny. Tento výčet je podle názoru stěžovatele pouze demonstrativní, a proto organizační změnou může být i jiná podobná situace, která má za následek nutnost propuštění zaměstnance z pracovního poměru. Toto pojetí organizační změny je dlouhodobě ustálené, neboť obdobně ji upravoval již zákoník práce z roku 1965. Právě to je důvodem, proč zákon o vojácích z povolání pojem organizační změna nijak nedefinuje a jako důvod k propuštění ze služebního poměru uvádí v § 19 písm. e)

strohé vyjádření „není pro něho v důsledku organizačních změn jiné zařazení“. Obdobně a z téhož důvodu pomíjejí definici pojmu organizační změny i jiné zákony upravující služební poměr. To, že úsporná opatření jsou druhem organizačních změn, stěžovatel považuje za natolik samozřejmé, že i kdyby *per analogiam iuris* užitý § 52 písm. c) zákoníku práce z roku 2006 neobsahoval obrat „snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivity práce“, i pak by zastával názor, že úsporná opatření zcela nepochybně spadají pod pojem „jiné organizační změny“ v § 52 písm. c) zákoníku práce z roku 2006. Rozhodnutí ministra obrany z důvodu vládou stanovených úsporných opatření o zrušení systemizovaného místa žalobce je rozhodnutím o organizační změně. Vzhledem k tomu, že v příloze tohoto rozhodnutí je uvedeno i systemizované místo žalobce, stal se žalobce v důsledku prováděných organizačních změn nadbytečný. Příčinná souvislost mezi rozhodnutím ministra obrany o organizačních změnách a nemožností služebního zařazení žalobce byla dle stěžovatele zřejmá. Právní názor městského soudu v předmětné věci proto stěžovatel považoval za překvapivý, nepředvídatelný a nedostatečně odůvodněný. Pokud městský soud argumentoval též tím, že v rozhodnutí ministra obrany o organizačních změnách je ukládáno provedení reorganizace i jiným organizačním jednotkám než jednotce, v níž byl služebně zařazen žalobce, pak stěžovatel namítal, že úkoly uvedené pod body 5, 6 a 7 byly ukládány relativně samostatným organizačním složkám resortu (vojenské policii, vojenským ubytovacím a stavebním správám, Univerzitě obrany) a s úkoly uvedenými v bodech 4 a 8 šlo o značně rozsáhlé snížení počtu zaměstnanců a vojáků, které si vynutilo i strukturální změny. V případě vojenských útvarů, kde nedocházelo podle přílohy č. 1 předmětného rozhodnutí ministra obrany pouze ke zrušení některých systemizovaných míst, nebylo nutno nad rámec rušení počtu systemizovaných míst další strukturální změny provádět. Organizační změny v těchto případech nespočívaly ve změně struktury, ale ve snížení počtu sloužících vojáků za účelem zvýšení efektivity plně-



ní úkolů jednotky. I takové snížení počtu systemizovaných míst je třeba dle stěžovatele považovat za organizační změnu.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti v prvé řadě odkázal na své žalobní námítky, v nichž uvedl, že ministr obrany není oprávněn rozhodovat o organizačních změnách, neboť toto je ve výlučné pravomoci vlády České republiky jako kolektivního orgánu, který rozhoduje ve smyslu § 6 písm. c) zákona o vojácích z povolání. V návaznosti na to žalobce dále tvrdil, že ani jednotliví velitelé na nižších stupních nejsou oprávněni k rozhodování o organizačních změnách a ani k rozhodování o potřebnosti či způsobu regulace a kvalifikačním složení vojáků, které Armáda ČR potřebuje. K tomu žalobce poukázal na § 2 odst. 2 citovaného zákona (podle něhož činí právní úkony ve věcech služebního poměru služební orgány, jimiž jsou prezident republiky, ministr obrany a v rozsahu určeném rozkazem prezidenta či rozkazem ministra velitelé, náčelníci, ředitelé a jiní vedoucí zaměstnanci) a dále na rozkaz ministra obrany č. 19/2008. Pokud by jednotliví velitelé mohli rozhodovat o organizačních změnách, pak by bylo velmi jednoduché zbavit se jakéhokoliv vojáka jen tím, že se účelově a v rozporu se skutečnými potřebami armády zruší systemizované místo konkrétní osoby. Podle čl. 1 bodu 2 rozkazu ministra obrany č. 19/2008 se organizační struktury vytvářejí na základě nařízení k realizaci organizačních, mobilizačních a dislokačních změn v rezortu Ministerstva obrany rozpracováním do návrhu mikrostruktury a následným zavedením mírových systemizovaných míst do Informačního systému o službě a personálu. Organizační změny je podle názoru žalobce nutno vnímat jako systémové opatření, které vede k optimalizaci organizačního uspořádání ve vztahu k plněným úkolům při zabezpečení obrany a svrchovanosti státu, a to způsobem, který byl jasně vymezen v citovaném rozkazu ministra obrany č. 19/2008. Žalobce dále podotkl, že vzhledem k veřejnoprávní povaze služebního poměru není možno jeho úpravu vykládat extenzivně, ale restriktivně. Žalobce dále poukázal na ustálenou judikaturu týkající

ci se propouštění zaměstnanců na základě organizačních změn zaměstnavatele [§ 52 písm. c) zákoníku práce z roku 2006]. Konkrétně citoval rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2004, sp. zn. 21 Cdo 2204/2003, č. 54/2005 Sb. NS, z něhož vyplývá, že pokud byly rozhodnutím zaměstnavatele od počátku sledovány jiné cíle a pokud zaměstnavatel pouze předstíral přijetí organizačního opatření (změnu svých úkolů, technického vybavení, snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivity práce anebo jinou organizační změnu), je třeba bez ohledu na to, jak zaměstnavatel své organizační opatření označil, dovodit, že rozhodnutí o organizační změně nebylo přijato. Z uvedeného žalobce dovodil, že organizační změna podle zákona o vojácích z povolání musí souviset se změnou úkolů zaměstnavatele, změnou vnitřní struktury, systému velení atp., jinak se o organizační změnu nejedná.

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

### Z odůvodnění:

(...) Rozhodovacím důvodem napadeného rozsudku, proti němuž také směřují všechny kasační námítky stěžovatele, je právní názor městského soudu opřený o výklad § 19 odst. 1 písm. e) zákona o vojácích z povolání, podle něhož chyběla pro propuštění žalobce ze služebního poměru jedna ze zákonných podmínek pro propuštění vojáka ze služebního poměru, a to samotná organizační změna. S tímto právním názorem Nejvyšší správní soud nesouhlasí, a to z následujících důvodů.

Podle § 19 odst. 1 písm. e) zákona o vojácích z povolání platí, že „[v]oják musí být propuštěn ze služebního poměru, pokud není pro něho v důsledku organizačních změn jiné služební zařazení“. Mezi stranami není sporné, že toto ustanovení je třeba vykládat tak, že pro propuštění vojáka ze služebního poměru z důvodu organizačních změn musí být splněny dvě zákonné podmínky: 1) existence samotné organizační změny; 2) neexistence jiného služebního zařazení v ozbroje-

ných silách ČR. Mezi stranami je spor o výklad pojmu organizační změna, a to ve vztahu k rozhodnutí ministra obrany ze dne 16. 7. 2009, které se stalo podkladem pro propuštění žalobce ze služebního poměru.

Lze souhlasit se stěžovatelem v tom, že pojem organizační změna není v kontextu zákona o vojácích z povolání nijak explicitně legálně definován, přičemž žádné vodítko v tomto ohledu neposkytuje ani důvodová zpráva k tomuto zákonu (viz k tomu sněmovní tisk č. 139, 1999, přístupný na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)). V takovém případě je namístě vycházet *per analogiam* z právní úpravy obdobného institutu výpovědi pro nadbytečnost obsažené v zákoníku práce z roku 2006, neboť i služební poměr je i přes svá nesporná veřejnoprávní specifika určitým druhem zaměstnaneckého vztahu (viz k tomu právní názor zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v usnesení ze dne 13. 12. 2007, čj. Konf 26/2005-9, dále také vize usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 5. 2003, sp. zn. 21 Cdo 100/2003). Zákoník práce z roku 2006 účinný od 1. 1. 2007, upravuje výpověď pro nadbytečnost v § 52 odst. 1 písm. c), podle něhož zaměstnavatel může dát zaměstnanci výpověď, „*stane-li se zaměstnanec nadbytečným vzhledem k rozhodnutí zaměstnavatele nebo příslušného orgánu o změně jeho úkolů, technického vybavení, o snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivnosti práce nebo o jiných organizačních změnách*“. Stejnou dikci této skutkové podstaty výpovědi ze strany zaměstnavatele upravoval i § 46 odst. 1 písm. c) předchozího zákoníku práce z roku 1965 (účinný do 31. 12. 2006). Proto lze při výkladu pojmu „*organizační změna*“ vycházet z názorů zaujatých judikaturou civilních soudů, a to i ve vztahu k původní právní úpravě obsažené v zákoníku práce z roku 1965.

K výkladu pojmu organizační změna ve smyslu původního § 46 odst. 1 písm. c) zákoníku práce z roku 1965 se vyjádřil Nejvyšší soud např. v rozsudku ze dne 25. 8. 1998, sp. zn. 2 Cdon 1130/97 (publ. v časopise Soudní rozhledy č. 11, 1999, s. 374 a násl.), v němž dospěl k názoru, že o *výběru zaměstnance, kte-*

*rý je nadbytečným, rozhoduje výlučně zaměstnavatel; soud není oprávněn v tomto směru rozhodnutí zaměstnavatele přezkoumávat. Zákoník práce nebo jiné právní předpisy nestanoví, že by rozhodnutí o změně úkolů zaměstnavatele, jeho technického vybavení, o snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivnosti práce nebo o jiných organizačních změnách muselo být přijato (vydáno) vždy jen písemně, a ani nepředpokládají, že by muselo být zaměstnavatelem „vyhlášeno“ nebo jiným způsobem zveřejněno. Takové rozhodnutí však musí být přijato před podáním výpovědi a zaměstnanec s ním musí být seznámen; postačí ovšem, jestliže se tak stane až ve výpovědi z pracovního poměru. V řízení o neplatnost výpovědi dané podle § 46 odst. 1 písm. c) zákoníku práce soud není povinen zabývat se platností rozhodnutí zaměstnavatele o organizační změně jako otázkou předběžnou, jelikož takové rozhodnutí není právním úkonem ve smyslu § 240 odst. 2 zákoníku práce, neboť nejde o takový projev vůle, s nímž by právní předpisy spojovaly změnu nebo zánik práv a povinností účastníků pracovněprávního vztahu. Jedná se pouze o skutečnost (tzv. faktický úkon), která je hmotněprávním předpokladem pro právní úkony tam, kde to právní předpisy stanoví a která není sama o sobě způsobila přivodit následky v právních vztazích účastníků pracovněprávního vztahu.*

V duchu tohoto právního názoru se nesly i další judikáty vztahující se k tomuto problému, z nichž je potřeba podrobněji představit právní názor Nejvyššího soudu ve výše citovaném rozsudku sp. zn. 21 Cdo 2204/2003, který zmínil i žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti. V této věci žalobce za řízení před soudy tvrdil, že žalovaný zaměstnavatel vytvořil jeho nadbytečnost jako řidiče „*uměle*“, neboť nejprve k dosavadním čtyřem řidičům přijal ode dne 1. 2. 2001 pátého (na základě svého rozhodnutí ze dne 1. 12. 2000) a posléze stav řidičů o jednoho snížil (svým rozhodnutím ze dne 9. 7. 2001), což mu formálně umožnilo vybrat žalobce jako nadbytečného zaměstnance a dát mu výpověď

z pracovního poměru podle § 46 odst. 1 písm. c) zákoníku práce z roku 1965. Nejvyšší soud v této věci dospěl k závěru, že *výpověď z pracovního poměru, kterou dal zaměstnavatel zaměstnanci podle § 46 odst. 1 písm. c) zákoníku práce, je neplatná, jestliže rozhodnutí zaměstnavatele nebo příslušného orgánu nebylo přijato k dosažení změny úkolů zaměstnavatele, technického vybavení, snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivnosti práce nebo jiné organizační změny, pomoci níž měl být regulován počet zaměstnanců a jejich kvalifikační složení tak, aby zaměstnavatel nadále zaměstnával jen takový počet zaměstnanců a v takovém kvalifikačním složení, jaké odpovídá jeho potřebám, a podle svého obsahu nebo účelu směřovalo k jinému cíli.* Tento názor Nejvyššího soudu lze tedy vykládat tak, že samotná organizační změna se sice v řízení před soudem nepřezkoumává, a to ani jako předběžná otázka, nicméně pokud z dokazování prováděného soudem vyplývá, že účel opatření zaměstnavatele vydávaného za organizační změnu představující příčinu následné výpovědi dané zaměstnanci byl jiný, pak je samotná výpověď neplatná.

Žalobce i městský soud však z výkladu uvedených ustanovení zákoníku práce i z judikatury pro otázku podmínek pro propuštění ze služebního poměru dovozují, že pokud organizační změna nespočívá ve změně druhu nebo množství stanovených úkolů jednotky, ke změně vnitřní struktury této jednotky, ke změně systému velení apod., nejedná se ve své podstatě o organizační změnu. Takový výklad však není správný a je v rozporu i se samotným textem zákoníku práce, který jako jeden z druhů organizačních změn v širším slova smyslu rozeznává také „*snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivnosti práce*“. Taková situace zjevně nastala i v případě, kdy ministr obrany provedl svým rozhodnutím ze dne 16. 7. 2009 úspěšná opatření ve smyslu rozpočtové politiky vlády, jejichž důsledkem bylo mimo jiné také zrušení řady systemizovaných služebních míst. V tom právě spočívala samotná organizační změna, tedy v rozhodnutí ministra obrany zrušit tato

systemizovaná místa za účelem úspory finančních prostředků ze státního rozpočtu, což vedlo ke snížení počtu sloužících vojáků napříč jednotlivými organizačními jednotkami ozbrojených sil ČR. Ani zákoník práce, ani zákon o vojácích z povolání přitom neklade na takové rozhodnutí žádné formální nároky. Mimo to lze dát za pravdu stěžovateli v tom ohledu, že ani zákoník práce z roku 2006 ani zákoník práce z roku 1965 neobsahovaly úplný výčet situací, které náleží pod rozsah pojmu organizační změna. Zároveň je třeba poznamenat, že tato organizační změna aspoň formálně sledovala legitimní cíl, tedy úsporu veřejných prostředků poskytovaných na provoz ozbrojených sil ČR. Pokud byla – jak žalobce tvrdil s odkazem na některé mediální výstupy – tato organizační změna ve vztahu ke konkrétním vojákům zneužita za účelem vyřizování osobních účtů či zbavování se nepohodlných spolupracovníků, pak k tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že je na rozhodnutí zaměstnavatele, kteří zaměstnanci budou považováni za nadbytečné a tuto volbu ani její důvody není správní soud kompetentní přezkoumávat. Podstatné ovšem je, aby jeho rozhodnutí o organizační změně sledovalo zákonem předvídané cíle, aby bylo existentní a průkazné a aby nebylo v rozporu se zákazem diskriminace a zákazem zneužití práv a povinností zakotveným speciálně pro služební poměry vojáků z povolání v § 2 odst. 3 a 4 zákona o vojácích z povolání.

Městský soud tedy jednak nesprávně vyložil samotnou skutkovou podstatu upravenou v § 19 odst. 1 písm. e) zákona o vojácích z povolání, ale také nesprávně vyložil význam samotného podkladového rozhodnutí ministra obrany o organizačních změnách tak, že žádné organizační změny ve vztahu k žalobci nestanoví. Tak by tomu však mohlo být pouze v situaci, kdyby číslo systemizovaného služebního místa podle tabulky počtů, které žalobce zastával, nebylo uvedeno v příloze č. 1 tohoto rozhodnutí, na niž přímo odkazuje písmeno d) tohoto rozhodnutí, zatímco písmeno e) jednoznačně kvalifikuje tuto skutečnost jako takovou organizační změnu, která způsobuje nadbytečnost vojáků sloužících na

uvedených systemizovaných místech označených prostřednictvím odkazu na tabulku počtů v příloze č. 1 rozhodnutí ministra obrany. Lze sice polemizovat o tom, do jaké míry je přehledné či srozumitelné identifikovat seznam rušených systemizovaných míst bez jakéhokoliv slovního popisu služebního zařazení pouze číselným označením podle kódu, ovšem na druhé straně je nutno konstatovat, že dopad na systemizované místo žalobce z této konstrukce dovoditelný je. Žalobce navíc ani netvrdil, že by jeho služební místo nebylo v rozhodnutí uvedeno. Za této situace je argumentace městského soudu nesprávná ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť skutečnost, že konkrétně vůči útvaru nedošlo ke změnám velení, vnitřní struktury jednotky či v jejích úkolech, neznamená, že se žalobce nedotýká rozhodnutí ministra obrany o nadbytečnosti jeho systemizovaného místa.

Pouze *obiter dictum* Nejvyšší správní soud dodává, že žalobcovy námitky (k nimž se městský soud meritorně nevyjádřil) směřující vůči samotné pravomoci ministra obrany vydat rozhodnutí o organizačních změnách je třeba řešit v kontextu § 2 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, podle něhož „[s]lužebním orgánem v ozbrojených silách jsou prezident republiky (dále jen *prezident*'), ministr obrany (dále jen *ministr*') a v rozsahu určeném rozkazem prezidenta nebo rozkazem ministra velitelé, náčelníci a jiní vedoucí pracovníci“. Podle § 2 odst. 2 zákona o vojácích z povolání platí, že „[p]rávní úkony ve věcech služebního poměru jménem České republiky činí služební orgány, kterými jsou prezident republiky (dále jen *prezident*'), ministr obrany (dále jen

*ministr*') a v rozsahu určeném rozkazem prezidenta nebo rozkazem ministra velitelé, náčelníci, ředitelé a jiní vedoucí zaměstnanci“. Ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 219/1999 Sb. stanovuje oprávnění Ministerstva obrany při řízení armády zřizovat a rušit vojenské útvary, vojenská zařízení a vojenské záchranné útvary, zatímco § 7 odst. 2 tohoto zákona zakotvuje oprávnění ministra obrany k zabezpečení úkolů armády vydávat rozkazy, které jsou závazné pro vojáky v činné službě. V předmětné věci je třeba konstatovat, že v rozhodnutí ministra obrany ze dne 16. 7. 2009, kterým byly provedeny organizační změny v rezortu Ministerstva obrany, nešlo o zřizování ani rušení organizačních útvarů či vojenských zařízení, nýbrž o akt personálního řízení ozbrojených sil České republiky. Vzhledem k tomu, že pro přijetí organizační změny tohoto druhu zákon nestanovuje žádnou konkrétní formu, není označení tohoto aktu, který městský soud vyhodnotil jako úkon vyloučený ze soudního přezkumu, z hlediska jeho platnosti rozhodné. Jak již Nejvyšší správní soud výše zdůraznil, z hlediska přezkumu následného rozhodnutí o propuštění vojáka ze služebního poměru je rozhodné, zda bylo o organizační změně skutečně rozhodnuto, což zahrnuje i posouzení toho, zda k tomu došlo kompetentním orgánem.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud přisvědčil námitkám stěžovatele a shledal, že napadený rozsudek městského soudu trpí nezákonností spočívající v nesprávném právním posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Proto napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). (...)

## 3113

### Sociální služby: zvládání dietního režimu; příspěvek na péči

k § 9 odst. 1 písm. d) a h) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění zákona č. 366/2011 Sb.

k příloze č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění zákonů č. 340/2007 Sb., č. 239/2009 Sb., č. 162/2010 Sb. a č. 391/2011 Sb.

**Zvládání dietního režimu (zde bezlepková dieta při celiakii) je hodnoceno v rámci základní životní potřeby stravování ve smyslu § 9 odst. 1 písm. d) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, a přílohy č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, a nelze je bez dalšího duplicitně zohlednit při posuzování zvládání základní životní potřeby péče o zdraví dle § 9 odst. 1 písm. h) zákona o sociálních službách.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, čj. 4 Ads 75/2014-20)

**Prejudikatura:** náleží Ústavního soudu č. 30/1998 Sb.

**Věc:** Daniela F. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o příspěvek na péči, o kasační stížnosti žalobkyně.

Úřad práce České republiky – krajská pobočka pro hlavní město Prahu (dále jen „Úřad práce“) rozhodnutím ze dne 20. 10. 2012 nepřiznal žalobkyni příspěvek na péči podle § 7 zákona o sociálních službách.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 6. 2013 zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu práce. Ve svém rozhodnutí žalovaný vycházel z posudku ze dne 28. 1. 2013 a ze srovnávacího posudku vyhotoveného dne 14. 5. 2013 dvěma různými posudkovými komisemi Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „posudkové komise“), podle nichž rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobkyně byla celiakie diagnostikována v srpnu roku 2011. Zavedením přísné bezlepkové diety bylo dosaženo uspokojivého vymizení příznaků, ale přesto se u žalobkyně projevovaly vedlejší projevy nemoci: porucha aktivity a pozornosti, přechodová tiková porucha, specifická vývojová dysortografie a dyslexie na bázi expresivní poruchy lehkého stupně. Na základě uvedeného zdravotního stavu byla žalobkyně uznána osobou nevládající dvě základní životní potřeby v oblasti stravování a osobních aktivit při zohlednění psychické zátěže; naopak posudkové komise neuznaly nevládání základní životní potřeby péče o zdraví, protože dietní opatření bylo zohledněno v základní životní potřebě stravování. Žalobkyně proto nebyla podle § 8 odst. 1 zákona o sociálních službách považována za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby; sice vyžadovala z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu každodenní mimořádnou péči, ale nebyla neschopna zvládat alespoň tři základní životní potřeby.

Žalobou podanou dne 7. 8. 2013 u Městského soudu v Praze brojila žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného z důvodu, že posudková komise nehodnotila základní životní potřebu péče o zdraví samostatně, ale hodnotila ji v rámci základní životní potřeby stravování. Nemoc celiakii je možné léčit pouze přísnou bezlepkovou dietou, a proto je zřejmě nesprávné, že dodržování přísné bezlepkové diety bylo hodnoceno pouze v oblasti základní životní potřeby stravování, a nikoli péče o zdraví. Zákonodárce v § 2c vyhlášky č. 505/2006 Sb. předpokládal, že každá životní potřeba bude posuzována samostatně a uznání jedné nemůže vyloučit uznání druhé. Žalobkyně proto navrhla, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud rozsudkem ze dne 5. 2. 2014, čj. 2 Ad 43/2013-27, podanou žalobu zamítl. V odůvodnění vycházel z posudku Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 28. 1. 2013 a ze srovnávacího posudku ze dne 14. 5. 2013. Posudková komise ve druhém z nich neshledala u žalobkyně důvod pro nevládání základní životní potřeby péče o zdraví, protože žalobkyně neutilizovala pravidelně léky vyžadující dohled, neaplikovala injekce, nevykonávala rehabilitační činnosti nebo neutilizovala ortopedické pomůcky. Léčba celiakie vyžaduje dodržování přísné bezlepkové diety. Pokud bylo dodržování takové diety zohledněno při posuzování zvládání základní životní potřeby stravování [§ 9 odst. 1 písm. d) zákona o sociálních službách], nebylo možné ji současně podřadit i pod základní životní potřebu péče o zdraví

[§ 9 odst. 1 písm. h) tamtéž]. Dalším důvodem pro nepřiznání neschopnosti zvládat základní životní potřebu v oblasti péče o zdraví byla skutečnost, že dodržování diety nedoprovázelo žádné jiné zdravotní opatření. Městský soud dále poukázal na to, že posudky ze dne 28. 1. 2013 a zejména ze dne 14. 5. 2013 zpracované podle § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, splňovaly podmínky kladené na úplnost a přesvědčivost. Posudková komise byla řádným způsobem obsazena, kromě posudkového lékaře byl přítomen i lékař – internista, a vycházela ze zdravotní dokumentace, jež poskytla nepochybný diagnostický souhrn zdravotních obtíží žalobkyně. Městský soud proto neshledal žádnou nezákonnost rozhodnutí vydaného žalovaným.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla dne 7. 4. 2014 rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodu, že městský soud nesprávně aplikoval zákon o sociálních službách a vyhlášku č. 505/2006 Sb. na její zdravotní postižení. Městský soud z větší části rekapituloval správní spis a v odůvodnění se omezil toliko na citování právní úpravy a opakování závěrů posudkové komise, že stěžovatelka není neschopna zvládat základní životní potřebu v oblasti péče o zdraví [§ 9 odst. 1 písm. h) zákona o sociálních službách]. Stěžovatelka se domnívala, že městský soud nesprávně posoudil použití § 9 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 9 odst. 2 citovaného zákona, podle něhož se základní životní potřeba péče o zdraví hodnotí ke konkrétnímu zdravotnímu postižení a režimu stanovenému ošetřujícím lékařem. Stěžovatelka dále uvedla, že jedinou současnou kauzální terapií nemoci celiakie je dodržování bezlepkové diety, která jí byla stanovena jako léčebný režim. Jestliže je bezlepková dieta nejen dietním režimem ale současně i jedinou léčebnou metodou nemoci celiakie, porušily správní orgány § 9 odst. 2 zákona o sociálních službách, když jí podřadily toliko pod základní životní potřebu v oblasti stravování. Jinými slovy, pokud stěžovatelka není schopna zvládat základní životní potřebu stravování, je pojmově vyloučeno, aby současně zvládala základní životní potřebu péči

o zdraví, protože bezlepková dieta je jedinou dostupnou léčbou tohoto onemocnění. Neschopnost dodržovat bezlepkovou dietu bez pomoci třetí osoby má závažnější dopady než pouze v oblasti stravování, protože důsledky porušování dietního režimu se mohou projevit přímo na zdraví vznikem přidružených onemocnění. Právní hodnocení je pak i v rozporu s § 1 odst. 4 vyhlášky č. 505/2006 Sb. Stěžovatelka není schopna bez pomoci třetí osoby dodržovat bezlepkovou dietu a s ní spojené obstarávání a přípravu bezlepkových potravin pro nedostatečný psychosociální stupeň vývoje. Městský soud se nevypořádal s výše uvedenými argumenty, protože pouze zopakoval závěry správních orgánů bez jejich konfrontace s nemocí stěžovatelky; takový postup je v rozporu se zásadami správního soudnictví i s rezolucí Výboru ministrů Rady Evropy č. (77) 31.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

### II.

#### Posouzení kasační stížnosti

(...) [10] Stěžovatelka napadá všemi svými kasačními námitkami právní zhodnocení svého zdravotního stavu, z něhož vycházely správní orgány obou stupňů i městský soud a slovy kterého není neschopna zvládat základní životní potřebu v oblasti péče o zdraví [§ 9 odst. 1 písm. h) zákon o sociálních službách]. Správní orgány totiž dodržování dietního opatření při nemoci celiakie podřadily pouze pod základní životní potřebu stravování.

[11] Podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o sociálních službách „[o]soba do 18 let věku se považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepřiznivého zdravotního stavu není schopna zvládat tři základní životní potřeby“.

[12] Podle § 9 odst. 1 zákona o sociálních službách „[p]ři posuzování stupně závislosti se hodnotí schopnost zvládat tyto základní životní potřeby: a) mobilita, b) orientace, c) komunikace, d) stravování, e) oblékání

a obouvání, f) tělesná hygiena, g) výkon fyziologické potřeby, h) péče o zdraví, i) osobní aktivity, j) péče o domácnost“. Základní životní potřeba péče o domácnost se ale neposuzuje u osob do 18 let věku (§ 9 odst. 3 tamtéž).

[13] Podle písm. d) přílohy č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb. „[s]travování: Za schopnost zvládat tuto základní životní potřebu se považuje stav, kdy osoba je schopna vybrat si ke konzumaci hotový nápoj a potraviny, nápoj nalít, stravu naporcovat, naservírovat, najíst se a napít, dodržovat stanovený dietní režim.“

[14] Podle přílohy č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb. „[p]éče o zdraví: Za schopnost zvládat tuto základní životní potřebu se považuje stav, kdy osoba je schopna dodržovat stanovený léčebný režim, provádět stanovená léčebná a ošetrovatelská opatření a používat k tomu potřebné léky, pomůcky.“

[15] Posouzení zdravotního stavu, podle konstantní judikatury zdejšího soudu, je věcí odborně-medicínskou, k níž nemají soudy potřebné odborné znalosti, a proto vždy vychází z vyjádření subjektů, které ony znalosti mají. Z tohoto důvodu soudy kladou při hodnocení posudků zvýšený důraz na jejich jednoznačnost, úplnost a přesvědčivost (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2013, čj. 3 Ads 24/2013-34). K rozhodnutí o stěžovatelkou předestřené námitce naproti tomu je ale povolán zdejší soud, protože se jedná o posouzení právní otázky, zdali nezvládnání aktivity dietní režim posuzované v rámci základní životní potřeby stravování [písm. d) přílohy č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb.], přičemž tento dietní režim je současně jedinou účinnou léčebnou metodou nemoci celiakie, může být podřazeno i pod aktivitu léčebný režim základní životní potřeby péče o zdraví [písm. h) přílohy č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb.].

[16] Nejvyšší správní soud prvně podrobil obě ustanovení jazykovému výkladu, který je základní metodou vedoucí k interpretaci právní normy (srovnej např. § 2 odst. 2 občanského zákoníku z roku 2012). Žalovaný

v příloze č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb. definoval znaky pro posuzování základních životních potřeb prostřednictvím výtčtů aktivit, jež slouží k ověření schopnosti zvládat příslušnou životní potřebu. Mezi aktivitami naplňujícími základní životní potřebu stravování je uvedena i schopnost dodržovat stanovený dietní režim a v případě základní životní potřeby péče o zdraví je jednou z dílčích aktivit schopnost dodržovat stanovený léčebný režim. Ve vyhlášce č. 505/2006 Sb. ale nejsou k dispozici legální definice obou pojmů a samotný jazykový význam textu nevede nutně k závěru, že péče o zdraví zahrnuje i dodržování dietního režimu. Význam obou dílčích aktivit je proto třeba vykládat v kontextu dalších aktivit příslušného ustanovení. Zatímco schopnost dodržovat dietní režim je pak spojena s obstaráním si vhodné stravy, její přípravou a konzumací, schopnost dodržovat léčebný režim vyplývá ze schopností provádět stanovená léčebná a ošetrovatelská opatření a používat potřebné léky a pomůcky. Proto ani výklad obou pojmů v kontextu systematiky definic základních životních potřeb nevede k závěru, že by léčebný režim pojmově zahrnoval i dietní stravování. Jednou ze zásad jazykového výkladu přitom je i zásada zákazu synonymického výkladu spočívající v tom, že pokud v právním předpise jsou použity různé výrazy, jejichž význam se v obecném jazyce může překrývat, měly by být vykládány tak, že v kontextu vykládaného právního předpisu mají různý význam (srov. Wintř, J. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha : Auditorium, 2013, s. 53.). Ačkoli tedy v obecném jazyce může dodržování léčebného režimu zahrnovat i dodržování dietního režimu, pro účely výkladu příslušných ustanovení přílohy č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb. by těmito pojmy měl být připisován odlišný význam.

[17] K výše uvedenému Nejvyšší správní soud dodává, že obsah pojmů běžného jazyka a právního systému se nemusí vždy shodovat, a nelze tak vždy zcela intuitivně z obsahu pojmů běžného jazyka dovodit obsah právních pojmů. Tímto případem je i sousloví péče o zdraví. Zdraví je mnohovýznamový pojem. Světová zdravotnická organizace například

definuje zdraví jako stav fyzické, mentální a sociální pohody a nikoli pouze jako absenci nemoci: „*Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity.*“ (Ústava Světové zdravotnické organizace [online]. Světová zdravotnická organizace, 1946 [cit. 23. 6. 2014]. Dostupné z: <http://www.who.int/governance/eb/constitution/en/>). Zatímco tedy v běžné řeči pojem péče o zdraví (v širším smyslu) bezrozporně zahrnuje vedle případné odborné léčby i správnou životosprávu spočívající ve vhodném stravování, dostatku pohybu, minimalizaci stresu, kvalitních mezilidských vztazích a psychické hygieně, v pojmosloví zákona o sociálních službách je péče o zdraví (v užším právním smyslu) jedním z kvalifikačních kritérií, které popisuje toliko schopnost pečovat o zdraví z pohledu provádění léčebných a ošetrovatelských opatření a užívání léků a pomůcek. Pokud by byl pojem péče o zdraví v zákoně o sociálních službách vykládán v širším smyslu, schopnost zvládat základní životní potřebu péče o zdraví by nebyla naplněna v celé řadě případů; k tomu by jen stačilo, aby fyzická osoba nezvládala jiné základní životní potřeby, které jsou při péči o zdraví v širším smyslu potřebné. V případě přijetí definice „*zdraví*“ Světové zdravotnické organizace by dokonce *ad absurdum* schopnost pečovat o své zdraví nezvládali i mnozí jinak fyzicky zdraví jedinci. Rozšiřující výklad rozsahu základní životní potřeby péče o zdraví by proto deformoval systém deseti základních životních potřeb pro posuzování stupně závislosti; péče o zdraví by pak totiž zahrnovala i schopnost zvládat jiné základní životní potřeby mimo oblast medicínské péče o zdraví. Takový závěr by ale byl v rozporu s účelem příspěvku na péči, jehož smyslem je poskytování pomoci a podpory toliko fyzickým osobám, jejichž dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav dosahuje určité vyšší míry závažnosti.

[18] Uvedený závěr ob stojí i za použití dalších výkladových metod (jazykový výklad je pouze prvotním přiblížením k interpretované normě, viz nálezn Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97,

č. 30/1998 Sb.). Zákon o sociálních službách stanoví podmínky (neschopnost zvládat určitý počet základních životních potřeb), za kterých je možné přiznat příspěvek na péči. Prováděcí vyhláška č. 505/2006 Sb. pak vymezuje jednotná hodnotící kritéria (dílní aktivity), která indikují schopnost naplňovat tyto základní životní potřeby. Jinými slovy, zákon stanoví předmět zkoumání a vyhláška upřesňuje způsob. Z hlediska systematiky zákonodárce stanovil deset (v případě mladistvých devět) rovnocenných základních životních potřeb, na základě jejichž posouzení se stanovuje stupeň závislosti. Účelem této platné právní úpravy je tedy objektivizovat kritéria pro hodnocení zdravotního stavu pro účely zjištění míry závislosti na pomoci třetích osob v rámci systému sociální pomoci. I když samozřejmě nelze vyloučit možnost, že jedno konkrétní zdravotní postižení může vést k neschopnosti zvládat více základních životních potřeb, k takovému závěru je možné dospět pouze v případě, že konkrétní postižení skutečně brání posuzované osobě ve vykonávání více reálných aktivit spadajících do různých životních potřeb ve smyslu předmětné vyhlášky. Naopak k takovému závěru nelze dospět tak, že jedna konkrétní aktivita (dodržování dietního režimu) by byla opakovaně hodnocena v rámci více životních potřeb, jak se toho domáhá stěžovatelka. Takový závěr by byl i v rozporu s účelem právní úpravy, kterou je, jak výše uvedeno, objektivní vyhodnocení stupně závislosti na pomoci třetích osob z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu.

[19] Nejvyšší správní soud z výše uvedeného dovozuje, že schopnost zvládat základní životní potřeby péči o zdraví je nutné vykládat v doslovném rozsahu prováděcí vyhlášky č. 505/2006 Sb. Nejvyšší správní soud vnímá nepříznivou zdravotní situaci stěžovatelky a její rodiny a omezení, která jí její onemocnění přináší v běžném životě, a ztotožňuje se s ní v tvrzení, že v případě péče o zdraví v širším smyslu by bylo možné pod tuto základní životní potřebu podřadit i stravování, respektive opatření nezbytná pro dodržení lékařem nařízeného léčebného stravovacího (dietní-



ho) režimu. Tento výklad by ale ve světle výše nastiněných závěrů neudržitelně rozšiřoval rozsah jednoho posuzovacího kritéria – základní životní potřeby péče o zdraví – pro přiznání příspěvku na péči. Pokud je součástí léčby celiakie dietní režim, jenž je výslovně zahrnut pod základní životní potřebu stravování [písm. d) přílohy č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb.], projeví se neschopnost samostatně dodržovat dietní režim pouze v oblasti základní životní potřeby stravování. Městský soud proto dospěl při posouzení této právní otázky ke správnému závěru, když kvalifikoval dietní opatření nařízené k léčbě nemoci celiakie toliko jako dílčí aktivitu základní životní potřeby stravování. Hodnocení schopnosti péče o zdraví ve vztahu ke konkrétnímu onemocnění podle § 9 odst. 2 zákona o sociálních

službách je pak bezpředmětné, protože specifikuje toliko posuzování základní životní potřeby péče o zdraví v užším právním slova smyslu a stěžovatelka není osobou, která by takto vymezenou základní životní potřebu nezvládala.

[20] Nejvyšší správní soud dále shledal napadený rozsudek městského soudu dostatečně odůvodněným, srozumitelným a logickým, proto nebyla důvodná ani (blíže stěžovatelkou nespécifikovaná) námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Není přitom na závalu, pokud se městský soud po vyhodnocení věci ztotožnil s právním názorem žalovaného a převzal i podstatnou část jeho argumentace uvedené v napadeném rozhodnutí žalovaného, která příléhavým způsobem vypořádávala námitky stěžovatelky uplatněné v žalobě.

## 3114

### Důchodové pojištění: náhradní doba pojištění

k § 13 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 425/2003 Sb.

**Dobu trvání pracovní neschopnosti získanou podle právních předpisů platných před 1. 1. 1996 je třeba hodnotit jako náhradní dobu za předpokladu, že zaměstnanec vznikl nárok na nemocenské dávky, a to bez ohledu na to, zda mu tyto dávky byly skutečně vyplaceny.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2014, čj. 3 Ads 58/2013-26)*

**Prejudikatura:** č. 2478/2012 Sb. NSS.

**Věc:** Jozef K. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 20. 9. 2011 žalovaná změnila na základě námitek žalobce rozhodnutí I. stupně tak, že žalobci přiznala podle § 31 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, s přihlédnutím k čl. 52 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, starobní důchod od 19. 9. 2010 ve výši 8 384 Kč. Tento důchod náležel žalobci od ledna 2011 podle nařízení vlády č. 281/2010 Sb. ve výši 8 962 Kč měsíčně a od ledna 2012 podle vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 286/2011 Sb. ve výši 8 834 Kč měsíčně.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu u Krajského soudu v Ostravě, v níž mimo jiné namítal, že žalovaná nezhodnotila dobu nemoci od 23. 5. 1990 do 30. 11. 1990 jakožto náhradní dobu a zároveň dobu vyloučenou s odůvodněním, že se žalobci nepodařilo prokázat nárok na nemocenské v době jeho nemoci. Žalobce nesporně prokázal, že dne 23. 4. 1990 utrpěl nepracovní úraz, jehož léčení si vyžadovalo pracovní neschopnost trvající až do 30. 11. 1990. K tomu žalobce dodal, že nemocenské dávky sice nepobíral, avšak nikoliv proto, že by na ně neměl nárok, ale

v důsledku liknavosti jeho zaměstnavatele. Podle názoru žalobce se žalovaná měla zabývat otázkou, zda na nemocenské měl nárok, a nikoliv tím, zda toto nemocenské bylo skutečně vypláceno.

Krajský soud rozsudkem ze dne 23. 5. 2013, čj. 18 Ad 39/2012-20, žalobu zamítl. V odůvodnění svého rozsudku k námitce nezhodnocení doby nemoci krajský soud uvedl, že podle § 13 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění se za dobu pojištění považují též doby zaměstnání získané před 1. 1. 1996 podle předpisů platných před tímto dnem. V době uvedené pracovní neschopnosti žalobce platil § 9 odst. 1 písm. f) zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení,<sup>\*)</sup> podle kterého se do doby zaměstnání započítá i doba, po kterou měl občan nárok na nemocenské, pokud v této době zaměstnání trvalo alespoň jeden rok. Krajský soud označil za nesporné, že v době od 1. 5. do 30. 11. 1990 podle fotokopie potvrzení o pracovní neschopnosti žalobce skutečně byl ve stavu pracovní neschopnosti. Aby ovšem uvedenou dobu bylo možno do celkové doby pojištění jako náhradní dobu započíst a zároveň tuto dobu vyloučit při výpočtu osobního vyměřovacího základu pro účel výpočtu výše poměrné části starobního důchodu, muselo by být v řízení skutečně prokázáno, že za tuto dobu žalobce měl nárok na nemocenské dávky dle shora citovaného zákonného ustanovení, resp. že mu tyto dávky byly vypláceny. Žalobce v průběhu řízení prokazoval, že tyto dávky nemocenského pojištění skutečně uplatňoval, ale z důvodu liknavosti bývalého zaměstnavatele mu tyto dávky propláceny nebyly. Skutečnost, že měl nárok na nemocenské dávky v uvedeném období nelze dovodit ani z fotokopie evidenčního listu o době zaměstnání a výdělku vystaveného Spotřebním družstvem Budoucnost v Ostravě potvrzujícím, že žalobce u této organizace byl zaměstnán do 20. 11. 1985, přičemž za rok 1990 (tedy 5 let po ukončení pracovního poměru) obsahuje údaj o tom, že „DN placeny jako expertu v zahraničí“ a počet dnů pracovní neschopnosti 199.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž mimo jiné zopakoval žalobní námitku, že žalovaná nezhodnotila dobu nemoci od 23. 5. 1990 do 30. 11. 1990 jakožto náhradní dobu a zároveň dobu vyloučenou. Stěžovatel předně n souhlasil se závěrem krajského soudu, že aby bylo možno do celkové doby pojištění jako náhradní dobu započíst a zároveň tuto dobu vyloučit při výpočtu osobního vyměřovacího základu, muselo by být v řízení skutečně prokázáno, že za tuto dobu měl žalobce nárok na nemocenské dávky, resp. že mu byly vypláceny. Předpis o sociálním zabezpečení byl interpretován v neprospěch jeho adresáta, aniž přitom bylo šetřeno jeho podstaty a smyslu. Stěžovatel také namítal směšování významu pojmu „nárok na dávku“ a „výplata dávky“.

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

### Z odůvodnění:

(...) Ke kasační námitce nezapočtení doby nároku na nemocenské jako náhradní doby pojištění Nejvyšší správní soud uvádí následující. Podle § 13 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění se za dobu pojištění považují též doby zaměstnání získané před 1. 1. 1996 podle předpisů platných před tímto dnem. Podle § 13 odst. 2 se za náhradní dobu pojištění považují též náhradní doby získané před 1. 1. 1996 podle předpisů platných před tímto dnem. Podle § 9 odst. 1 písm. f) zákona č. 100/1988 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 1995, „[t]řvalo-li zaměstnání aspoň rok, započítávají se do něho tyto náhradní doby: [...] f) doba, po kterou měl občan nárok na nemocenské, peněžitou pomoc v mateřství a podporu při ošetřování člena rodiny, doba, po kterou byl muž z důvodu péče o dítě poskytován příspěvek nebo peněžitá pomoc, a doba ošetřování (péče) člena rodiny po uplynutí období, po které občan pobíral podporu při ošetřování člena rodiny, pokud v této době zaměstnání trvalo“.

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

Podle § 15 odst. 1 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců<sup>\*)</sup>, ve znění účinném do 30. 6. 1990 „[n]emocenské náleží místo mzdy nebo platu (dále jen ‚mzda‘) zaměstnanci, který je pro nemoc nebo úraz uznán dočasně neschopným k výkonu svého dosavadního zaměstnání“, a dále podle § 15 odst. 3 tohoto zákona platilo, že „[n]emocenské se poskytuje od prvního dne dočasné neschopnosti (§ 22) k výkonu dosavadního zaměstnání pro nemoc nebo úraz (dále jen ‚pracovní neschopnost‘) do skončení pracovní neschopnosti nebo do uznání invalidity nebo částečné invalidity podle předpisů vydaných na podkladě § 51 odst. 4. Nemocenské se však poskytuje nejdéle po dobu jednoho roku od počátku pracovní neschopnosti (dále jen ‚podpůrčí doba‘)“. Dále podle § 42 odst. 1 tohoto zákona platilo, že „[p]reventivní a léčebná péče a dávky nemocenského pojištění náleží, jestliže se podmínky rozhodné pro jejich přiznání splnily v době pojištění podle tohoto zákona nebo sice po skončení pojištění, avšak ještě během doby, po kterou zaměstnanec pobírá nemocenské nebo peněžitou pomoc v mateřství, anebo jestliže se splnily v ochranné lhůtě“. Tato zákonná úprava však měla své provedení ve vyhlášce č. 165/1979 Sb., o nemocenském pojištění některých pracovníků a poskytování dávek nemocenského pojištění občanům ve zvláštních případech,<sup>\*)</sup> která s účinností ke dni 23. 4. 1990, kdy si stěžovatel měl přivodit nepracovní úraz, obsahovala následující právní úpravu nemocenského pojištění pro kategorii expertů v zahraničí. Podle § 35 odst. 1 této vyhlášky se za experty v zahraničí „pro účely nemocenského pojištění považují českoslovenští občané, kteří v rámci mezinárodní spolupráce jsou se souhlasem československých orgánů činní v zahraničí pro zahraniční zaměstnavatele a jimi jsou též odměňováni“. Podle § 32 odst. 1 citované vyhlášky, který se použije na základě výslovného odkazu v § 38 jak pro pracovníky v zahraničí, tak i experty v zahraničí, platilo, že

„[j]e-li pracovník v zahraničí pojištěn také ve státě, v němž vykonává činnost, má nárok na peněžité dávky nemocenského pojištění podle tohoto oddílu, jen nevznikl-li mu nárok na obdobné dávky z pojištění v zahraničí nebo jsou-li dávky z tohoto pojištění nižší než dávky podle tohoto oddílu; v takovém případě obdrží jen rozdíl mezi dávkami z pojištění v zahraničí a dávkami podle tohoto oddílu“. Z uvedeného výkladu relevantní vnitrostátní právní úpravy nemocenského pojištění vyplývá, že pro úsudek, zda stěžovateli vznikl či nevznikl nárok na nemocenské, je třeba nejprve zjistit, zda byl či nebyl poživatelé obdobné dávky v Německu.

V tomto ohledu Nejvyšší správní soud připomíná, že mezi Československem a Německou demokratickou republikou byla již v roce 1957 uzavřena mezinárodní smlouva o sociálním zabezpečení, konkrétně Dohoda mezi vládou Československé republiky a vládou Německé demokratické republiky o spolupráci na poli sociální politiky (č. 59/1957 Sb.). Ačkoliv se jednalo pouze o mezivládní dohodu, obsahovala přímo použitelná koordinační pravidla a skrze zákon č. 100/1932 Sb., o vnitrostátní účinnosti smluv o sociálním pojištění,<sup>\*)</sup> účinný až do 1. 1. 2009 měla tato mezinárodní smlouva nepochybně vnitrostátní závaznost. Tato smlouva se vztahovala i na problematiku poskytování dávek nemocenského pojištění občanům smluvních stran (čl. 1 bod 6). Podle článku 2 této smlouvy do jejího osobního rozsahu náležely nejen osoby, které přesídily z jednoho státu do druhého, ale také osoby, které se přechodně zdržovaly na území druhého státu nebo žijí ve druhém státě a jsou potřební. Tato mezinárodní smlouva je kromě principu rovného zacházení s občany druhé smluvní strany založena také na dvou kolizních kritériích: státu určeném podle pracoviště občana a principu domicilu (státu bydliště). To znamená, že při provádění sociálního pojištění se použijí – s výjimkou poskytování dávek – právní předpisy toho státu, na jehož území je vykonáváno

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 1. 2009 zrušen zákonem č. 187/2006 Sb.

zaměstnání (činnost) rozhodné pro pojištění, pokud se v této Dohodě nestanoví jinak. Podle čl. 5 odst. 1 této smlouvy „[p]leněžitě dávky nemocenského pojištění a rodinné přídatky poskytuje podle vlastních právních předpisů nositel pojištění státu bydliště“. Přitom přihlédně také k době pojištění (zaměstnání) získané na území druhého státu. To znamená, že v případě expertů v zahraničí, jejichž státem bydliště bylo Československo a byli vysláni k výkonu práce přechodně do NDR, měl dávky nemocenského pojištění vyplácet československý nositel pojištění, tedy československá organizace, která experta do druhého smluvního státu vyslala, příp. organizace, která plnění těchto povinností převzala nebo které bylo jejich plnění rozhodnutím příslušného ústředního orgánu uloženo (§ 39 vyhlášky č. 165/1979 Sb.).

Jak uvedl stěžovatel, v době trvání pracovního poměru dne 23. 4. 1990 utrpěl pracovní úraz, jehož léčení si vyžádalo pracovní neschopnost trvající až do 30. 11. 1990. Za předpokladu, že skutečně nepobíral nemocenských v Německu u svého zaměstnavatele, kde pobíral mzdu, anebo tyto dávky byly nižší, vznikl mu tím nárok na nemocenské podle tehdejší československé právní úpravy, protože došlo ke splnění podmínek pro jeho přiznání v době trvání zaměstnání. Jeho zaměstnavatel však nevedl žádný evidenční list důchodového zabezpečení a ani mu nevyplácel nemocenské. Žalovaná se snažila došetřit potvrzení pracovní neschopnosti prostřednictvím Pražské správy sociálního zabezpečení, ale vzhledem k tomu, že se zaměstnavatel nevyjádřil k době trvání pracovní neschopnosti, tuto dobu pro účely výpočtu důchodu nezapočetla. Doklad o tom, že žalobce byl v pracovní neschopnosti, neshledala jako dostačující pro účely důchodového pojištění. Taktéž krajský soud uzavřel, že nárok na nemocenské dávky nebyl stěžovatelem prokázán. Nejvyšší správní soud musí souhlasit se stěžovatelem, že krajský soud směřuje význam pojmu „nárok na dávku“ s významem pojmu „výplata dávky“. Toto rozlišování je nezbytné zejména za situace, kdy pro účely započtení doby pojištění může postačovat

pouze vznik nároku na dávku a není nezbytně nutná i výplata této dávky. Z § 9 odst. 1 písm. f) zákona č. 100/1988 Sb. vyplývá, že pro započtení do doby pojištění by postačovala doba trvání nároku na nemocenské. V posuzovaném případě je však spornou zejména otázka prokázání existence tohoto nároku.

Ustanovení § 38 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, upravuje jako primární důkazní prostředek sloužící k osvědčení doby pojištění a získaných vyměřovacích základů zejména evidenční list důchodového pojištění, dříve evidenční list důchodového zabezpečení. Při jejich absenci je zapotřebí aplikovat obecná pravidla pro dokazování stanovená v § 51 odst. 1 správního řádu, podle něhož lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy, a to zejména listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Rovněž je nutné vycházet z konkrétních pravidel pro prokazování některých dob pojištění upravených v § 85 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, podle jehož odstavce pátého lze k prokázání doby pojištění použít čestného prohlášení nejméně dvou svědků a žadatele o důchod, nelze-li tuto dobu prokázat jinak (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, čj. 4 Ads 28/2013-22, dále též rozsudek ze dne 12. 6. 2013, čj. 4 Ads 8/2013-31 a rozsudek ze dne 2. 4. 2014, čj. 6 Ads 85/2013-33). Žalovaná je povinna podle § 50 odst. 2 správního řádu opatřit podklady pro vydání rozhodnutí nezbytné ke zjištění skutkového stavu věci. Pokud nelze opatřit podklady z údajů uvedených v evidenčních listech důchodového pojištění, lze provést šetření ve smyslu § 11 zákona č. 582/1991 Sb. Žalovaná v případě stěžovatele provedla šetření u Pražské správy sociálního zabezpečení a také si vyžádala sdělení Spotřebního družstva Budoucnost v Ostravě. Podle závěrů žalované a krajského soudu nebylo možné dovodit nárok na nemocenské dávky v uvedeném období pouze z fotokopie evidenčního listu o době zaměstnání

a výdělku vystaveného Spotřebním družstvem Budoucnost v Ostravě. Fotokopii potvrzení o pracovní neschopnosti stěžovatele v období od 23. 4. 1990 do 30. 11. 1990 a potvrzení o délce trvání zaměstnání u organizace Pražské restaurace, státní podnik, závod automat Koruna, od 12. 12. 1985 do 30. 4. 1990, nepovažovaly tyto orgány za důkaz vzniku a trvání nároku na nemocenské dávky.

Nejvyšší správní soud s výše uvedeným posouzením krajského soudu nesouhlasí. Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, dobu pojištění lze prokázat i obecnějšími důkazními prostředky (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2013, čj. 4 Ads 27/2013-20). Není-li následně pro zjištěnou dobu pojištění možné určit výši vyměřovacího základu, uplatní se pro výpočet postup dle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o důchodovém pojištění (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2009, čj. 3 Ads 88/2008-173, č. 2478/2012 Sb. NSS, a rozsudek téhož soudu ze dne 27. 10. 2010, čj. 3 Ads 78/2010-93). Stěžovatel doložil, že pracovní neschopnost mu vznikla v době trvání zaměstnání, a z potvrzení o délce této neschopnosti bylo možné dovodit také délku náhradní doby pojištění. Nejvyšší správní soud v postupu krajského soudu shledal pochybení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., protože krajský soud nejprve uvedl, že k započtení jako náhradní doby pojištění by muselo být v řízení prokázáno, že stěžovatel měl na nemocenské dávky nárok, resp. že mu byly vypláceny, čímž se dopustil nesprávného a vzhledem k výše uvedené právní argumentaci neúplného právního posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Následně pak

dovodil, že z provedeného prokazování nebylo možné tento nárok zjistit, ačkoliv je zjevné, že dokazování mělo být doplněno minimálně o vyjádření žalobce v tom směru, zda pobíral či nepobíral nemocenské dávky v Německu, příp. v jaké výši, a dále také v tom směru, kdy přesně stěžovatel utrpěl úraz, tedy zda se tak stalo před návratem do Československa nebo po návratu, kdy už stěžovatel nevykonával činnost experta. Tato skutková zjištění mají zásadní vliv na otázku vzniku nároku na nemocenské v Československu. Jelikož krajský soud neučinil příslušné kroky ke zjištění těchto skutečností, dopustil se tak jiné vady řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. písm. d) s. ř. s.]. Pro započtení jako náhradní doby pojištění je však dostačující existence doby trvání nároku, jak vyplývá z § 9 odst. 1 písm. f) zákona č. 100/1988 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 1995. Z výše uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud námitku nezapočtení doby nároku na nemocenské jako náhradní doby pojištění důvodnou.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasací stížnost zčásti důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Bude na něm, aby doplnil ve věci dokazování stran existence nároku stěžovatele na nemocenské dávky ze systému československého pojištění, přičemž bude povinen vycházet z výkladu právní úpravy nemocenského pojištění obsaženého v tomto rozsudku.

## 3115

### Školství: odložení kontroly studia; dodatečný zápis

k zákonu č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění účinném do 30. 6. 2010

**I pokud vnitřní předpisy vysoké školy výslovně neupravují možnost odložit průběžnou kontrolu studia (registraci) nebo stanovit termín dodatečného zápisu, tyto možnosti jsou dány povahou institutu individuálního studijního plánu, jehož podrobnosti nejsou těmito předpisy upraveny. Odložení kontroly studia a stanovení**

**dodatečného zápisu na jiný den, než ve kterém se konají pro studenty bez individuálního studijního plánu, je tudíž v rámci určení podmínek, za nichž je individuální studijní plán stanoven, přípustné a v souladu s vnitřními předpisy žalované i se zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2013, čj. 11 A 78/2010-170)\**

**Věc:** Ing. Zbyněk Ch. proti Univerzitě Karlově v Praze o odklad průběžné kontroly studia (registraci) a stanovení dodatečného termínu zápisu.

Děkan Matematicko-fyzikální fakulty Univerzity Karlovy (dále jen „děkan“) rozhodnutí ze dne 9. 10. 2009 rozhodl o ukončení přerušení studia žalobce a o odkladu registrace a dodatečném zápisu do akademického roku 2009/2010 ke dni 5. 1. 2010. Žalobce se v daném termínu do dalšího úseku studia nezapsal, proto mu byl stanoven náhradní termín zápisu na den 21. 1. 2010. Výzva o náhradním termínu byla zveřejněna na úřední desce dne 5. 1. 2010 a sejmuta dne 2. 2. 2010. Žalobce se dne 21. 1. 2010 sice dostavil na studijní oddělení, ale odmítl se zapsat z toho důvodu, že nechtěl připustit kontrolu splnění povinností za uplynulý úsek studia. O tomto odmítnutí byl proveden písemný zápis, který student podepsal. Děkan tuto skutečnost posoudil podle čl. 6 odst. 4 Studijního a zkušebního řádu Univerzity Karlovy v Praze (dále jen „studijní řád univerzity“) jako nesplnění požadavků vyplývajících ze studijního programu a podle čl. 12 odst. 1 písm. b) téhož předpisu ukončil studium žalobce rozhodnutím ze dne 3. 2. 2010. Děkan dne 11. 2. 2010 dále rozhodl o nepovolení dodatečného zápisu předmětů. Rektor Univerzity Karlovy (dále jen „rektor“) dne 29. 3. 2010 potvrdil rozhodnutí děkana o ukončení studia.

Žalobce podal proti uvedeným rozhodnutím děkana a rektora žalobu u Městského soudu v Praze, který usnesením ze dne 3. 9. 2010, čj. 11 A 78/2010-78, zastavil řízení o žalobě v části, v níž žalobce napadl rozhodnutí děkana o ukončení studia a rozhodnutí rektora, kterým bylo potvrzeno uvedené rozhodnutí děkana, a v části v níž se domáhal uložení povinnosti rektorovi vyřídit stížnost podanou žalobcem na proděkana (výrok č. I usnesení).

Dále městský soud žalobu odmítl v části, v níž se žalobce domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí děkana o ukončení přerušení studia a o odkladu registrace (výrok č. II usnesení). Právní věc žaloby proti rozhodnutí děkana o dodatečném zápisu do akademického roku 2009/2010 ke dni 5. 1. 2010 městský soud vyloučil k samostatnému projednání a rozhodnutí (výrok č. III usnesení) a konečně rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok IV usnesení).

Žalobce podal proti tomuto usnesení kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 15. 9. 2011, čj. 7 Ans 3/2011-118, zamítl. Žalobce následně podal ústavní stížnost, o které rozhodl Ústavní soud nálezem ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11, č. 25/2012 Sb. ÚS, tak, že výrok II. usnesení městského soudu čj. 11 A 78/2010-78 a rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 Ans 3/2011-118 zrušil.

Městský soud se proto znovu zabýval kauzou žalobce, který se domáhal přezkoumání několika rozhodnutí žalované. Městský soud předestřel souhrn argumentů žalobce, obsažených ve všech jeho žalobách a jejich doplněních. Všechny žaloby vedené u městského soudu se shodovaly v osobě žalobce a žalované, týkaly se jednoho studia žalobce a později vydaná rozhodnutí napadená žalobou vycházely z těch dříve vydaných, tedy spolu souvisely. Městský soud proto uvedená řízení v souladu s § 39 odst. 1 s. ř. s. spojil ke společnému projednání pod sp. zn. 11 A 78/2010.

Městský soud se tedy znovu zabýval mimo jiné i rozhodnutími děkana o ukončení pře-

*\* Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 12. 3. 2014, čj. 7 As 14/2013-150.*

rušení studia a o odkladu registrace. V rozhodnutí o ukončení přerušení studia děkan uvedl, že tak učinil k žádosti žalobce na základě dokladu o zaplacení poplatků za delší studium. Žalobce byl v rozhodnutí poučen, že může do třiceti dnů od jeho doručení podat rektorovi žádost o jeho přezkoumání. Rozhodnutím o odkladu registrace děkan vyslovil souhlas s odkladem registrace za 2. ročník studia do dne 5. 1. 2010 a s dodatečným zápisem do 3. ročníku akademického roku 2009/2010 ke dni 5. 1. 2010. V odůvodnění tohoto rozhodnutí děkan uvedl, že tak vyhověl žádostem žalobce (žalobce požádal, aby mohl skládat zápočty a zkoušky z předmětů dříve zapsaných po dobu celého akademického roku 2009/2010). Žalobce byl v rozhodnutí poučen, že může do třiceti dnů od jeho doručení podat rektorovi žádost o jeho přezkoumání.

Ve vztahu k rozhodnutí o ukončení přerušení studia žalobce namítl, že toto rozhodnutí je v části, v níž uvádí, že má žalobce opět status studenta, v rozporu se zákonem. Kogentní § 61 zákona o vysokých školách, totiž stanoví, že osoba, které bylo studium přerušeno, se stává studentem dnem opětovného zápisu do studia. Žalobce se domníval, že tudíž až do rozhodnutí o ukončení studia studentem nebyl a na rozhodování o jeho právech a povinnostech měly být v souladu s § 105 zákona o vysokých školách použity obecné předpisy upravující správní řízení, tedy správní řád. Žalobce dále uvedl, že rozhodnutí o odkladu registrace bylo zmatečné, neurčitě a nepřezkoumatelné, neboť předpisy, které se na věc vztahovaly, termíny „registrace“ a „dodatečný zápis“ neznají. Uvedený pojem je užit pouze ve Studijním a zkušebním řádu Matematicko-fyzikální fakulty Univerzity Karlovy (dále jen „studijní řád fakulty“), dle něhož však žalobce nestudoval, a v opatření děkana - harmonogramu pro akademický rok, který však není vnitřním předpisem žalované nebo Matematicko-fyzikální fakulty Univerzity Karlovy. Možnost odložit registraci však nezná ani uvedený studijní řád fakulty.

Žalobce doplnil, že dne 21. 1. 2010 se dostavil na studijní oddělení za účelem zápisu, kde mu bylo sděleno, že nejprve musí být

provedena průběžná kontrola za 2. ročník studia. Žalobce se však domníval, že kontrolován být nemohl, neboť v danou chvíli nebyl studentem, a tedy nebyl s Matematicko-fyzikální fakultou Univerzity Karlovy v žádném vztahu, který by mohl pravomoc provést kontrolu založit. Tvrzení, že zápisu bezprostředně předchází kontrola studijních povinností, ostatně nemá oporu v žádném právním předpisu.

Žalobce dále argumentoval, že žalovaná chybně posoudila žalobcovu žádost o možnost vykonat zkoušky z dříve zapsaných předmětů po dobu celého akademického roku 2009/2010 jako žádost o prodloužení individuálního studijního plánu. Takový výklad byl nesprávný, neboť o stanovení individuálního studijního plánu může požádat pouze student, kterým žalobce v dané chvíli nebyl. Studijní předpisy nadto možnost „prodloužení“ individuálního studijního plánu vůbec neznají, znají pouze jeho „stanovení“.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že dne 29. 9. 2009 jí bylo doručeno oznámení žalobce, že požadované poplatky za delší studium, kvůli nimž mu bylo studium přerušeno, již uhradil (uvedené doložil výpisem z účtu) a že žádá o obnovení studia. Současně žalobce požádal o možnost vykonat zápočty, klasifikované zápočty a zkoušky z předmětů, zapsaných v akademickém roce 2007/2008 a 2008/2009 po dobu akademického roku 2009/2010. Naposled uvedená žádost byla ze strany žalované posouzena jako žádost o prodloužení individuálního studijního plánu, neboť žalobce před přerušением studia podle individuálního studijního plánu studoval: byl mu stanoven rozhodnutím ze dne 22. 10. 2008 a spočíval v rozložení aktuálního (tj. druhého) ročníku do dvou let (akademické roky 2007/2008 a 2008/2009). Z obsahu žádosti o možnost vykonat zkoušky a zápočty z těchto dvou let v následujícím akademickém roce bylo dle žalované zřejmé, že žalobce žádal, aby bylo v jeho případě postupováno jinak, než je obvyklé, tj. individuálně.

Žalovaná ve vztahu k námitkám žalobce napadajícím rozhodnutí o odkladu registrace uvedla, že pojem „registrace“ byl použit v souladu s opatřením děkana - harmonogramem

pro akademický rok 2008/2009 a byl běžně používán rovněž i v předchozích harmonogramech akademických let s vysvětlením, že se jedná o kontrolu splnění povinností. V harmonogramu pro akademický rok 2009/2010 je namísto pojmu „registrace“ uveden pojem „kontrola splnění povinností (dříve registrace)“. Registrace, respektive kontrola splněných povinností, tak probíhá pravidelně každý rok a námitka žalobce je nedůvodná a účelová. Důvodná není ani námitka, že na den 21. 1. 2010 nebyla žalobci žádná kontrola stanovena. Z rozhodnutí o odkladu registrace je zřejmé, že mu byla registrace odložena a zápis byl stanoven na den 5. 1. 2010, přičemž je běžnou praxí, že před zápisem do nového ročníku musí studijní referentka provést registraci za účelem zjištění, zda má student dostatečný počet kreditů pro postup do dalšího ročníku. Termín dodatečného zápisu pak byl žalobci stanoven v souladu s čl. 4 odst. 6 studijního řádu univerzity. Důvodem pro ukončení studia žalobce bylo nezapsání se do dalšího úseku studia. Nešlo o údajný důvod, jak se žalobce domnívá, neboť došlo k naplnění podmínek čl. 4 odst. 6 věty první a druhé studijního řádu univerzity, dle něhož pokud se student v daném termínu nezapiše do příslušného úseku studia, zveřejní fakulta na úřední desce výzvu, aby se dostavil k náhradnímu termínu zápisu. Pokud se student nezapiše ani v náhradním termínu, posuzuje se tato skutečnost tak, že nastal případ uvedený v čl. 12 odst. 1 písm. b) studijního řádu univerzity.

Městský soud v Praze odmítl žalobu proti rozhodnutí děkana o ukončení přerušení studia a současně zamítl žaloby proti rozhodnutí děkana o odkladu registrace a dodatečném zápisu do akademického roku 2009/2010, proti rozhodnutí děkana o nepovolení dodatečného zápisu předmětů a proti rozhodnutí rektora, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí děkana o ukončení studia.

### Z odůvodnění:

(...) Rozhodnutí o odkladu registrace považuje žalobce za zmatečné, neboť předpisy na věc dopadající instituty „registrace“ (stejně jako její odklad) a „dodatečný zápis“ neznají.

K uvedené námitce považuje městský soud za potřebné uvést, že institut registrace je obsažen ve studijním řádu fakulty, jehož čl. 13 odst. 10 stanoví, že „zkoušky je nutno složit nejpozději k poslednímu dni období určeného harmonogramem akademického roku pro kontrolu studijních povinností za uplynulý úsek studia (tzv. registrace)“, a dále v opatřeních děkana – harmonogramech pro akademické roky 2008/2009 i 2009/2010. Tvrzení žalobce, že tato opatření děkana nejsou vnitřními předpisy žalované ani Matematicko-fyzikální fakulty Univerzity Karlovy, a nelze se na ně tudíž odvolávat, neodpovídá skutečnosti; opatření děkana – harmonogram akademického roku – je prováděcím předpisem k opatření rektora č. 19/2006, kterým se prozatímně stanoví pravidla pro organizaci studia na Fakultě sociálních věd, První lékařské fakultě, Fakultě tělesné výchovy a sportu, Husitské teologické fakultě, Lékařské fakultě Hradec Králové, Filozofické fakultě, Matematicko-fyzikální fakultě a Lékařské fakultě Plzeň, a který zmocňuje děkana k upravení podrobností o organizaci studia v bakalářských a magisterských studijních programech. V harmonogramu pro akademický rok 2008/2009 je do dne 30. 9. 2008 stanovena „Registrace – kontrola splnění povinností za akademický rok 2007/2008“; v harmonogramu pro akademický rok 2009/2010 je sice do dne 25. 9. 2009 stanovena „Kontrola splnění povinností za akademický rok 2008/2009 (dříve registrace)“. Pojem „registrace“ už tudíž není aktuálně používaným termínem, avšak tím, že je pojem „registrace“ obsažen v aktuálním harmonogramu alespoň v této podobě, nemohly vyvstat nejmenší pochybnosti o významu pojmu „registrace“, jak je použit v rozhodnutí o odkladu registrace. Pro dokreslení vzniklé situace městský soud podotýká, že pojem „registrace“ byl obsažen rovněž v rozhodnutí ze dne 22. 10. 2008, jímž byl žalobci stanoven individuální studijní plán, a žalobce proti jeho použití zjevně nijak nebrojil.

Městský soud na tomto místě zdůrazňuje, že žalobci byl stanoven individuální studijní plán. Proto je třeba jeho námitky, že o prodloužení individuálního studijního plánu



v žádosti ze dne 25. 9. 2009 nežádal, případně že takovou žádost podat nemohl, neboť nebyl v tu dobu studentem a individuální studijní program lze stanovit jen na žádost studenta, považovat za účelové. Jak je patrné z textu žádosti samotné, žalobce požádal „o možnost vykonat zápočty, klasifikované zápočty a zkoušky z předmětů zapsaných v akademickém roce 2007/2008 a 2008/2009 po dobu akademického roku 2009/2010“. Ačkoli svou žádost výslovně neoznačil jako žádost o stanovení, případně prodloužení individuálního studijního plánu, z obsahu žádosti je nade vše pochybnost zřejmé, že fakticky žádá, aby bylo v jeho případě postupováno individuálně, tj. jinak, než stanoví studijní řád univerzity. Žalobce sám ostatně nenabízí alternativní pohled na to, jak měl – podle jeho názoru – děkan jeho žádost posoudit. Děkan proto postupoval správně, když žádost vyhodnotil jako žádost o prodloužení individuálního studijního plánu (žalobce i žalovaná se shodují v tom, že žalobce měl před rozhodnutím o přerušení studia stanoven individuální studijní plán). Rozhodování o prodloužení individuálního studijního plánu pak je bezpochyby rozhodováním o právech a povinnostech studenta a jako na takové se na něj v souladu s § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách nevztahuje správní řád; nic na tom nemění ani skutečnost, že v době podání této žádosti žadatel status studenta fakticky neměl.

K námitce, že studijní řád univerzity zná pouze pojem „stanovení individuálního studijního plánu“ a nikoli „prodloužení individuálního studijního plánu“, městský soud uvádí, že podle čl. 4 odst. 12 studijního řádu univerzity „na základě písemné žádosti studenta může děkan povolit absolvování jednoho nebo více úseků studia podle individuálního studijního plánu, jehož průběh a podmínky zároveň stanoví“. Citované ustanovení nehovoří výslovně ani o stanovení, ani o prodloužení individuálního studijního plánu. Dává však děkanovi možnost studium podle individuálního studijního plánu povolit, tzn. rozhodnout, že podle něj lze studovat, což z logiky věci zahrnuje jako jeho stanovení, tak i prodloužení. Neexistuje totiž rozum-

ný důvod, proč by mělo být znemožněno prodloužení individuálního studijního plánu na žádost studenta, pokud jsou splněny všechny podmínky pro studium podle individuálního studijního plánu; takový výklad nemá oporu ani v zákoně, ani neodpovídá smyslu předmětného institutu a byl by bezdůvodně dopadající pouze v neprospěch studentů. (...)

Neexistuje rovněž důvod, proč by osoba, které bylo přerušeno studium, a nemá tudíž aktuálně status studenta, nemohla spolu s žádostí o ukončení přerušení studia požádat zároveň o stanovení (či prodloužení) individuálního studijního plánu. Smyslem shora citovaného čl. 4 odst. 12 studijního řádu univerzity je stanovení podmínek, za nichž může být individuální studijní plán povolen, tedy že jej může povolit pouze děkan; že jej může povolit na dobu jednoho nebo více úseků studia; že tak může učinit pouze na žádost osoby, které se bude týkat (tedy ne bez návrhu). Účelem tohoto ustanovení není znemožnit podání žádosti o individuální studijní plán osobě, která v okamžiku podání žádosti nemá status studenta. Takový výklad postrádá smysluplné opodstatnění a v projednávané věci by vedl k tomu, že by žalobce musel nejprve požádat o ukončení přerušení studia a až poté, kdy by rozhodnutí o ukončení přerušení nabylo právní moci (a žalobce tak znovu získal status studenta), by mohl požádat o prodloužení individuálního studijního plánu. Takový výklad citovaného ustanovení je ryze formalistický a bezdůvodně by zatěžoval žadatele – studenta. Děkan tedy postupoval v souladu s právními předpisy, když zároveň s ukončením přerušení studia rozhodl o tom, že se žalobci prodlouží individuální studijní plán.

Co se týče pojmů „odklad registrace“ a „dodatečný zápis“ použitých v rozhodnutí o odkladu registrace, je třeba je vykládat s ohledem na to, že měl žalobce stanoven individuální studijní plán. Studijní řád univerzity ani Pravidla pro organizaci studia na Matematicko-fyzikální fakultě Univerzity Karlovy podrobnosti individuálního studijního plánu nestanoví, podle studijního řádu fakulty studentům studujícím podle individuálních studijních plánů určuje formu a časový průběh

studia děkan (čl. 9 odst. 2). Ačkoli tedy vnitřní právní předpisy žalované ani Matematicko-fyzikální fakulty Univerzity Karlovy výslovně neupravují možnost průběžnou kontrolu studia (registraci) odložit nebo stanovit termín dodatečného zápisu, tyto možnosti jsou dány povahou institutu individuálního studijního plánu, jehož podrobnosti nejsou těmito předpisy upraveny. Právě možnost upravit průběh studia individuálně, tj. rozhodnout o odchylkách od standardního průběhu studia, je podstatou institutu individuálního studijní-

ho plánu, bez níž by nebyl prakticky využitelný. Odložení kontroly studia a stanovení dodatečného zápisu na jiný den, než ve kterém se konají pro studenty bez individuálního studijního plánu, je tudíž v rámci určení podmínek, za nichž je individuální studijní plán stanoven, přípustné a v souladu s vnitřními předpisy žalované i se zákonem. Pro úplnost městský soud opakuje, že se na žalobce nevztahuje studijní řád fakulty, a nemohou se na něj tedy vztahovat ani čl. 13 odst. 10 a odst. 17 tohoto předpisu. (...)

## 3116

### Odpady: souhlas k provozování mobilní recyklační linky

k § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění zákonů č. 320/2002 Sb. a č. 188/2004 Sb.\*)

**Rozhodnutí krajského úřadu, kterým byl podle § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, žalobci udělen souhlas k provozování mobilní recyklační linky na zpracování stavebních a demoličních odpadů a též souhlas s provozním řádem tohoto zařízení, neopravňuje žalobce k provozování jiného (stacionárního) zařízení, do kterého svou mobilní recyklační linku následně umístil.**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2014, čj. 7 A 49/2011-72)

**Věc:** Společnost s ručením omezeným SETRA proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty.

Rozhodnutím ze dne 22. 10. 2010, Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Brno, oddělení odpadového hospodářství (dále jen „ČIŽP“) jako příslušný orgán veřejné správy v oblasti odpadového hospodářství uložila žalobkyni podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech pokutu ve výši 125 000 Kč za porušení povinnosti stanovené v § 12 odst. 2 zákona o odpadech, tj. povinnosti nakládat s odpady podle tohoto zákona pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady podle tohoto zákona určena, pokud není stanoveno jinak. Dle zjištění ČIŽP zachyceného v protokolu o kontrolním zjištění ze dne 30. 3. 2010 a dle místního šetření provedeného dne 17. 3. 2010, jehož výsledek je zachycen v Zápisu o kontrolním zjištění, bylo

v provozovně „Recyklace stavebních sutí Oblekovice“ v k. ú. Oblekovice města Znojma žalobkyni provozováno zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů bez souhlasu příslušného krajského úřadu. Do zařízení bylo v roce 2009 přijato a využito celkem 8 465,15 tuny odpadu a v období od 1. 1. 2010 do konce února 2010 celkem 617,5 tuny odpadu. Přijaté odpady byly dle vyhlášky č. 381/2001 Sb., katalog odpadů, ze skupiny č. 17 – stavební a demoliční odpady zařazené do kategorie „ostatní“ odpad.

Rozhodnutím ze dne 5. 1. 2011 žalovaný zamítl odvolání, které žalobkyně podala proti shora uvedenému rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a toto rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalo-

\*) S účinností od 1. 7. 2010 dále změněn zákonem č. 154/2010 Sb.

vaný uvedl, že ze spisového materiálu zjistil následující skutkový a právní stav věci. ČIŽP provedla dne 17. 3. 2010 místní šetření v provozovně žalobkyně označené jako „Recyklace stavebních sutí Oblekovice“, ze kterého byl sepsán zápis z inspekčního šetření. Za účelem projednání výsledků místního šetření a provedení kontroly vyžádaných dokladů následovala kontrola v kanceláři ČIŽP dne 30. 3. 2010, o jejímž výsledku byl sepsán Protokol o kontrolním zjištění. Jednatel žalobkyně, který se kontroly zúčastnil, odmítl protokol převzít, a proto byl protokol následně doručen do datové schránky žalobkyně (dne 1. 4. 2010). Dopisem ze dne 6. 4. 2010 zaslala žalobkyně námitky směřující proti Protokolu o kontrolním zjištění a současně byly zaslány i některé doklady vyžádané ČIŽP. K námitkám vydala ČIŽP dne 24. 5. 2010 rozhodnutí, dle kterého ředitel Oblastního inspektorátu Brno námitkám nevyhověl. Z výsledků inspekčních šetření ve dnech 17. 3. a 30. 3. 2010 a kontroly předložených dokladů je zřejmé, že žalobkyně v roce 2009 a části roku 2010 (do konce února 2010) provozovala zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů označené jako „Recyklace stavebních sutí Oblekovice“ bez souhlasu uděleného příslušným krajským úřadem, jak požaduje § 14 odst. 1 zákona o odpadech.

ČIŽP ještě před oznámením zahájení správního řízení požádala dopisem ze dne 2. 7. 2010 Krajský úřad Jihomoravského kraje o informaci, jak postupuje řízení ve věci udělení souhlasu k provozování dotčeného zařízení. Dne 15. 7. 2010 obdržela od krajského úřadu odpověď, ze které vyplývá, že žalobkyni byl souhlas k provozování kontrolovaného zařízení udělen dne 7. 6. 2010 a rozhodnutí nabylo právní moci dne 1. 7. 2010.

Dopisem ze dne 16. 8. 2010 ČIŽP oznámila zahájení správního řízení a současně usnesením stanovila lhůtu deset dnů pro vyjádření se k podkladům řízení před vydáním rozhodnutí. Jak oznámení, tak usnesení bylo zasláno JUDr. Janu Svobodovi, advokátovi, a to na základě plné moci ze dne 25. 5. 2009, kterou ČIŽP vyhodnotila jako generální. JUDr. Svoboda uvedené dokumenty převzal

dne 30. 8. 2010 a dne 8. 9. 2010 doručil ČIŽP podání k oznámení zahájení správního řízení s usnesením o lhůtě, v němž namítl, že s ohledem na § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu nepovažuje uvedenou plnou moc za generální a doručené oznámení o zahájení správního řízení vč. usnesení vrátil ČIŽP s tím, aby je zaslala žalobkyni. Z uvedeného důvodu ČIŽP vyhotovila nové oznámení o zahájení správního řízení ze dne 20. 9. 2010 a nové usnesení o stanovení lhůty ze dne 20. 9. 2010 a obě tyto písemnosti doručila do datové schránky žalobkyně dne 24. 9. 2010. K zahájenému správnímu řízení se žalobkyně vyjádřila dopisem ze dne 1. 10. 2010, doručeným ČIŽP dne 4. 10. 2010. Ve vyjádření uvedla, že nesouhlasí s tím, že by se měla dopustit porušení zákona o odpadech, neboť vlastní souhlas k provozování zařízení – „*Mobilní recyklační linka na zpracování stavebních a demoličních odpadů*“ udělený rozhodnutím Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 17. 9. 2009, kterým byl současně schválen provozní řád zařízení. Namítl, že zákon o odpadech nerozlišuje mezi stacionárními a mobilními zařízeními, ale hovoří pouze o zařízeních k využívání odpadů, dále pak rozvíjela svůj názor na postup správních orgánů, jejich výklad zákona a praxi v udělování souhlasů k provozování zařízení k nakládání s odpady. Dle názoru žalobkyně není shromážděný podkladový materiál dostatečný k prokázání skutkové podstaty správního deliktu dle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech.

Následně vydala ČIŽP rozhodnutí o uložení pokuty ve výši 125 000 Kč, proti kterému podala žalobkyně odvolání. V odvolání vyslovila názor, že rozhodnutí ČIŽP neobsahuje všechny náležitosti stanovené správním řádem, což jej činí nepřesvědčivým a nezákonným. Jeho odůvodnění je dle žalobkyně v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu, neboť v něm není uvedeno, jak se správní orgán vypořádal s námitkami účastníka řízení ze dne 6. 4. 2010. Žalobkyně se nemůže spokojit s konstatováním, že správní orgán o těchto námitkách rozhodl dne 24. 5. 2010 tak, že námitky byly zamítnuty. Nesouhlasí s názorem, že rozhodnutí Krajského úřadu Jihomorav-

ského kraje ze dne 17. 9. 2010, kterým ji byl dán souhlas k provozování „*Mobilní recyklační linky na zpracování stavebních a demoličních odpadů*“ a současně schválen provozní řád tohoto zařízení, není dostatečným dokladem pro to, aby podle něho mohla provozovat zařízení k využívání odpadů v Oblekovicích. Toto je dle žalobkyně v rozporu s právními předpisy, neboť zákon nerozlišuje mezi stacionárními a mobilními zařízeními.

Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí dále uvedl, že po přezkoumání rozhodnutí dospěl k závěru, že ČIŽP při rozhodování vycházela ze spolehlivě zjištěného stavu věci a její závěry jsou adekvátní závažnosti protiprávního jednání, kterého se žalobkyně dopustila. Následně se žalovaný vypořádal s jednotlivými odvolacími námitkami, přičemž kromě jiného označil názor žalobkyně, že pokud vlastní souhlas vydaný příslušným krajským úřadem k provozování „*Mobilní recyklační linky na zpracování stavebních a demoličních odpadů*“ a schválený provozní řád tohoto zařízení, může na základě tohoto souhlasu provozovat i zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů „*Recyklace stavební sutě Oblekovice*“, za irrelevantní, a to zejména ve vztahu k podmínkám uvedeným v zákoně o odpadech.

Při nakládání s odpady je třeba dbát na dodržování povinností daných zákonem o odpadech. Podle tohoto zákona každý, kdo nakládá s odpady, musí jednat tak, aby tato činnost byla v souladu s tímto zákonem a dalšími právními předpisy v oblasti nakládání s odpady. Zákon o odpadech v § 12 odst. 2 stanoví obecnou povinnost, že s odpady lze podle tohoto zákona nakládat pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady určena. Zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů je možné provozovat jen na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým se uděluje souhlas k provozování zařízení a s jeho provozním řádem, což vyplývá z § 14 odst. 1 zákona o odpadech. Podle § 78 odst. 2 zákona o odpadech krajský úřad uděluje souhlas k provozování zařízení a jeho udělení může vázat na podmínky. Podle odstavce 6 stejného ustanovení je k rozhodová-

ní podle odstavce 2 místně příslušný krajský úřad, v jehož obvodu je provozováno zařízení nebo činnost. Zákon sice nerozděluje zařízení na stacionární a mobilní, ale dává možnost krajským úřadům stanovit podmínky k provozování zařízení, a tím i upřesnit, o jaké zařízení se jedná. Je nereálné, aby provozovatel zařízení na jedno povolení – souhlas provozoval několik různých zařízení, neboť každé zařízení je jiné a pro každé je třeba stanovit jiné podmínky k provozu a zpracovat samostatný provozní řád. Pokud tedy žalobkyně vlastnila souhlas k provozování mobilního zařízení (rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 17. 9. 2010), nemohla se domnívat, že tento souhlas se bude vztahovat i na zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů v Oblekovicích. Důkazem toho je i skutečnost, že Krajský úřad Jihomoravského kraje (po splnění určitých podmínek) udělil žalobkyni rozhodnutím ze dne 7. 6. 2010 samostatný souhlas k provozování zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů, způsob využívání R12, R13, R5, s názvem „*Recyklační linka na zpracování stavebních a demoličních odpadů, provoz Znojmo-Oblekovice*“.

Dle názoru žalovaného je z výše uvedeného zřejmé, že žalobkyně povinnost uvedenou v § 12 odst. 2 zákona o odpadech prokazatelně neplnila a porušením této povinnosti se dopustila správního deliktu dle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech.

Žalovaný závěrem uvedl, že pokud provozovatel zařízení k nakládání s odpady provozuje toto zařízení v rozporu se zákonem o odpadech (v daném případě neměla žalobkyně souhlas k provozování zařízení udělený příslušným krajským úřadem podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech), dochází vždy k možnosti poškození životního prostředí, a to ze samé podstaty věci. Účelem uděleného souhlasu a současně schváleného provozního řádu je vymezit podmínky pro provoz zařízení k nakládání s odpady tak, aby možnost poškození životního prostředí byla co nejvíce minimalizována. Každé porušení zákonné povinnosti zvyšuje pravděpodobnost, že dojde k poškození životního prostředí, a tedy znamená ohrožení životního prostředí. Ohrožení životního

prostředí ze strany žalobkyně spočívá právě v jednání v rozporu s právními předpisy.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí, popř. jeho zrušení, jakož i zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Podle názoru žalobkyně není správný výklad ČIŽP a potažmo i žalovaného týkající se nutnosti disponovat souhlasem příslušného krajského úřadu k provozování zařízení v Oblekovicích včetně schválení provozního řádu, kterýžto souhlas není podle názoru rozhodujících správních orgánů nahrazen souhlasem vydaným žalobci pro mobilní recyklační linku na zpracování stavebních a demoličních odpadů s působností pro Jihomoravský kraj (rozhodnutím Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 17. 09. 2009). Poukazuje-li žalovaný na to, že tyto námitky žalobkyně jsou irelevantní ve vztahu k podmínkám uvedeným v zákoně o odpadech s tím, že uvádí výčet ustanovení zákona o odpadech včetně jejich dikce, z nichž však nelze jednoznačně dovodit argumenty ve prospěch názoru žalovaného, nelze tento jeho výklad považovat za přesvědčivý. Je pravdou, že podle § 12 odst. 2 zákona o odpadech lze s odpady nakládat pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady určena, přičemž dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů lze provozovat pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem, nicméně z těchto ustanovení nevyplývá, že by souhlas vydaný krajským úřadem žalobkyni pro mobilní zařízení neplatil současně také pro zařízení v Oblekovicích, je-li v tomto zařízení mobilní zařízení používáno. Mobilní zařízení má totiž dle rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 17. 09. 2009 bodu 1) vymezenou místní platnost na celé území Jihomoravského kraje, přičemž Oblekovice u Znojma nepochybně do této oblasti spadají. Skutečnost, že se mobilní zařízení žalobkyně nacházelo v provozovně v Oblekovicích, je doložena zjištěním ČIŽP dne 17. 03. 2010 (v zápise z místního šetření ze dne 17. 03. 2010 je uve-

deno, že u hromadnutí stojí třídící linka). Toto zařízení je součástí mobilního zařízení, k němuž má žalobkyně vydaný potřebný souhlas (viz bod 3 provozního řádu mobilního zařízení, který obsahuje stručný popis zařízení – technické vybavení – technologie; mezi jednotlivými složkami mobilního zařízení je uveden třídící stavebních sutí – typ HARTL). Také pro mobilní zařízení je zpracován a schválen jeho provozní řád, a proto otázky ochrany životního prostředí jsou dostatečně ošetřeny. Skutečnost, že žalobkyně požádala o vydání souhlasu k provozování zařízení v Oblekovicích s názvem „Recyklační linka na zpracování stavebních a demoličních odpadů, provoz Znojmo-Oblekovice“, byla vyvolána provozní realitou, kdy tento souhlas si žalobkyně opatřila pro případy, kdy mobilní zařízení, na které souhlas má, bude potřebovat umístit do jiné svojí provozovny v rámci Jihomoravského kraje, a tímto přemístěním mobilního zařízení by se provozovna v Oblekovicích ocitla bez příslušného souhlasu. V žádném případě z toho nelze dovozovat, že by tímto postupem žalobkyně sama připustila, že její názor o tom, že k provozování zařízení v Oblekovicích postačuje souhlas pro mobilní zařízení, byl nesprávný, jak to dovozuje žalovaný v napadeném rozhodnutí. Žalobkyně se naopak na základě bodu 5 rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 17. 09. 2009, v němž je uvedeno, že „*evidence odpadů přijatých do zařízení bude vedena v souladu s platnou legislativou a vykazována příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností podle místa nasazení zařízení*“, domnívala, že souhlas k provozování mobilního zařízení se vztahuje také na zařízení v Oblekovicích. Má-li totiž být také v souvislosti s provozem mobilního zařízení vedena evidence odpadů, pak není prakticky žádný rozdíl mezi stacionárním a mobilním zařízením k nakládání s odpady z hlediska uložených povinností ve vztahu k ochraně životního prostředí a vyžadování souhlasu pro každé zařízení zvláště je nelogické a nemá oporu v zákoně o odpadech.

Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Mimo jiné měl za to, že on

sám, potažmo správní orgán I. stupně, se dostatečně vypořádal s poněkud svéráznou argumentací žalobkyně, že „*má vydané souhlasy k provozování zařízení k nakládání s odpady v jiných částech Jihomoravského kraje*“ (a tedy nepotřebuje souhlas k provozování zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů ve Znojmě-Oblekovicích). Skutečnost, že žalobkyně disponovala souhlasem pro mobilní recyklační linku na zpracování stavebních a demoličních odpadů s působností pro Jihomoravský kraj, nemůže nic změnit na povinnosti disponovat také souhlasem k provozování zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadu ve Znojmě-Oblekovicích. Krom toho během podstatné části roku 2009 ani tento souhlas k provozování mobilního zařízení k využívání odpadů žalobkyni k dispozici nebyl. V tomto ohledu je dle žalovaného nepřijatelná rovněž argumentace žalobkyně ohledně schváleného provozního řádu mobilního zařízení. Provozní řád mobilního zařízení nutně odráží specifika tohoto typu zařízení k nakládání s odpady (namísto je zde proto i požadavek na vedení evidence odpadů přijatých do zařízení dle místa nasazení zařízení), a naopak nemůže obsáhnout specifika činností provozovaných ve stacionárním zařízení k nakládání s odpady (mj. regulace činností týkajících se sběru a shromažďování odpadů). Zatímco sběr a výkup odpadů je záležitostí víceméně kontinuální, samotná recyklace může probíhat v konkrétních provoznách narázově, dle aktuálních potřeb provozovatele (kupř. po nahromaděním odpadů v množství opodstatňujícím návoz mobilní recyklační linky). Námitka žalobkyně, kterou napadá postup správních orgánů, jež vydávají souhlas k provozování mobilních zařízení k využívání odpadů s působností pouze na jednotlivé kraje, nikterak nesouvisí s předmětem daného sankčního řízení a v tomto směru také byla správními orgány vypořádána.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Nedůvodnými shledal soud rovněž námitky hmotněprávního charakteru, směřující jednak proti klíčovému závěru správních

orgánů obou stupňů, že podle zákona o odpadech bylo povinností žalobkyně provozovat předmětné zařízení pouze na základě rozhodnutí příslušného krajského úřadu, jímž byl udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem, a dále proti souvisejícímu závěru, že souhlas vydaný žalobkyni rozhodnutím krajského úřadu ze dne 17. 09. 2009 pro mobilní recyklační linku na zpracování stavebních a demoličních odpadů s působností pro Jihomoravský kraj neopravňoval žalobkyni k provozování předmětného zařízení. Soudu nezbyvá než konstatovat, že se plně ztotožňuje s argumentací, kterou v tomto směru ve svém rozhodnutí zaujala ČIŽP a následně též žalovaný. Není pochyb o tom, že předmětné zařízení jakožto místo, kde žalobkyně prokazatelně nakládala s odpady (prováděla jejich sběr, výkup, skladování a též využívání spočívající v následné recyklaci odpadů s pomocí mobilní recyklační linky), je zařízením podle § 4 písm. e) zákona o odpadech. Na toto zařízení, stejně jako na kterékoliv jiné zařízení sloužící k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů, dopadá § 14 odst. 1 věta první zákona o odpadech, podle něhož lze takové zařízení provozovat pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že žalobkyně takovým rozhodnutím (souhlasem) vztahujícím se k předmětnému zařízení až do dne 1. 7. 2010, kdy nabylo právní moci rozhodnutí krajského úřadu ze dne 7. 6. 2010, nedisponovala. V takovém případě nelze než přitakat závěru správního orgánu, že žalobkyně nakládala s odpady v zařízení, ve kterém nebylo nakládání s odpady příslušným orgánem povoleno, čímž porušila povinnost uloženou § 12 odst. 2 větou první zákona o odpadech a zároveň naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedenou v § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech.

Souhlas příslušného krajského úřadu k provozování předmětného zařízení nelze v žádném případě zaměňovat se souhlasem, jenž byl žalobkyni vydán k provozování mobilní recyklační linky na zpracování staveb-

ních a demoličních odpadů rozhodnutím krajského úřadu ze dne 17. 09. 2009, a stejně tak nelze dovozovat, že žalobkyni vydaný souhlas k provozování mobilní recyklační linky na zpracování stavebních a demoličních odpadů ze dne 17. 09. 2009 automaticky opravňoval žalobkyni k provozování jiných zařízení (zde předmětného zařízení v provozovně v k. ú. Oblekovice). Souhlas k provozování mobilní recyklační linky na zpracování stavebních a demoličních odpadů udělený žalobkyni rozhodnutím krajského úřadu ze dne 17. 09. 2009 je souhlasem, který se váže výlučně ke konkrétnímu zařízení [mobilní recyklační lince jakožto technickému zařízení ve smyslu § 4 písm. e) zákona o odpadech], což je ostatně na první pohled zřejmé i z výrokové části tohoto rozhodnutí. Tento souhlas opravňuje žalobkyni pouze k těmto způsobům provozování mobilní recyklační linky – předúpravě odpadů k aplikaci některého z postupů uvedených (v příloze 3 zákona o odpadech) pod označením R1-R10, a dále R5 – k recyklaci /znovuzískávání ostatních anorganických materiálů. Neopravňuje tedy žalobkyni k provozování předmětného zařízení, které není mobilní recyklační linkou, ale zařízením stacionárním [viz definice pojmu mobilního zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů obsažená v § 3 písm. a) vyhlášky č. 383/2011 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady], stejně jako ji neopravňuje k dalším, v rozhodnutí neuvedeným způsobům nakládání s odpady, které žalobkyně provozovala v předmětném zařízení (sběr či skladování odpadů).

Názor zastávaný žalobkyní, jehož podstatu lze vyjádřit tak, že souhlas krajského úřadu ze dne 17. 09. 2009 k provozování mobilní recyklační linky na zpracování stavebních a demoličních odpadů žalobkyni opravňoval k provozování jakéhokoliv zařízení na území Jihomoravského kraje, kam svou mobilní recyklační linku umístí, je zcela mylný.

Krajský úřad se v souhlasu uděleném žalobkyni k provozování mobilní recyklační linky na zpracování stavebních a demoličních odpadů ze dne 17. 09. 2009 nezabýval (ani k tomu neměl důvod) posuzováním jiných,

stacionárních zařízení, ani neudělal žalobkyni souhlas k provozování těchto jiných zařízení. Protože se jeho rozhodnutí týkalo výlučně mobilní recyklační linky, nezabýval se vhodností jejího provozu v konkrétní lokalitě z hlediska ochrany zdraví lidí a životního prostředí, tj. neposuzoval, zda je z tohoto hlediska přípustné a možné provozování sběru či skladování odpadů na konkrétním místě (pozemcích). Posouzení těchto skutečností, stejně jako posouzení toho, zda dané zařízení vyhovuje podmínkám a technickým požadavkům, které na zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů kladou § 4, § 5, § 7 vyhlášky č. 383/2011 Sb., a případné stanovení podmínek, na které krajský úřad podle § 78 odst. 2 písm. a) může vázat udělení souhlasu, je totiž předmětem řízení o udělení souhlasu k provozování konkrétního zařízení (v daném případě předmětného zařízení v provozovně v k. ú. Oblekovice).

Žalovaný v tomto směru přiléhavě argumentuje tím, že každé zařízení je individuální, a pro každé zařízení je proto třeba stanovit jiné podmínky k provozu a zpracovat samostatný provozní řád. Soud k tomu dodává, že podle § 14 odst. 6 zákona o odpadech je účastníkem řízení o vydání souhlasu k provozování zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů a s jeho provozním řádem také obec, na jejímž území má být zařízení provozováno. Příslušná obec má tedy právo se jako účastník řízení o udělení souhlasu vyjádřit k tomu, že žalobkyně hodlá v předmětném zařízení nacházejícím se v konkrétní lokalitě provádět sběr odpadů, jejich skladování či využívání za pomoci (již schválené) mobilní recyklační linky.

Ze znění podmínky č. 5 obsažené v rozhodnutí krajského úřadu ze dne 17. 9. 2009, podle níž je žalobkyně při provozování mobilní recyklační linky povinna vést evidenci odpadů přijatých do (tohoto) zařízení v souladu s platnou legislativou a vykazovat ji příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností podle místa nasazení zařízení, nemohla žalobkyně důvodně usuzovat na to, že souhlas k provozování mobilní recyklační linky se vztahuje také na zařízení v Oblekovicích. Jedná se totiž o podmínku týkající se vy-

lučně odpadů přijatých do schvalovaného zařízení, tj. do mobilní recyklační linky, nikoliv o podmínku, která by upravovala vedení evidence odpadů přijatých do předmětného zařízení v Oblekovicích a její předkládání příslušnému obecnímu úřadu. O tom, že by se souhlas krajského úřadu k provozování mobilní recyklační linky vztahoval na předmětné zařízení žalobkyně v Oblekovicích, není v tomto souhlasu samozřejmě ani zmínka; ze strany žalobkyně se jedná toliko o účelovou dedukci. Sama žalobkyně ostatně svou další argumentací, již zdůvodňuje podání žádosti o vydání souhlasu k provozování předmětného zařízení v Oblekovicích, potvrzuje, že mobilní recyklační linka na straně jedné a předmětné zařízení na straně druhé jsou zcela samostatnými zařízeními, která mohou být provozována nezávisle na sobě. Jiným způsobem totiž nelze vykládat její tvrzení o potřebě souhlasu s provozováním předmětného zařízení pro případ, že bude potřebovat umístit mobilní zařízení do jiné svojí provozovny v rámci Jihomoravského kraje.

Lze shrnout, že teprve na základě souhlasu vydaného ve formě rozhodnutí krajského úřadu, vztahujícího se přímo k předmětnému zařízení (a nikoliv na základě souhlasu k provozování mobilní recyklační linky, kterou lze z povahy věci používat na různých místech), byla žalobkyně oprávněna nakládat

s odpady v předmětném zařízení. Její přesvědčení, že postup správních orgánů, jež vyžadují a vydávají souhlasy k provozování zařízení k využívání odpadů s omezením na jednotlivé kraje, nemá oporu v zákoně o odpadech, je nesprávné. V souzené věci se jedná o nakládání s odpady v předmětném zařízení, které je, jak již bylo soudem konstatováno shora, zařízením stacionárním. Souhlas k jeho provozování podle výslovného znění zákona vydává příslušný krajský úřad [§ 14 odst. 1, § 78 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech] a tento souhlas se nevztahuje na území celého kraje, ale váže se ke konkrétnímu zařízení, a tedy i ke konkrétní lokalitě, v níž se toto zařízení nachází. Žalovaný nesprávnost výše uvedeného, navíc do značné míry obecně formulovaného přesvědčení žalobkyně dostatečně vypořádal tím, že za správný označil závěr ČIŽP, že žalobkyně nebyla oprávněna nakládat s odpady v předmětném zařízení na základě souhlasu k provozování mobilní recyklační linky na zpracování stavebních a demoličních odpadů (rozhodnutí krajského úřadu ze dne 17. 9. 2009), ale potřebovala k tomu podle zákona souhlas krajského úřadu vztahující se přímo k předmětnému zařízení. Právě tento závěr, který je v souladu se zákonem, byl pro rozhodnutí správního orgánu ve věci samé určující. (...)

Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. (...)

## 3117

### Stavební řízení: dodatečné povolení stavby

k § 18 odst. 5 a § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)\*)

**K dodatečnému povolení stavby dle § 129 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, ve znění účinném do 31. 12. 2012, provedené bez příslušného rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu v nezastavěném území nepostačuje, je-li tato stavba formálně označena v žádosti o dodatečné povolení a v projektové dokumentaci jako jedna z těch staveb, které lze dle taxativního výčtu uvedeného v § 18 odst. 5 stejného zákona v nezastavěném území umístit (např. jako stavba informačního centra), ale musí být jednoznačně prokázáno, že se materiálně o takovou stavbu skutečně jedná a že veřejný zájem na jejím provozování převažuje nad veřejným zájmem na ochra-**

\*) S účinností od 1. 1. 2013 byl zákonem č. 350/2012 Sb. § 18 odst. 5 změněn a § 129 odst. 2 přesunut do § 129 odst. 3.



**ně nezastavěného území. Důkazní břemeno k prokázání těchto skutečností přitom nese žadatel o dodatečné povolení stavby (tj. stavebník nebo vlastník stavby).**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2014, čj. 5 As 161/2012-36)

**Věc:** Obec Pasohlávky proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, za účasti 1) Jaroslava M. a 2) Petra D., o dodatečné povolení stavby, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 16. 6. 2011 Městský úřad Pohořelice (stavební úřad) osobě zúčastněné na řízení 1) dle § 129 odst. 3 a § 115 stavebního zákona z roku 2006 dodatečně povolil stavbu „*Informační turistické centrum na pozemku parc. č. 5148 v kat. území Mušov*“.

Rozhodnutím ze dne 14. 11. 2011 žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 5. 12. 2012, čj. 31 A 84/2011-88, zamítl.

Krajský soud dle obsahu spisového materiálu konstatoval, že v rozhodné době platný územní plán sídelního útvaru Pasohlávky schválený zastupitelstvem obce dne 20. 11. 1995, včetně jeho změny č. 1 schválené dne 19. 12. 2002, řešil pouze zastavěnou část obce a v širších vztazích vymezoval jen systém ekologické stability. Pozemek, na němž je umístěna předmětná stavba informačního turistického centra, se nachází v části katastrálního území Mušov, jež je zakreslena na výkresu č. 6 územního plánu, kde však nejsou pro jednotlivé funkční plochy stanoveny regulativy funkčního využití území. Vzhledem k tomu, že nejde o pozemek zahrnutý do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy, je možné jej dle § 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona z roku 2006 považovat za nezastavěné území. Ačkoliv stavební zákon z roku 2006 vychází ze zásady ochrany nezastavěných území za účelem snižování nebezpečí nevratného procesu jejich přeměn, nelze dle krajského soudu souhlasit s názorem žalobkyně, že v území, na němž se stavba nachází, nelze umístit a stavět žádné stavby. Výčet staveb, které je možné umístit v nezastavěném území, je vymezen v § 18 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006, přičemž dle tohoto ustanovení lze v nezastavěném území v souladu

s jeho charakterem umístit mj. ekologická a informační centra.

Pokud žalobkyně v žalobě namítala, že předmětná stavba je umístěna na tzv. rozvojové ploše, na které údajně nelze umístit žádné stavby, nikterak toto své tvrzení nedoložila. Ve stavebním zákoně z roku 2006 je obsažen pouze pojem „*rozvojové plochy nadmístního významu*“ ve vztahu k územnímu plánu velkého územního celku (pozn. NSS – dle přechodného ustanovení § 187 odst. 7 citovaného zákona se do doby vydání zásad územního rozvoje považují za závaznou část dosavadního územního plánu velkého územního celku rozvojové plochy nadmístního významu), dané ustanovení se však nevztahuje k projednávané věci. Krajský soud také dodal, že žalobkyně uváděný pojem „*rozvojové plochy*“ je definován ve změně č. 1 územního plánu schválené Zastupitelstvem obce Pasohlávky, dle jejíhož článku 3.4 věty druhé se rozvojovými nazývají území a plochy toho času volné, které územní plán určuje k zastavění nebo ke změně funkčního a prostorového uspořádání. Z toho krajský soud dovodil, že v rozporu s tvrzením žalobkyně jde naopak o plochy určené k zastavění. Tato námitka je proto vnitřně rozporná a nedůvodná.

K žalobní námitce, podle níž nebylo doloženo, že osoba zúčastněná na řízení 1) hodlá provozovat stavbu jako informační turistické centrum, krajský soud uvedl, že v řízení o dodatečném povolení stavby měl stavební úřad povinnost postupovat podle § 111 až § 115 stavebního zákona z roku 2006. Z rozhodnutí stavebního úřadu vyplývá, že žádost osoby zúčastněné na řízení 1) ze dne 7. 2. 2011 o dodatečné povolení stavby informačního turistického centra byla přezkoumána z hledisek uvedených v § 111 uvedeného zákona, byla projednána s účastníky řízení a dotčenými orgány, přičemž bylo zjištěno, že jejím usku-

tečněním a užíváním nejsou ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem z roku 2006, prováděcími předpisy ani zvláštními předpisy. Bylo tak prokázáno, že stavba není v rozporu s § 129 odst. 2 citovaného zákona, a proto ji lze dodatečně povolit.

Stavební úřad se dle krajského soudu dostatečně vypořádal i se splněním podmínek pro umístění stavby v nezastavěném území, jelikož řádně odůvodnil, proč dospěl na základě správního uvážení k závěru, že stavba je svým charakterem v souladu s § 18 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006. Pakliže žalobkyně v žalobě namítala, že stavební úřad měl osobu zúčastněnou na řízení 1) vyzvat k doložení skutečností týkajících se žádosti o povolení stavby jako informačního centra, je třeba konstatovat, že neuvádí, z jakého ustanovení kterého právního předpisu by mu taková povinnost měla vyplývat. Stavební úřad je vázán žádostí podanou stavebníkem, přičemž zkoumá, zda je možné provést stavbu podle projektové dokumentace přiložené k žádosti o dodatečné povolení. Krajský soud přitom považoval za správné úvahy žalovaného, že ve stavebním řízení není možné předjímat budoucí činnost stavebníka; takový postup by totiž překročil meze správního uvážení. Předmětem stavebního řízení není zkoumání, zda bude stavba v budoucnu skutečně provedena podle projektové dokumentace a zda byly splněny podmínky stanovené v dodatečném povolení, to je předmětem řízení kolaudačního. Ve stavebním právu platí zásada, dle které přísluší stavebnímu úřadu v rámci jednotlivých fází procesu probíhajícího podle stavebního zákona z roku 2006 (územní řízení, stavební řízení, kolaudační řízení) posuzovat právě ty otázky, které do této fáze patří. V tomto směru krajský soud odkázal na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2006, čj. 5 As 23/2006-173.

Pokud tedy žalobkyně navrhovala na podporu svých tvrzení provedení důkazů výpisem z živnostenského rejstříku a sdělením stavebního úřadu o výsledku provedeného šetření o tom, zda je naplňován účel předmětné stavby, uvedl krajský soud, že dle § 75

odst. 1 s. ř. s. soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Vzhledem k tomu, že předmětem stavebního řízení nebylo zjišťování, zda bude stavba v budoucnu využívána k účelu, ke kterému bylo vydáno stavební povolení, bylo by provádění těchto důkazů nadbytečné.

Krajský soud také k námitce žalobkyně, dle níž bylo povinností stavebního úřadu ověřit účinky budoucího užívání stavby ve smyslu § 111 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, uvedl, že smyslem tohoto ustanovení je zkoumat účinky budoucího užívání stavby pro případ, že stavebník bude stavbu užívat k účelu, pro který mu bylo vydáno povolení. Stavební úřad má tedy povinnost ověřit, zda bude stavba v budoucnu například ovlivňovat sousední stavby hlukem či zastíněním, ověřit dopravní obslužnost apod., není však smyslem tohoto ustanovení zkoumat skutečné úmysly investora, jež se mohou v budoucnu projevit. Posouzení vlivu stavby na okolní pozemky a stavby je obsaženo v projektové dokumentaci vypracované autorizovaným architektem a autorizovaným technikem pro pozemní stavby.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností.

Stěžovatelka uvedla, že osoba zúčastněná na řízení 1), v jejíž prospěch bylo vydáno rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, obchází stavební zákon z roku 2006 tím, že s cílem získat dané povolení účelově označila stavbu v území, které není určeno k zastavění, jako informační turistické centrum. To byla také jediná možnost, jak danou stavbu legalizovat, přičemž žalovaný ani krajský soud dostatečně neposoudili míru správního uvážení stavebního úřadu při vydání jeho rozhodnutí. Správní orgány by přitom neměly postupovat výlučně formalisticky, ale naopak šířeji využít možností své diskrece. Postupem zvoleným osobou zúčastněnou na řízení 1) by totiž bylo možno postavit v jakémkoli území jakoukoli stavbu. Podmínky splnění § 18 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 by měl stavební úřad posuzovat zodpovědněji a nepodporovat tak legalizaci obdobných staveb,

kteře jsou fakticky užívány pro soukromé účely. I v tomto případě totiž osoba zúčastněná na řízení 1) vždy stavbu užívala v rozporu se stavebním zákonem z roku 2006 a řízení o dodatečném povolení stavby jako informačního turistického centra zahájila až po zahájení řízení o odstranění stavby; tato osoba nemá skutečný záměr stavbu jako informační centrum užívat.

Argumentace krajského soudu opírající se o judikaturu Nejvyššího správního soudu pak není přílehlavá, neboť v nynějším případě se jedná o dodatečné povolení stavby, tedy stavby již realizované. V této souvislosti stěžovatelka odkazuje na své postavení a možnosti podávání opravných prostředků a námitek v řízení o dodatečném povolení stavby a v rámci postupu vedoucího ke kolaudaci stavby, a to s tím, že judikaturu zdejšího soudu není možné využívat ke krácení práv účastníků řízení.

Stěžovatelka též poukazuje na to, že v dotčené lokalitě se nejedná o jedinou obdobnou stavbu. Stěžovatelka již v roce 2007 podala podnět ke stavebnímu úřadu, aby jako oprávněný orgán zahájil řízení o odstranění nezákonných staveb, nečinností tohoto úřadu ale došlo k tomu, že problematika výstavba pokračovala, a to i v nynějším případě. Nelze tedy stěžovatelce vyčítat, jak to bylo činněno v průběhu správního řízení, že snad nekonala a nesnažila se o řešení nastalé situace, a také že nekonala, pokud se týká územně plánovací dokumentace vztahující se k předmětné lokalitě. Je možné také poznamenat, že podobný účelový postup nezneužívá jen osoba zúčastněná na řízení 1), ale také další osoby, které se snaží legalizovat stavby v dotčené lokalitě a označují je jako stavby pro zemědělství; to však není jejich skutečný účel.

Stěžovatelka má za to, že její námítky měl žalovaný i krajský soud posoudit jako důvodné a v tomto smyslu také rozhodnout.

Ke kasační stížnosti se vyjádřila osoba zúčastněná na řízení 1). Ta především uvedla, že musí opakovaně nesouhlasit s tvrzením stěžovatelky, že stavba byla před podáním žádosti o dodatečné povolení stavby užívaná

v rozporu se zákonem pro soukromé účely. Stavební úřad totiž při místním šetření zjistil, že stavba byla dosud rozestavěná, bez možnosti ji užívat. Osoba zúčastněná na řízení 1) také uvedla, že stěžovatelka patrně nezná řádné zákonné postupy dle § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona z roku 2006. Stěžovatelka také nekonkretizovala, v čem spočívá nezákonnost postupu správních orgánů a následně krajského soudu při posouzení věci, ani v čem spočívá nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu. Bez relevantních důkazů stěžovatelka rovněž tvrdí, že označením stavby jako informačního turistického centra dochází k obcházení zákona. Jedná se jen o domněnky a případné budoucí využití stavby nesouvisí s předmětem řízení. Nejedná se rovněž o stavbu, u níž by bylo třeba dle přílohy č. 1 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, dokládat její provozní zařízení. Postačuje, pokud projektová dokumentace stavby splní požadavky ve smyslu přílohy č. 1 vyhlášky o dokumentaci staveb, přičemž budoucí činnost stavebníka nemůže správní orgán předjímat a stěžovatelka ji nemůže namítat. Stěžovatelka může namítat pouze skutečnosti související s předmětem řízení, tím ale právě budoucí činnost stavebníka není. Osoba zúčastněná na řízení 1) konečně zpochybňuje možnost, že by stěžovatelka mohla v petitu své kasační stížnosti navrhnout i zrušení rozhodnutí žalovaného, neboť k tomu podle jejího názoru není Nejvyšší správní soud oprávněn.

K vyjádření osoby zúčastněné na řízení 1) podala stěžovatelka repliku, v níž uvedla, že namítaná nezákonnost rozhodnutí správních orgánů i krajského soudu vyplývá z celého obsahu kasační stížnosti. Jak je uvedeno v rozhodnutí stavebního úřadu, stavební úřad provedl kontrolu na místě samém, přičemž bylo zjištěno, že stavba byla téměř dokončena (to prokazuje i pořizovaná fotodokumentace); stavba tak byla způsobilá k užívání.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu i rozhodnutí žalovaného a tomuto věc vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

Za klíčovou je v dané věci třeba považovat otázku, zda byly splněny podmínky pro rozhodnutí o dodatečném povolení stavby dle § 129 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 v tehdy účinném znění. Podle tohoto ustanovení přitom platilo, že „[s]tavbu prováděnou nebo provedenou bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území; b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje; c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem“.

V řízení před správními orgány i krajským soudem bylo nesporné, že předmětná stavba „informačního turistického centra“ byla prováděna bez příslušného rozhodnutí či opatření stavebního úřadu. Jak již bylo zmíněno, spornou byla otázka, zda bylo rozhodnuto o dodatečném povolení stavby v souladu se zákonem.

Ve své ustálené judikatuře vycházející ze znění § 129 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 (v aktuálním znění § 129 odst. 3) Nejvyšší správní soud uvádí, že na jedné straně rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nepodléhá správnímu uvážení stavebního úřadu, jak nesprávně přepokládá nejen stěžovatelka v kasační stížnosti, ale i krajský soud ve svém rozsudku (jsou-li splněny zákonné podmínky pro dodatečné povolení stavby, má stavební úřad povinnost takové rozhodnutí vydat – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, čj. 1 As 67/2011-108), na straně druhé v řízení o dodatečném povolení stavby musí být naplnění podmínek pro možnost dodatečného povolení prokázáno nepochybně a důkazní břemeno nese v těch-

to otázkách vždy stavebník nebo vlastník stavby (žadatel o dodatečné povolení). Zde lze opět odkázat např. na výše zmiňovaný rozsudek čj. 1 As 67/2011-108. V tomto směru zdejší soud ostatně navázal na starší judikaturu správních soudů týkající se podmínek pro dodatečné povolení stavby obsažených v obdobném § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976<sup>\*)</sup>. Podrobně se k této otázce Nejvyšší správní soud vyslovil ve svém rozsudku ze dne 14. 7. 2011, čj. 1 As 70/2011-74. Stanovisko, že je to vlastník stavby nebo stavebník, kdo musí sám prokázat, že byly splněny veškeré zákonem stanovené podmínky, zastává i odborná literatura (viz např. Kývalová, M. In: Macháčková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 661.).

V nynějším případě je tedy třeba posoudit, zda naplnění uvedených podmínek vlastník stavby (a zároveň stavebník) – osoba zúčastněná na řízení 1) – skutečně prokázal.

Krajský soud, stejně jako žalovaný a stavební úřad, konstatoval, že předmětná lokalita, kde se nachází pozemek, představuje nezastavěné území, neboť platný územní plán obce Pasohlávky daný pozemek a pozemky v jeho blízkosti neřeší; v době rozhodování krajského soudu platný územní plán sídelního útvaru Pasohlávky, schválený zastupitelstvem obce dne 20. 11. 1995, včetně jeho změny č. 1 schválené dne 19. 12. 2002, reguloval pouze zastavěnou část území obce a v širších vztazích vymezoval jen systém ekologické stability. V tomto směru správní orgány vycházely např. z vyjádření Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 29. 7. 2008. Dle tohoto stanoviska, jehož závěry správní orgány i krajský soud převzaly, tak bylo třeba veškeré stavební činnosti v území neřešeném předmětným územním plánem posoudit v územním řízení, resp. v řízení o dodatečném povolení stavby, které nahrazuje v příslušném rozsahu rovněž územní řízení (byť tak stavební zákon podrobně stanoví až ve znění účinném od 1. 1. 2013), z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování, ze-

<sup>\*) S účinností od 1. 7. 2006 nahrazen stavebním zákonem z roku 2006.</sup>

jména s charakterem území a s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních předpisů, a to dle § 90 odst. 1 písm. b), c), d) a e) a § 18 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006. S těmito východisky, na rozdíl od závěrů, ke kterým správní orgány a krajský soud dospěly, souhlasí i Nejvyšší správní soud.

Jak již bylo uvedeno, jedná se na základě výkladu relevantních ustanovení stavebního zákona z roku 2006, v případě lokality, kam spadá i pozemek, na něm je stavba umístěna, o tzv. nezastavěné území. Dle § 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona z roku 2006 se totiž za nezastavěné území považují pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy, přičemž zastavěným územím se dle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona z roku 2006 rozumí „*území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. 9. 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (dále jen „intražilán“)*“; pojem „*zastavitelná plocha*“ pak určuje § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona z roku 2006, dle něhož jde o plochu vymezenou k zastavění v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje. Pojem „*nezastavěné území*“ je tak definován negativně prostřednictvím pojmů „*zastavěné území*“ a „*zastavitelná plocha*“.

Jak obdobně zmínil i krajský soud, ochrana nezastavěného území je veřejným zájmem, a jedná se, jak vyplývá i z § 18 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006, o jeden z cílů územního plánování (srov. např. také Machata, P. In: Macháčková, J. a kol., op. cit., s. 10). V tomto smyslu je veřejný zájem na využití území „*[s]oustředěn na racionální využívání zastavěného území a vymežování zastavitelných ploch a na ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků s cílem snižování nebezpečí nevratného procesu jejich přeměny*“ (Hrůšová, K. In: Roztočil, A.; Hrůšová, K.; Lachmann, M.; Potěšil, L. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013.). V nezastavěném území lze, v souladu s jeho charakterem, umísťovat stav-

by, zařízení a jiná opatření pro účely taxativně uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 [pro úplnost lze poznamenat, že do 31. 12. 2020 lze v nezastavěném území nad rámec § 18 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 umísťovat také stavby podle § 188a odst. 1 písm. a) až e) téhož zákona (u staveb podle písm. c) až e) tohoto ustanovení jen se souhlasem zastupitelstva obce, na jejímž území má být stavba umístěna)]. Jak vyplývá z § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona z roku 2006, ochrana nezastavěného území je výslovně uvedena mezi požadavky, se kterými musí být návrh územního plánu v souladu. To jen podtrhuje kogentní charakter § 18 stavebního zákona z roku 2006, v posuzovaném případě pak speciálně jeho odstavce 5, který musí respektovat, pokud jde o stavby, které nelze v nezastavěném území umísťovat, i eventuální územní plány.

Ustanovení § 18 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 tak stanoví, že „*[v] nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umísťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepšují podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra*“.

V řízení o dodatečném povolení stavby tak osoba zúčastněná na řízení 1) nesla důkazní břemeno a byla povinna ve smyslu § 129 odst. 2 písm. a), b) a c) stavebního zákona z roku 2006 prokázat, že stavba není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, že není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, a že není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu ani se zákonem chráněným veřejným zájmem.

Pojem informačního centra, v daném případě informačního turistického centra, není ve stavebním zákoně z roku 2006 ani v dal-

ších předpisech blíže definován, je však zřejmé, s ohledem na dikci § 18 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006, že by provozování takového informačního centra mělo naplňovat zákonem přepokládaný veřejný zájem (dané ustanovení zde hovoří o stavbách, „*kteřé zlepšší podmínky využití daného území pro účely rekreace a cestovního ruchu*“), který může v konkrétních případech převážit nad veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území. Bylo tedy na osobě zúčastněné na řízení 1), aby s ohledem na skutečnost, že se v daném případě jednalo o pozemek, na němž je provádění staveb omezeno, byť nikoliv zvláštním právním předpisem, ale přímo stavebním zákonem z roku 2006, prokázala, že se skutečně materiálně o „*informační turistické centrum*“ jedná a že skutečně má být naplněn zmiňovaný veřejný zájem na činnosti takového centra převažující nad veřejným zájmem na ochraně daného nezastavěného území (lze opět připomenout, že soulad s veřejným zájmem je v řízení o dodatečném povolení původně nelegální stavby povinen jednoznačně prokázat stavebník či vlastník stavby, a není možné, aby jeho existenci správní orgán za žadatele o dodatečné povolení stavby „*domýšlel*“). Bylo tedy třeba, aby osoba zúčastněná na řízení zcela konkrétně vymezila podmínky provozu daného centra, za něž lze považovat nejen uvedení jeho předmětu činnosti a otevírací doby (tyto skutečnosti jsou ve velmi stručné formě obsaženy v projektové dokumentaci stavby), ale také doložení reálných možností jeho fungování, především z ekonomického hlediska. Stavební úřad měl tedy požadovat bližší informace o konkrétní podobě a fungování informačního centra, tedy v podstatě jeho „*projekt*“, který by zároveň vylučoval jeho využití pro jiné účely, např. rekreační. Podle okolností věci v takových případech rozhodování o dodatečném povolení stavby v nezastavěném území přichází v úvahu také zkoumání dosavadního skutečného způsobu užívání stavby, je-li již i přes absenci příslušných veřejnoprávních povolení či souhlasů fakticky užívána.

Nejvyšší správní soud uznává, že je z podstaty věci nemožné detailně předjímat bu-

doucí reálné fungování takového informačního centra. Na druhou stranu k doložení skutečnosti, že se vskutku jedná o „*informační turistické centrum*“, dle názoru zdejšího soudu nedostačuje pouhé formální označení stavby a tvrzení o tom, že právě o takovou stavbu jde, či vágní zmínky o budoucím fungování tohoto centra v projektové dokumentaci, která řeší pouze technickou stránku věci, přičemž tvrzený účel stavby z ní obsahově nevyplývá (v případě dané stavby a jejích technických parametrů je zřejmé, že může fakticky sloužit k různým účelům, včetně individuální rekreace).

Nejvyšší správní soud si rovněž uvědomuje, že ani takto deklarovaný model budoucího fungování informačního centra nezaručuje, že dané centrum skutečně bude následně tímto způsobem provozováno. Jak však již bylo řečeno, umožní stavebnímu úřadu už v době vydání dodatečného povolení stavby alespoň zvážit, zda je mu předkládán reálný projekt stavby, která je v souladu s veřejným zájmem (srov. též § 2 odst. 4 správního řádu, dle něhož správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem) a jejímuž umístění a realizaci stavební zákon nebrání, či zda se jedná o zjevné obcházení zákona a ve skutečnosti má být dodatečně povolena stavba, jejíž umístění v nezastavěném území zákon zakazuje. Zmiňovaný projekt stavebnímu úřadu zároveň umožní případně stanovit konkrétní podmínky pro užívání stavby (k tomu viz dále).

Takto podaný výklad není v rozporu s názorem krajského soudu, že ve stavebním řízení není možné předjímat budoucí činnost stavebníka, resp. zkoumat, zda „*bude stavba v budoucnu skutečně provedena podle projektové dokumentace a zda byly splněny podmínky stanovené v dodatečném stavebním povolení*“. Není v rozporu ani s obdobným názorem osoby zúčastněné na řízení 1), uvedeným ve vyjádření ke kasační stížnosti, dle něhož „*budoucí činnost stavebníka nemůže správní orgán předjímat*“, či že se nejedná o stavbu, u níž by měl stavebník dokládat její provozní zařízení, přičemž požadavky vyhlášky o dokumentaci staveb byly ze strany

stavebníka splněny. Uvedený závěr nekoliduje ani s právním názorem vyjádřeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2006, čj. 5 As 23/2006-173, na nějž odkazoval krajský soud. V daném případě totiž nejde o „předjímání“ budoucí činnosti stavebníka, tedy posuzování možných budoucích skutečností, nýbrž o jednoznačné určení, zda je skutečně dodatečně povolována stavba, kterou lze v nezastavěném území umístit, a která je tedy v souladu s veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území, přičemž toto posouzení je vztaheno k okamžiku vydání předmětného rozhodnutí. Nezáleží zde tedy posuzování budoucí činnosti stavebníka, ani vytváření takové dodatečné podmínky, které by snad neměly oporu ve stavebním zákoně, ale zkoumá se aktuální naplnění zákonných podmínek pro dodatečné povolení stavby.

Lze přiměřeně odkázat rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, čj. 7 As 58/2013-35, v němž zdejší soud konstatoval: *„Je-li stavba prováděna na základě stavebního povolení, stanoví v něm podle § 115 odst. 1 stavebního zákona [z roku 2006] stavební úřad podmínky pro provedení stavby, kterými mimo jiné zabezpečí ochranu veřejných zájmů a dodržení obecných požadavků na výstavbu. Postupuje-li tedy stavebník v souladu se zákonem, je zajištěno, že stavba bude v souladu s veřejným zájmem i obecnými požadavky na výstavbu. Minimálně stejné nároky proto musejí být logicky kladeny na stavby, u nichž stavebník postupoval v rozporu se zákonem. Sem spadá i případ, kdy je stavba provedena nebo prováděna bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem [z roku 2006] nebo v rozporu s ním. [...] Aby tedy mohla být stavba [...] dodatečně povolena, musejí být splněny podmínky souladu s veřejným zájmem i souladu s obecnými požadavky na výstavbu kumulativně. Nelze připustit dodatečné povolení takové stavby, pokud je v rozporu s veřejným zájmem, i kdyby byla v souladu s obecnými požadavky na výstavbu. [...] Předestřeny výklad § 129 odst. 2 písm. c) stavebního*

*zákona [z roku 2006] je podporován i historickým srovnáním s dřívější právní úpravou. [...] Bylo tedy povinností správních orgánů rozhodnutí o dodatečném povolení stavby odůvodnit i z hlediska splnění podmínky souladu stavby s veřejným zájmem.“*

Pokud tedy dle § 129 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 správní orgány v řízení o dodatečném povolení stavby postupují podle § 111 až § 115 téhož zákona, nelze pustit ze zřetele, že dle zmíněného § 115 odst. 1 citovaného zákona, v relevantním znění, „[v]e stavebním povolení stavební úřad stanoví podmínky pro provedení stavby, a pokud je to třeba, i pro její užívání, a rozhodne o námitkách účastníků řízení. Podmínkami zabezpečí ochranu veřejných zájmů.“ V daném kontextu tak Nejvyšší správní soud v rozhodnutí stavebního úřadu postrádá rovněž potřebné stanovení podmínek pro užívání stavby, které by přispěly k ochraně příslušného veřejného zájmu; zároveň by bylo jasně definováno, jak má předmětné informační centrum do budoucna fungovat, aby nevznikaly pochybnosti (stěžovatelky) o tom, že bude ve skutečnosti využíváno k individuální rekreaci. Takto koncipované rozhodnutí by rovněž jasně předurčilo obsah následného kolaudačního souhlasu a dodržení jeho podmínek v souvislosti s eventuálním rozhodováním o přestupku, popř. jiném správním deliktu dle § 178 a násl. stavebního zákona z roku 2006.

Tento závěr je podporován i výkladem § 111 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, dle něhož se v řízení o dodatečném povolení stavby rovněž postupuje. Podle tohoto ustanovení, v relevantním znění, „[s]tavební úřad přezkoumá podanou žádost a přípojené podklady z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést, a ověří zejména, zda a) projektová dokumentace je zpracována v souladu s územně plánovací dokumentací, s podmínkami územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, b) projektová dokumentace je úplná, přehledná, byla zpracována oprávněnou osobou a zda jsou v odpovídající míře řešeny obecné požadavky na výstavbu, c) je zajištěn příjezd ke stavbě, včasné vybudování technického, popřípadě jiného

*vybavení potřebného k řádnému užívání stavby vyžadovaného zvláštním právním předpisem, d) předložené podklady vyhovují požadavkům uplatněným dotčenými orgány“.* I při postupu podle tohoto ustanovení je třeba zároveň zvažovat, zda je dán soulad stavby s příslušnými veřejnými zájmy. Jak totiž uvádí k § 111 stavebního zákona z roku 2006 relevantní odborná literatura, „[v] první řadě stavební úřad zkoumá, zda lze na základě žádosti o stavební povolení a podle připojených příloh stavbu skutečně realizovat. Při tom ověřuje, zda jsou dány některé demonstrativně (srov. slovo ‚zejména‘) uvedené skutečnosti. Ačkoliv to není výslovně uvedeno, stavební úřad by měl postupovat tak, aby byla zaručena ochrana veřejného zájmu, což obec-

*ně vyplývá z § 2 odst. 4 [správního řádu]“ (Potěšil, L. In: Roztočil, A.; Hrušová, K.; Lachmann, M.; Potěšil, L., op. cit. ).*

Nejvyšší správní soud tak konstatuje, že žalovaný (a zároveň i stavební úřad) ve věci vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Na základě podkladů předložených osobou zúčastněnou na řízení 1) nebylo možné přezkoumatelně rozhodnout o dodatečném povolení předmětné stavby, neboť tato osoba neunesla své důkazní břemeno – pouhé předložení dané projektové dokumentace nedostačovalo k posouzení splnění podmínky dodatečného povolení stavby ve smyslu § 129 odst. 2 ve spojení s § 18 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006. Danou otázku posléze nesprávně posoudil ve svém rozsudku i krajský soud.

## 3118

### **Volby do zastupitelstev krajů: reprezentativní mandát člena zastupitelstva; ochrana zastupitele před nezákonným zásahem do výkonu mandátu**

k § 33 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zákona č. 231/2002 Sb.  
k § 48 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů

k § 60 odst. 7 soudního řádu správního

**I. Z reprezentativního mandátu člena zastupitelstva kraje jednoznačně vyplývá zákaz přijímat pokyny a příkazy od jiných subjektů, jsou-li v rozporu s jeho svědomím (§ 33 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích).**

**II. Rezignace na mandát zastupitele je typickým příkladem jednostranného adresného právního úkonu, který činí zastupitel a který je adresován hejtmanovi. Teprve projevem vůle adresovaným (a doručeným) hejtmanovi dovrší zvolený zastupitel jednostranný právní úkon (rezignaci); samotný podpis rezignační listiny učiněný před volbami tímto projevem vůle a právním úkonem v pravém slova smyslu ještě není [§ 48 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů]. Jinak řečeno právně významným jednostranným úkonem se jednání odstupujícího nestává již podpisem, ale až do vnějšího světa manifestovaným oznámením o odstoupení. Takové oznámení nepředstavuje konvalidaci absolutně neplatného právního úkonu, neboť takový úkon tu, jakožto perfektní právní úkon, neexistoval až do okamžiku, kdy byl projev navenek.**

**III. Projev vůle zastupitele rezignovat musí být učiněn tak, aby o jeho existenci a aktuálnosti nebyly žádné rozumné pochybnosti.**

**IV. Není-li rezignační prohlášení předáno osobně, musí hejtman jakožto adresát oznámení o odstoupení z funkce člena zastupitelstva ověřit, zda je toto prohlášení skutečně podepsáno odstupujícím zastupitelem. Dále musí ověřit, zda jde o aktuální, tedy k okamžiku odeslání existující projev vůle tohoto zastupitele rezignovat.**



**Právě splněním těchto požadavků lze zabránit případným machinacím vedoucím k protiústavní změně volného mandátu na mandát vázaný.**

**V. Důvody zvláštního zřetele podle § 60 odst. 7 s. ř. s. jsou dány, jestliže se žalobce domáhá neplatnosti svého vlastního právního úkonu a žalovaný nemohl o neplatnosti právního úkonu vědět. V takovém případě náhrada nákladů řízení žalobci nenáleží.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2014, čj. 9 Aps 14/2013-72)*

**Prejudikatura:** č. 226/2004 Sb. NSS, č. 2397/2011 Sb. NSS a č. 2696/2012 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 296/1995 Sb., č. 294/1996 Sb., č. 283/2005 Sb., č. 291/2008 Sb. a usnesení Ústavního soudu č. 48/1998 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 331/98); č. 7/2005 Sb. NS a č. 30/2005 Sb. NS.

**Věc:** Ing. Jan N. proti hejtmanovi Ústeckého kraje, za účasti Ing. Jiřího M., o nezákonný zásah do výkonu mandátu zastupitele, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení.

Žalobce byl dne 13. 10. 2012 ve volbách do zastupitelstva Ústeckého kraje zvolen členem zastupitelstva, a to za politické uskupení Severočeši.cz. Ještě před volbami podepsal pro uvedené uskupení nedatované oznámení o svém odstoupení z funkce člena zastupitelstva; podpis byl podmínkou pro jeho zařazení na kandidátní listinu. Po prvním hlasování zastupitelstva kraje toto politické uskupení (nespokojeno s hlasováním žalobce) doručilo dne 22. 11. 2012 žalovanému uvedené „*bianko*“ oznámení o odstoupení žalobce z funkce člena zastupitelstva kraje. Následkem toho poté žalovaný vydal (dne 4. 12. 2012) osobě zúčastněné na řízení osvědčení, že se stala členem zastupitelstva kraje namísto žalobce.

Žalobce se před Krajským soudem v Ústí nad Labem domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v zásahu do pokojného výkonu jeho mandátu zastupitele Ústeckého kraje. Namítal, že oznámení o odstoupení, které mělo „*sloužit k nátlaku politického hnutí Severočeši.cz, aby [...] hlasoval dle jeho pokynů*“, bylo vyhotoveno a podepsáno ještě před volbami a nevyjadřovalo a nemohlo vyjadřovat jeho vůli vzdát se mandátu.

Krajský soud v rozsudku ze dne 14. 10. 2013, čj. 15 A 5/2013-108, dovodil, s ohledem na absenci bližší úpravy v § 48 odst. 2 písm. b) zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbách“), nezbytnost posoudit otázku platnosti právního úkonu – oznámení žalobce o odstoupení z funkce člena zastupitelstva kraje – dle občanského zákoníku z ro-

ku 1964.<sup>\*)</sup> Krajský soud se zabýval charakterem mandátu zastupitele kraje a dospěl k názoru o reprezentativní povaze tohoto mandátu, z čehož vyvodil právní závěr o absolutní neplatnosti oznámení žalobce o odstoupení z funkce člena zastupitelstva kraje ve smyslu § 39 občanského zákoníku z roku 1964, a to pro rozpor účelu tohoto právního úkonu s krajským zřízením, resp. s principem volného mandátu. Dle krajského soudu byl účelem nedatovaného oznámení o odstoupení žalobce z funkce zastupitele kraje závazek politické straně, neboť úkon byl podepsán před zařazením žalobce na kandidátní listinu, jako podmínka tohoto zařazení a jako pojistka tzv. politického přeběhlictví. V důsledku nezákonného zániku mandátu žalobce rozhodl krajský soud i o nezákonnosti předání osvědčení člena zastupitelstva kraje osobě zúčastněné na řízení jako náhradníkovi.

Proti rozsudku krajského soudu podala kasační stížnost osoba zúčastněná na řízení (stěžovatel). Dle stěžovatele mandát člena zastupitelstva zaniká dle § 48 odst. 2 písm. c) zákona o volbách doručením oznámení o odstoupení z funkce člena zastupitelstva kraje žalovanému, které nelze vzít zpět. Při zkoumání toho, zda mandát žalobce zanikl, je nezbytné zkoumat právě a jen tyto zákonné požadavky; o jejich splnění nebylo pochyb. Stěžovatel poukázal též na zásadu *nemo turpitudinem suam allegans auditur* (nikdo se nesmí dovolávat vlastní nepoctivosti) akcentovanou v řadě nálezů Ústavního soudu. Konečně stěžovatel připomenul, že krajský soud

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

dovodil absolutní neplatnost oznámení o odstoupení z okolností, za nichž byl daný úkon učiněn. Nicméně nezohlednil, že žalobce poté, kdy mu již mandát vznikl, souhlasil, aby jeho oznámení o odstoupení bylo předáno žalovanému. Pokud žalobce souhlasil, aby jeho oznámení o odstoupení bylo doručeno žalovanému, není zřejmé, jaká část jednání žalobce byla dle krajského soudu neplatná; zda sepsal oznámení o odstoupení nebo jeho předání jiné osobě či jeho souhlas s doručením žalovanému.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že mu dne 22. 11. 2012 bylo doručeno oznámení o odstoupení žalobce z funkce člena zastupitelstva kraje; nebyl důvod pochybovat o tom, že se jedná o odstoupení podané žalobcem a splňující všechny formální požadavky – bylo písemné, určité a srozumitelné, obsahovalo podpis žalobce, byl zde zřejmý projev vůle vzdát se mandátu a bylo řádně doručeno. Žalobce zpochybnil zánik svého mandátu až dopisem ze dne 6. 12. 2012. Dle § 48 odst. 2 písm. c) zákona o volbách přitom mandát zaniká okamžikem, kdy „*hejtman kraje obdrží písemné oznámení o odstoupení z funkce člena zastupitelstva kraje*“. Žalovaný tedy není správním orgánem nadaným pravomocí rozhodovat o tom, zda odstoupení je či není platné; to nelze v souvislosti s patnáctidenní lhůtou pro vydání osvědčení předpokládat ani z časových důvodů. Žalovaný sdělil, že následně vydal dne 4. 12. 2012 podle § 49 odst. 2 zákona o volbách stěžovateli jako nastupujícímu náhradníkovi osvědčení. Dle žalovaného osvědčení není konstitutivním ani deklaratorním správním aktem, deklaruje se jím toliko skutečnost, že náhradník nastoupil za člena zastupitelstva. Dle žalovaného byl jeho postup v souladu se zákonem a s principy dobré správy.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti namítl, že odstoupení má natolik závažné důsledky, že není možno striktně trvat jen na zkoumání splnění požadavků vyplývajících z § 48 odst. 2 písm. c) zákona o volbách; je třeba zkoumat i důvody odstoupení, resp. důvody a způsob odstoupení z funkce a doručení oznámení o odstoupení hejtmanovi. Namítl rovněž, že oznámení o odstoupení bylo žalovanému doručeno bez jeho vědomí a proti je-

ho vůli. Byl donucen tuto listinu *pro futuro* podepsat, v opačném případě by nebyl zařazen na kandidátní listinu. K námitce o zásadě *nemo turpitudinem suam allegans auditur* kontroval, že byl k podpisu donucen; tento úkon byl jednou z podmínek zařazení na kandidátní listinu. Nejednalo se tedy o svobodné a vážné obcházení zákona, a žalobce byl tedy zcela oprávněn domáhat se ochrany proti praktikám, které „*činí z reprezentativního mandátu [...] mandát vázaný*“. Poukázal na závěr krajského soudu, dle něhož absolutní neplatnost byla dána skutečností podpisu nedatovaného oznámení o odstoupení z funkce, jež byla v rozporu se zákonným principem reprezentativního mandátu. Žalobce vyjádřil souhlas s tvrzením žalovaného o nedostatku jeho kompetence rozhodnout o neplatnosti oznámení o odstoupení, avšak zdůraznil, že žalovanému předložil všechny důkazy nasvědčující rozporu odstoupení se zákonem; teprve poté byl nucen domáhat se ochrany u soudu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Právní hodnocení

#### Nejvyššího správního soudu

(...)

#### III.B Meritorní přezkum napadeného rozsudku krajského soudu

(...)

#### III.B.3 Princip zákazu dovolávat se vlastní nepoctivosti

[35] Stěžovatel uvedl, že ačkoliv dospěl krajský soud k závěru o absolutní neplatnosti oznámení o odstoupení, neměl k této přihlížet, a to pro aplikaci principu zákazu dovolávat se vlastní nepoctivosti. Takové námitce stěžovatele však nelze poskytnout oporu, a to z následujících důvodů.

[36] Dle § 39 občanského zákoníku z roku 1964 je neplatným právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází (jednání *contra legem* či jednání *in fraudem legis*). Pro takové právní

úkony je charakteristické, že se ocitají v rozporu s výslovným imperativem (zákazem, příkazem) formulovaným v zákoně, popř. s imperativem obsahovým, tj. sice *expressis verbis* neformulovaným, ale ze zákona přímo vyplývajícím. Uvedené vady právního úkonu mají za následek jeho neplatnost absolutní a nikoliv relativní. Absolutní neplatnost právního úkonu nastává ze zákona a je stanovena ve veřejném (obecném) zájmu. Právní účinky z absolutně neplatného právního úkonu vůbec nevzniknou (soudního výroku určujícího neplatnost právního úkonu není v podstatě třeba; tím není samozřejmě zpochybněn význam takového soudního výroku z hlediska právní jistoty). Soud je povinen k absolutní neplatnosti právního úkonu přihlížet z úřední povinnosti, bez ohledu na to, zda se jí někdo dovolal (samozřejmě za předpokladu zjištění skutečností, které jsou s absolutní neplatností právního úkonu spojeny). Absolutní neplatnosti se však může dovolávat každý, kdo má na tom právní zájem, resp. kdo je na právech dotčen, a nelze ani vyloučit, aby na absolutní neplatnost poukázal ten, kdo ji sám způsobil. Absolutní neplatnost právního úkonu nelze zhojit ratihabící ani konvalidací a pravidelně nelze přihlídnout ani k následnému zrušení zákonného ustanovení, s nímž byl právní úkon v rozporu. Dle ustálené judikatury nemůže být důsledek absolutní neplatnosti odvrácen ani poukazem na princip dobrých mravů a není rozhodné, zda účastníci úkonu o důvodu absolutní neplatnosti věděli, a kdo ji způsobil (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 13. 3. 2003, sp. zn. 22 Cdo 505/2002, ze dne 20. 1. 2004, sp. zn. 31 Cdo 1895/2002, č. 7/2005 Sb. NS, ze dne 25. 11. 2010, sp. zn. 26 Cdo 3809/2009, ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. 22 Cdo 1411/2008, ze dne 15. 12. 2004, sp. zn. 20 Cdo 2662/2003, č. 30/2005 Sb. NS, nebo ze dne 27. 2. 2001, sp. zn. 26 Cdo 586/1999, č. 23/2002 Soudní judikatury, anebo usnesení ze dne 6. 12. 2012, sp. zn. 26 Cdo 1053/2011).

[37] Zásada zákazu dovolávat se vlastní nepoctivostí (*nemo turpitudinem suam allegans non audiatur*) je jednou ze stěžejních zásad občanského, resp. soukromého práva (obdobně jako zásada dodržování dobrých mravů). Jde o významný korektiv, jehož podstatou je v nejširším smyslu naplnit maximu

spravedlnosti. Výslovnou její úpravu nalézáme např. v občanském zákoníku z roku 1964 v § 40a pro případy relativní neplatnosti právních úkonů (v občanském zákoníku z roku 2012 v § 6 jako základní zásadu a v § 579 odst. 1 jako všeobecné ustanovení k úpravě neplatnosti právních jednání). Tato zásada má místo všude tam, kde existuje zvláštní vztah důvěry, tedy kde lze hovořit o určitém legitimním očekávání (ohledně jednání či výkonu práv a povinností) subjektů navzájem, tedy zejména ve smluvním právu; aplikace tohoto principu přichází za účelem ochrany důvěry druhé smluvní strany. V případě jednostranného úkonu – oznámení o odstoupení z funkce zastupitele kraje – není uplatnění tohoto principu namístě. V daném případě nelze rozhodně hovořit o narušení důvěry a poctivosti mezi subjekty právního vztahu, resp. o zásahu do legitimního očekávání a důvěry stěžovatele. Stěžovatel neměl a nemohl mít legitimní očekávání zaručeného získání mandátu zastupitele kraje. Nabytí mandátu stěžovatele jako náhradníka nebylo důsledkem žádného předchozího ujednání stěžovatele se žalobcem, při němž a v rámci něhož by bylo možno poukázat na vzájemnou důvěru stran, ale bylo odvozeno od jednostranného právního úkonu žalobce jako stávajícího zastupitele kraje. Nejvyšší správní soud by navíc v případě přiznání ochrany stěžovateli prostřednictvím zásady zákazu dovolávat se vlastní nepoctivosti podpořil a legitimizoval jednání politického hnutí (za něž stěžovatel kandidoval) porušující zásadní princip volného mandátu; účelem principu zákazu dovolávat se vlastní nepoctivosti (jakož i principu dobré víry či dobrých mravů) zajisté není podpořit či legitimizovat jednání *in fraudem legis* osoby jiné. (...)

### III.B.6 Námitka o rozsahu přezkumu platnosti oznámení o odstoupení

[43] Dle stěžovatele při zkoumání toho, zda mandát člena zastupitelstva kraje zanikl, je nezbytné zkoumat výlučně naplnění požadavků § 48 odst. 2 písm. c) zákona o volbách, a sice doručení oznámení o odstoupení z funkce člena zastupitelstva kraje hejtmánovi.

[44] Taková argumentace je lichá, přičemž navíc je možno uvést, že již v napadeném roz-

sudku lze na uvedenou námitku nalézt odpověď. Krajský soud posuzoval platnost právního úkonu oznámení o odstoupení dle občanského zákoníku z roku 1964 a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, čj. 8 As 84/2011-208, č. 2696/2012 Sb. NSS a na náleze Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 72/06, č. 291/2008 Sb. Z těchto rozhodnutí vyplývá imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, ať již se nacházejí v právu veřejném nebo soukromém. Nelze tedy přijmout výklad, podle kterého by u (jednostranného) soukromoprávního úkonu bylo možno zpochybnit jeho platnost (naplnění zákonných náležitostí), zatímco u veřejnoprávního (jednostranného) úkonu, jakým je oznámení o odstoupení z funkce, by to bylo vyloučené; takový výklad by nastolil zásadní nerovnost v možnosti domáhat se ochrany práv. Právě případ žalobce zřetelně ilustruje, jak nezbytná je i u veřejnoprávního úkonu, jakým je oznámení o odstoupení z funkce, potřeba zkoumání jeho platnosti; zde v souvislosti s nutností ochrany principu volného mandátu. Nelze tedy přistoupit na interpretaci stěžovatele, podle které se krajský soud měl a mohl zabývat pouze otázkou doručení oznámení o odstoupení žalovanému.

### III.B.7 Otázka dodatečného souhlasu u absolutně neplatného právního úkonu

[45] Stěžovatel rovněž s poukazem na výpovědi svědků Ing. Jiřího Z. a Ing. Bronislava S. namítl, že žalobce v den doručení oznámení o odstoupení žalovanému s tímto doručením souhlasil (to již byl držitelem mandátu); neplatnost úkonu nezpůsobuje, pokud osoba sepíše právní úkon předem a později jej předá jiné osobě (např. poště) k doručení.

[46] Z napadeného rozsudku je zřejmý závěr krajského soudu, že oznámení o odstoupení žalobce z funkce zhodnotil jako absolutně neplatný právní úkon, který nebylo možno konvalidovat, protože nebylo rozhodné, zda žalobce dal k jeho doručení později souhlas, či nikoliv. Z tohoto důvodu krajský soud nevyhověl ani návrhu na provedení důkazu záznamem z kamerových systémů Městského úřadu v Žatci, jenž měl vést k prokázání, zda se zde dne 22. 11. 2012 konala schůzka žalobce s oběma svědky ještě před doruče-

ním oznámení o odstoupení žalovanému. Tyto závěry krajského soudu považuje Nejvyšší správní soud za potřebné zčásti korigovat a upřesnit.

[47] Nelze souhlasit s krajským soudem, že žalobcem aktuálně jednoznačně projevená vůle odstoupit by byla (a to i při existenci již před volbami podepsané rezignace) bez dalšího a vždy irrelevantní. V případě, že by zastupitel, jenž před volbami podepsal nedatované rezignační prohlášení, projevil – *kdykoliv po volbách* – skutečnou vůli vzdát se mandátu, nic by mu nebránilo použít k platnému vzdání se mandátu i dříve sepsanou rezignaci. Rezignace na mandát zastupitele je typickým příkladem jednostranného adresného právního úkonu, který činí zastupitel a který je adresován hejtmánovi. Teprve projevem vůle adresovaným (a doručeným) hejtmánovi dovršil by zvolený zastupitel jednostranný právní úkon (rezignaci); samotný podpis rezignační listiny učiněný před volbami tímto projevem vůle a právním úkonem v pravém slova smyslu ještě není. Jinak řečeno právně významným jednostranným úkonem se jedná o odstupujícího nestává již podpisem, ale až do vnějšího světa manifestovaným oznámením o odstoupení. Takové oznámení nepředstavuje konvalidaci absolutně neplatného právního úkonu, neboť takový úkon tu, jakožto perfektní právní úkon, prozatím neexistoval až do okamžiku, kdy byl projeven navenek. Je ostatně patrné – jak správně dovodil již krajský soud – že rezignovat lze až na existující a nikoliv již na v budoucnu (možná) vzniklý mandát.

[48] V souzené věci bylo bez pochybností prokázáno, že žalobce podepsal ještě před volbami oznámení o odstoupení z funkce zastupitele kraje. To bylo samo o sobě v rozporu se zákonem, avšak v té chvíli ještě bez jakéhokoliv právního významu. Pro závěr o platnosti žalobcovy rezignace bylo proto nezbytné uvážit, zda předložení tohoto oznámení žalovanému (hejtmánovi kraje) se stalo v souladu s aktuální vůlí žalobce. Úkolem Nejvyššího správního soudu bylo ověřit, zda krajský soud provedl v tomto směru dokazování úplně, či nikoliv, tedy lze-li již na základě důkazů provedených krajským soudem bez po-

chybností zjistit, zda žalobcovou vůlí bylo či nebylo na mandát zastupitele kraje rezignovat.

[49] Stěžovatel s odkazem na výpovědi svědků Z. a S. tvrdil, že žalobce „*poté, co již držitelem mandátu byl*“ (22. 11. 2012) souhlasil s předáním dříve sepsané listiny hejtmanovi. Stěžovatel vyjádřil názor, že v samotném sepsání listiny a jejím uschování nelze spatřovat nic se zákonem rozporného a položil otázku, jaké žalobcovo jednání bylo neplatné („*Sepsí listiny? Předání jiné osobě? Souhlas s doručením?*“).

[50] Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli potud, že samotný fakt podpisu rezignačního oznámení nezaložil neplatnost právního úkonu, to však jen proto, že žádný perfektní právní úkon, navenek projevový, v tomto okamžiku ještě neexistoval. O neplatnosti adresného jednostranného právního úkonu lze totiž uvažovat až v okamžiku, kdy tento dojde adresátovi a o neplatnosti neadresného jednostranného právního úkonu až v okamžiku jeho uveřejnění. Nejvyšší správní soud opakuje, že podpis rezignace se udál v rozporu se zákonem. Fakt podpisu rezignace v rozporu se zákonem by však byl důvodem neplatnosti jednostranného právního úkonu, pokud by byla rezignace navenek skutečně projevová. Stručně řečeno, o platnosti či neplatnosti rezignační listiny sepsané a podepsané již před volbami lze uvažovat až v situaci, kdy tato listina byla vskutku adresátovi předložena.

[51] To samozřejmě nevylučuje, aby zastupitel využil listinu o rezignaci sepsanou v minulosti k podání skutečné, aktuálně jím chtěné rezignace. S ohledem na nezákonnost podpisu rezignace, který zakládá též nezákonnost právního úkonu z toho eventuálně vzešlého, by však projev vůle zastupitele musel být učiněn tak, aby o jeho existenci a aktuálnosti nebyly žádné rozumné pochybnosti. Z tohoto plyne jediný možný závěr, totiž že zastupitel by musel takovýto projev vůle učinit navenek sám, tedy sám jej adresátovi odeslat, respektive předat. Varianta, kterou naznačuje stěžovatel, totiž možnost pozdějšího souhlasu s podáním rezignace třetí osobou, by vytvořila prostor pro obcházení zákazu vázaného mandátu, možné rozpory svědeckých výpovědí a naprostou nejistotu ohledně to-

ho, jak se věci skutečně mají. Platnost žalobcovy rezignace proto nebude založena jen tím, že žalobce dal (údajně) třetí osobě dodatečně souhlas s použitím rezignace sepsané v rozporu se zákonem ještě před volbami.

[52] Z uvedeného dále vyplývá, že není-li rezignační prohlášení předáno osobně, musí hejtman jakožto adresát oznámení o odstoupení z funkce člena zastupitelstva ověřit, zda je toto prohlášení skutečně podepsáno odstupujícím zastupitelem. Dále musí ověřit, zda jde o aktuální, tedy k okamžiku odeslání existující projev vůle tohoto zastupitele rezignovat. Právě splněním těchto požadavků lze (do budoucna, v jiných případech) zabránit případným machinacím vedoucím k protiústavní změně volného mandátu na mandát vázaný. V projednávané věci Nejvyšší správní soud nevytýká žalovanému, že takto nepostupoval, neboť jeho zde výslovně formulované povinnosti jsou (teprve) výsledkem interpretace zákona vyplývající z napadeného rozsudku i z rozsudku zdejšího soudu rozsudek krajského soudu přezkoumávajícího; tato konkluze nalézá odraz i ve výroku o náhradě nákladů řízení (srov. dále bod [70]).

[53] Důkazy krajským soudem provedené i jím v zásadě správně hodnocené, závěr o vůli žalobce z mandátu odstoupit jednoznačně vylučují. Z obsahu spisu je zřejmé, že projev vůle rezignovat u žalobce dne 22. 11. 2012 evidentně absentoval. Žalobce od počátku kontinuálně tvrdil, že sice ještě před volbami podepsal „*blanketní*“ oznámení o odstoupení (stejnopis shodného oznámení o odstoupení pro svou potřebu pro jistotu rovněž podepsal a podpis nechal úředně ověřit dne 2. 8. 2012, aby bylo zřejmé, že k podpisu došlo ještě před volbami). Uvedl, že takto podepsané oznámení o odstoupení bylo dne 22. 11. 2012 použito bez jeho vědomí a souhlasu proti němu tak, že bylo (po doplnění úředně ověřených podpisů svědků Z. a S. s datem 22. 11. 2012; samotné oznámení o odstoupení však datováno nebylo) doručeno žalovanému. S žádným z obou uvedených svědků se dne 22. 11. 2012 žalobce neviděl, a tito tedy nemohli být daného dne ani svědky jeho podpisu či souhlasu s oznámením o odstoupení; o rezignaci se dozvěděl až dne

6. 12. 2012. Žalovaný k dané otázce netvrdil nic, co by bylo rozhodné, neboť skutkové okolnosti (kromě momentu doručení oznámení o odstoupení politickým uskupením) mu nebyly známy; dané doručení považoval za jedinou skutečnost relevantní pro jeho následný postup dle zákona o volbách. Svědek Ing. Jirí Z. ve své výpovědi při ústním jednání u krajského soudu uvedl, že politické uskupení nebylo spokojeno s hlasováním žalobce (jako jejich kandidáta) a dne 21. 11. 2012 na své schůzi navrhl ve vztahu k žalobci použít jím podepsané „blanketní“ oznámení o odstoupení. Svědek uvedl, že dne 22. 11. 2012 přijel se svědkem S. na Městský úřad v Žatci jednat se žalobcem o setrvání žalobce v zastupitelstvu, přičemž při krátkém setkání ve vestibulu se žalobce „odmítal ve věci bavit a svědkovi a Ing. S. sdělit, ať odevzdají jeho blanketní rezignační listinu, když žalobce odmítl na místě podepsat novou rezignační listinu“; dle svědka jednání nepřineslo žádný výsledek. Svědek dále uvedl, že „blanketní rezignační listiny, které byly opatřeny podpisy před volbami má uloženy ve svém trezoru, aby se zamezilo jejich zneužití“. Shodně svědek Ing. Bronislav S. vypověděl, že dne 22. 11. 2012 přijel se svědkem Z. na Městský úřad v Žatci, kde při zhruba 20–30vteřinovém dialogu „byl žalobce vyzván k podpisu nové rezignační listiny“, což „žalobce důrazně odmítl“. Tento dialog měl skončit žalobcovým sdělením, že oba přítomní svědci mohou použít původní rezignační listinu. Vypověděl rovněž, že již předem byl jím a předsedou politického uskupení projednán postup o doplnění „blanketního“ oznámení o odstoupení úředně ověřenými podpisy svědků Z. a S. před doručením žalovanému.

[54] Ani z výpovědi svědků Z. a S. tvrdících, že se dne 22. 11. 2012 setkali se žalobcem (což byla věc sporná), není zřejmé, z čeho stěžovatel dovodil projev žalobcovy vůle rezignovat, neboť takový projev vůle nejen že není z těchto výpovědí zřejmý, ale naopak je těmito výpověďmi vylučován. Oba svědci jednoznačně potvrdili, že žalobce se s nimi nechtěl o otázce rezignace vůbec bavit a výslovně odmítl podepsat jimi předložené (nové) oznámení o odstoupení. Za situace, kdy žalobce jednoznačně odmítl jakkoliv o své re-

zignaci jednat, nelze ani jeho (svědky tvrzený) souhlas s použitím původního rezignačního oznámení považovat za projev jeho skutečné vůle z mandátu zastupitele odstoupit. Jinak řečeno i při důvěře v úplnou pravdivost výpovědi svědků Z. a S. (budíž zde jen na okraj připomenuto, že žalobce schůzku s nimi popíral) vyplývá z jejich výpovědi jednoznačně, že žalobce dne 22. 11. 2012 žádnou vůli odstoupit z mandátu zastupitele neměl a neprojevoval; výpovědi svědků tedy jen potvrzují závěry krajského soudu o neplatnosti žalobcovy rezignace. (...)

### III.B.8 Námitka nezákonnosti závěru krajského soudu o absolutní neplatnosti oznámení o odstoupení žalobce z funkce

[56] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel (celkově, v obecnosti) brojí i proti závěru krajského soudu o absolutní neplatnosti oznámení o odstoupení dle § 39 občanského zákoníku z roku 1964. Ačkoliv bližší argumentaci proti tomuto – pro rozhodnutí krajského soudu stěžejnímu závěru – kasační stížnost neobsahuje, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné k uvedenému alespoň ve stručnosti dodat následující.

[57] Krajský soud v napadeném rozsudku poukázal na výslovné ústavní a zákonné zakotvení reprezentativního charakteru mandátu poslance, senátora a obecního zastupitele [čl. 26 Ústavy, § 69 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)], a na absenci odpovídající obdobné výslovné úpravy volného mandátu zastupitelů kraje v krajském zřízení. Tato absence vznikla přijetím zákona č. 231/2002 Sb., kterým se mění krajské zřízení. Krajský soud však dovodil, že dle důvodové zprávy (bod 55 až 58) k návrhu uvedeného zákona zákonodárce nezamýšlel zrušením výslovné úpravy v § 33 odst. 4 krajského zřízení změnit právě (a jen) u zastupitelů kraje charakter mandátu z volného na vázaný. Závěr o reprezentativním charakteru mandátu zastupitelů kraje podpořil krajský soud i argumentem o znění slibu jimi skládaného (§ 33 odst. 2 krajského zřízení), jež svou podstatou a smyslem koresponduje se zněním slibu poslanců, senátorů a zastupitelů obcí (čl. 23 odst. 3 Ústavy a § 69 odst. 2 obecního zřízení), a dále úpravou povinností za-

stupitele kraje v § 34 odst. 2 krajského zřízení. Poukázal rovněž na principy moderního konstitucionalismu, na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS a ze dne 21. 8. 2003, čj. 5 A 159/2002-49, č. 226/2004 Sb. NSS a na usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2012, sp. zn. I. ÚS 1856/12.

[58] Nejvyšší správní soud závěry krajského soudu o (přetrvávajícím) reprezentativním charakteru mandátu zastupitele kraje plně akceptuje a k důvodům krajským soudem již uvedeným dodává následující.

[59] Dle čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 Ústavy je Česká republika demokratickým právním státem, kde lid je zdrojem veškeré státní moci, kterou vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Jedním ze základních způsobů, jak uspokojit různorodé zájmy a potřeby ve společnosti a institucionalizovat tak vůli lidu, je konstituování politických stran. Ty jsou efektivním prostředkem k zapojování občanů do správy věcí veřejných. Politické strany mají v parlamentní formě vlády mimořádný význam, nicméně „nepředstavují ani nemohou představovat orgán veřejné moci ... Pouze v totalitním státu se děje to, že politické strany, či spíše vedoucí politická strana, není oddělena od státu, takže v něm je obvyklým jevem, že např. parlament či vláda pouze reprodukuje již přijatá rozhodnutí nejvyššího stranického orgánu. O takový stav však v našem státě a společnosti nejde.“ (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 8. 1998, sp. zn. IV. ÚS 331/98, č. 48/1998 Sb. ÚS nebo náleze ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94, č. 296/1995 Sb.). Dle článku 5 Ústavy je politický systém v České republice „založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů“. Respekt k základním demokratickým principům je přitom třeba chápat nejen jako chování politických stran vně, ale rovněž v podobě vnitrostranické demokracie. Nelze reálně očekávat, že strany, které nedokážou demokratické principy respektovat ve své vnitřní organizaci, se budou demokraticky chovat navenek.

[60] S ohledem na historickou zkušenost z první československé republiky, spočívající v praktikách tzv. reversů fakticky znamenajících přeměnu volného mandátu na vázaný, Ústava v článku 26 zakotvuje tzv. volný mandát členů Parlamentu, který spočívá v jeho svobodném výkonu, kdy poslanci ani senátoři nejsou vázáni žádnými příkazy (ani příkazy politické strany, jejímiž jsou členy) a rozhodují se a jednají podle své svobodné vůle. Dle slibu zakotveného v článku 23 Ústavy členové Parlamentu slibují věrnost České republice, slibují zachování její Ústavy a zákonů a slibují rovněž výkon svého mandátu v zájmu všeho lidu a dle svého nejlepšího vědomí a svědomí. Výkon osobního mandátu je tak, jakkoliv to může být pro politickou stranu (přirozeně usilující o dosažení vlivu a zajištění stranické disciplíny) nevídané, nezávislý na jakékoliv zájmové skupině, včetně politických stran. Další pojistku proti tzv. imperativnímu mandátu představuje i přísná úprava formy vzdání se mandátu poslance či senátora dle článku 24 Ústavy.

[61] Nezastupitelnou složku rozvoje demokracie představuje též místní samospráva. Pro stabilitu demokracie je tak důležitý nejen způsob voleb do komor Parlamentu a charakter mandátu poslance a senátora, ale rovněž tyto jevy na úrovni obecní a krajské samosprávy. Ústavní záruku práva na územní samosprávu garantuje článek 8 Ústavy, přičemž v čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 3 Ústavy jsou zakotveny také základní znaky územních samosprávných celků. Občané obce či kraje prostřednictvím zastupitelstev – čl. 101 odst. 1 a 2 Ústavy (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96, č. 294/1996 Sb. nebo ze dne 22. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 13/05, č. 283/2005 Sb.). Posléze citovaný náleze Ústavního soudu přitom výslovně zdůraznil, že „[p]ro stabilitu demokracie není důležité jen to, jak jsou voleny komory Parlamentu, ale i jak volí občané své zástupce na úrovni územní samosprávy; nelze dovést na úrovni ústavní, že by – vzdor jinému rozsahu pravomoci Parlamentu a územních samospráv – pro udržení a rozvoj demokracie byly parlamentní volby důležitější než volby do samosprávných za-

*stupitelstev obcí a krajů. Demokracie, má-li být skutečnou vládou suverénního lidu, lidem a pro lid, nemůže být, byť nepřímou, distribuována z parlamentu směrem dolů, ale naopak musí vyrůstat jako produkt občanské společnosti zdola až k nejvyšším orgánům státní moci, moc zákonodárnou a ústavodárnou v ně přirozeně počítaje.*“

I z pohledu ochrany demokratických principů tvořících základ ústavního uspořádání České republiky je (a nejen proto) důvodné považovat jakýkoliv pokus o reálnou změnu reprezentativního mandátu na mandát vázaný za počín rozporný netoliko s výslovným textem Ústavy (vázaný mandát nepředpokládající), ale především s hodnotovými východisky, na nichž je ústavní uspořádání státních i územně samosprávných poměrů vybudováno. Absolutní neplatnost právního úkonu tuto změnu charakteru mandátu realizující právem krajský soud rozpoznal a svým rozsudkem odmítl aprobovat.

[62] Jak již uvedl krajský soud, obecní zřízení v § 69 odst. 4 výslovně (a obsahem obdobně jako je tomu v článku 26 Ústavy u členů Parlamentu) zakotvuje reprezentativní mandát zastupitele obce. S tím koresponduje také znění slibu zastupitele obce v § 69 odst. 2 uvedeného zákona. Je možno doplnit, že závazek zastupitele obce vykonávat funkci svědomitě a v zájmu obce a jejích občanů (nikoliv tedy v zájmu politické strany a se závazkem k ní), je projeven také např. v úpravě jeho povinností v § 83 odst. 1 stejného zákona.

[63] Shodně s krajským soudem je třeba v této souvislosti poukázat dále na skutečnost, že do 31. 12. 2002 byl výslovně a obsahem obdobně jako je tomu v článku 26 Ústavy zakotven reprezentativní mandát zastupitelů rovněž v krajském zřízení, a sice v jeho § 33 odst. 4. S tím korespondovalo také znění slibu zastupitele kraje v § 33 odst. 2 krajského zřízení a např. i úprava povinnosti zastupitele kraje hájit zájmy občanů kraje (nikoliv tedy zájmy politické strany) v § 34 odst. 2 uvedeného zákona. Novelou – zákonem č. 231/2002 Sb. – však byl odstavec 4 § 33 zrušen, zatímco § 33 odst. 2 a § 34 odst. 2 krajského zřízení zůstaly novelou nedotčeny. Ve vládním návrhu zákona, po přijetí publikovaného pod č. 231/2002 Sb.,

jenž byl Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky předložen dne 15. 11. 2001 (sněmovní tisk 1157/0, III. volební období), bylo ke zrušení odstavce 4 v § 33 krajského zřízení v důvodové zprávě uvedeno: „*Ustanovení § 33 odst. 4 se prakticky jen přesouvá ze systematických důvodů.*“ Návrh zákona prošel třemi čteními a byl po navržených změnách schválen dne 26. 3. 2002; návrh na zrušení § 33 odst. 4 nebyl připomínkován a nebyl blíže diskutován v Poslanecké sněmovně. K žádnému přesunu „*ze systematických důvodů*“ však nedošlo. Dne 16. 4. 2002 byl návrh zákona postoupen Senátu, který jej projednal na 17. schůzi svého III. funkčního období dne 10. 5. 2002. Dle stenografického záznamu schůze senátor František Kroupa v rozpravě poukázal na význam volného mandátu zakotveného v § 33 odst. 4 a učinil dotaz stran důvodu zrušení a případného přemístění tohoto ustanovení. Ministrem vnitra Stanislavem Grossem bylo odpovězeno, že „*ustanovení bylo vtěleno do zákona o volbách do krajů. Takže v našem právním pořádku zůstává; pouze se z [krajského zřízení] přesunulo do zákona o volbách.*“ Po projednání v Senátu byl přijatý zákon podepsán prezidentem republiky a předsedou vlády a byl vyhlášen dne 4. 6. 2002 ve Sbírce zákonů v části 87 pod č. 231/2002 Sb.; bodem 59 zákona byl § 33 odst. 4 zrušen. Z textu celého zákona č. 231/2002 Sb. je zřejmé, že zrušené ustanovení o volném mandátu nebylo přemístěno do žádného z ostatních ustanovení krajského zřízení. Ze zákona o volbách je současně patrné, že tento nezakotvuje výslovnou úpravu tzv. volného mandátu zastupitele kraje, a k „*přesunu*“ znění § 33 odst. 4 krajského zřízení do zákona o volbách (jak tvrdil v senátní rozpravě ministr vnitra) tedy nedošlo. Zakotvení tzv. volného mandátu do zákona o volbách ani nebylo navrženo. Ani žádný jiný zákon původní text § 33 odst. 4 krajského zřízení neobsahuje. Uvedený text byl tedy zrušen bez náhrady. Vypuštění § 33 odst. 4 krajského zřízení však evidentně nemělo přivodit zákonnou změnu reprezentativního mandátu zastupitele kraje na mandát vázaný. K takové změně pouhým zrušením daného ustanovení ani dojít nemohlo, a to s ohledem na přetrvávající ústavněprávní a zákonnou



úpravu, z níž princip volného mandátu zastupitele kraje vyplývá i po zrušení § 33 odst. 4 zákona o krajích.

[64] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje skutečné závěry krajského soudu, dle nichž žalobce podepsal ještě před volbami „*blanketní*“ oznámení o odstoupení z funkce zastupitele kraje, jehož účelem bylo zajistit pro politické hnutí, za něž žalobce v krajských volbách kandidoval, dodržování stranické linie a zabránit tzv. politickému přeběhlictví. Takové závěry zcela jednoznačně z provedeného dokazování vyplývají a účastníci je ostatně ani nevyvraceli. Nutným důsledkem byl proto následný a správný závěr krajského soudu, že takto a za takových okolností učiněný právní úkon – oznámení o odstoupení z funkce zastupitele kraje odporuje principu volného mandátu. (...)

#### IV.

#### Závěr a náklady řízení

(...) [69] Při úvaze o povinnosti k náhradě nákladů řízení vycházel Nejvyšší správní soud z premisy, že v dané věci účastníky kasačního řízení nejsou pouze žalobce a žalovaný, kteří jimi jsou vždy (srov. § 105 odst. 1 s. ř. s.), ale i stěžovatel jako osoba zúčastněná na řízení a podávající kasační stížnost. Z tohoto důvodu proto bylo nutno i v případě stěžovatele rozhodnout o nákladech řízení o kasační stížnosti podle obecného principu procesní úspěšnosti ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Ve vztahu k žalobci a žalovanému je nutno uvážit, či pozici kasační stížnosti stěžovatele fakticky podporovala (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, čj. 6 As 8/2011-145). Kasační stížností se stěžovatel domáhal zrušení rozsudku krajského soudu (jeho výroků I., II. a III.), kterým bylo vyhověno žalobci. Nelze proto dospět k jinému závěru, než že

v řízení o kasační stížnosti stěžovatel podporoval žalovaného proti žalobci. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží, naopak v zásadě by byl povinen nahradit náklady řízení žalobci. Taktéž žalovaný nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení, a pravidelně by měl být povinen nahradit náklady řízení žalobci.

[70] Nejvyšší správní soud však obdobně jako krajský soud shledává v projednávaném případě důvody opodstatňující aplikaci moderačního ustanovení § 60 odst. 7 s. ř. s. Žalobci, jenž měl v řízení o kasační stížnosti plný úspěch, náhradu nákladů řízení vůči žalovanému a stěžovateli nepřiznal, neboť to byl právě žalobce, kdo v rozporu se zákonem podepsal ještě před volbami oznámení o odstoupení z funkce člena zastupitelstva kraje; jeho problematičnosti si byl vědom. Žalobce tak stál na počátku vzniku tohoto sporu. Žalovaný naproti tomu toliko plnil své časově limitované povinnosti dle zákona o volbách a daný spor nezapříčinil. Stěžovateli nelze klást (formalisticky) uložení povinnosti k náhradě nákladů řízení k tíži, že podal kasační stížnost, jíž se domáhal ochrany výkonu svého mandátu jako nastoupivšího náhradníka. Učinil tak totiž za specifických podmínek, za situace, kdy právě rozsudkem krajského soudu bylo zrušeno – a to v důsledku jednání žalobce – jemu vydané osvědčení člena zastupitelstva kraje. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že i v řízení o kasační stížnosti přetrvával v daném případě důvod přihlídnutí k zásadě dobrých mravů promítající se jako důvod zvláštního zřetele hodný pro postup ústící ve výrok III. tohoto rozsudku (žalobci se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává).

## Kompetenční spory mezi soudy v občanském soudním řízení a ve správním soudnictví: podíl zástupce na odměně zastupovaného exekutora

k § 16 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění zákona č. 286/2009 Sb.\*)

k § 7 odst. 1 občanského soudního řádu

**I. Rozhodnutí Exekutorské komory České republiky o určení podílu zástupce na odměně zastupovaného exekutora podle § 16 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, je rozhodnutím soukromoprávní povahy o majetkových nárocích odvolaného soudního exekutora a jeho zástupce; k řízení o žalobě proti takovému rozhodnutí je příslušný soud v občanském soudním řízení (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).**

**II. Pro posuzování pravomoci soudů v občanském soudním řízení a soudů ve správním soudnictví má význam právo hmotné, nikoli právo procesní.**

*(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 30. 6. 2014, čj. Konf 16/2014-7)*

**Prejudikatura:** č. 336/2004 Sb. NSS, č. 609/2005 Sb. NSS, č. 688/2005 Sb. NSS, č. 1431/2008 Sb. NSS a č. 1835/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 44/2006 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 290/05), stanovisko pléna Ústavního soudu č. 23/2006 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS-st. 23/06).

**Věc:** Spor o pravomoc mezi Městským soudem v Brně a Krajským soudem v Brně ve věci podílu zástupkyně na odměně zastoupeného exekutora.

Rozhodnutím Exekutorské komory ČR (dále jen „Komora“) ze dne 14. 9. 2012 byla zástupkyně odvolaného soudního exekutora Mgr. Romana Vytejčka (žalobce) ustanovena JUDr. Jana Tvrdková podle § 16 odst. 1 exekučního řádu. Rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 2. 10. 2012. Poté dne 22. 11. 2012 rozhodlo Prezidium Komory o podílu zástupkyně odvolaného soudního exekutora tak, že jí stanovilo podíl na odměně ve výši 90 % ode dne ustanovení JUDr. Jany Tvrdkové zástupcem Mgr. Romana Vytejčka.

Proti rozhodnutí Prezidia Komory podal žalobce 11. 1. 2013 správní žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Namítal, že pravomoc Komory rozhodnout o podílu na odměně zástupce odvolaného exekutora je dána až po uplynutí dvou měsíců od rozhodnutí o ustanovení zástupce. V daném případě bylo rozhodnutí o ustanovení zástupce odvolaného soudního exekutora doručeno žalobci dne 2. 10. 2012, proto rozhodnutí o odměně nemohlo být vydáno přede dnem 3. 12. 2012. Co se týče stanovení výše odměny, je rozhodnutí Komory

nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Podíl na odměně je stanoven ve prospěch zástupkyně odvolaného exekutora a nereflektuje spravedlivou dělbou odměny s ohledem na stav exekučního řízení a vymožené plnění. Civilní úsek Krajského soudu v Brně věc dne 31. 1. 2013 předložil Vrchnímu soudu v Olomouci podle § 104a odst. 2 o. s. ř. k rozhodnutí o věcné příslušnosti; podle jeho názoru je k řízení o podané žalobě věcně a místně příslušný Městský soud v Brně. Vrchní soud v Olomouci přípisem ze dne 7. 3. 2013, čj. Ncp 167/2013, vrátil spis krajskému soudu bez věcného vyřízení. Uvedl, že podle jeho názoru jsou právní vztahy založené rozhodnutím o ustanovení zástupce exekutora a rozhodnutím o určení odměny zástupce exekutora správněprávní povahy. Tím, že zákon vtěluje rozhodnutí o ustanovení zástupce i o určení odměny do jednoho ustanovení (§ 16 odst. 6 exekutorského řádu), vyjadřuje jejich shodnou povahu. Uzavřel, že pokud krajský soud trvá na odlišném stanovisku, je třeba, aby byla věc předložena k rozhodnutí

\* S účinností od 1. 1. 2013 změněno zákonem č. 396/2012 Sb. a s účinností od 1. 1. 2014 změněno zákonem č. 303/2013 Sb.

o příslušnosti zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 30. 1. 2014, čj. 30 A 38/2013-16, žalobu odmítl a poučil žalobce o možnosti domáhat se jeho práva podáním žaloby u Městského soudu v Brně rozhodujícího v občanském soudním řízení. V odůvodnění krajský soud uvedl, že rozhodnutí Komory o odměně zástupce odvolaného exekutora je rozhodnutím soukromoprávní povahy, neboť se týká majetkového nároku mezi dvěma subjekty navzájem, nikoliv veřejného subjektivního práva. K projednání a rozhodnutí věci je podle něj příslušný Městský soud v Brně. Krajský soud dále konstatoval, že přípis Vrchního soudu v Olomouci, jímž byla věc krajskému soudu vrácena bez věcného vyřízení, nelze považovat za popření pravomoci soudů rozhodujících v občanském soudním řízení, krajskému soudu tedy nevznikla povinnost předložit věc k rozhodnutí o příslušnosti zvláštnímu senátu.

Žalobce poté podal žalobu podle § 244 a násl. o. s. ř. k Městskému soudu v Brně rozhodujícímu v občanském soudním řízení.

Městský soud v Brně se neztotožnil s argumentací Krajského soudu v Brně, že k rozhodování předmětné věci jsou příslušné soudy v občanském soudním řízení a podal zvláštnímu senátu návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu. Odkázal na § 15 odst. 5 a § 16 odst. 6 exekučního řádu, podle nichž lze proti rozhodnutí Komory o ustanovení zástupce a určení podílu na odměně zastupovaného exekutora podat řádný opravný prostředek k soudu. Zdůraznil, že v projednávané věci jde o určení podílu zástupce na odměně zastupovaného exekutora. Ztotožnil se se závěrem Vrchního soudu v Olomouci, že jak rozhodnutí o ustanovení zástupce, tak rozhodnutí o určení podílu na odměně jsou shodné – správněprávní – povahy, neboť jejich právní úprava je vtělena do jednoho zákonného ustanovení.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí v této věci je soud v občanském soudním řízení.

#### **Z odůvodnění:**

(...) V projednávaném případě byla žalobci – odvolanému soudnímu exekutorovi – ustanovena Komorou zástupkyně dle § 16

odst. 1 exekutorského řádu. Vzhledem k tomu, že Komoře do 2 měsíců od ustanovení zástupce nebyla předložena dohoda o podílu zástupce na odměně zastupovaného exekutora, rozhodla Komora o výši této odměny svým rozhodnutím dne 22. 11. 2012 podle § 16 odst. 1 exekučního řádu.

Zvláštní senát se při posuzování předmětného kompetenčního sporu nejprve zabýval charakterem odměny soudního exekutora, poté hodnotil povahu rozhodnutí Komory o určení podílu zástupce na odměně zastupovaného exekutora.

Profesní komory jsou právníckými osobami, jimž zákon svěřil rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právníckých osob, a jsou tedy správními orgány ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2005, čj. 1 As 21/2004-38, č. 688/2005 Sb. NSS). Profesní komory, stejně jako jiné správní orgány, mohou rozhodovat spory vyplývající ze soukromoprávních vztahů nebo spory o právech a povinnostech osob v oblasti veřejné správy. Je proto nutné vždy zkoumat povahu a charakter práv nebo povinností, o nichž profesní komora rozhoduje. Pro posouzení charakteru věci má přitom význam právo hmotné a nikoli právo procesní. Opačný názor by vedl k absurdním závěrům, neboť všude tam, kde zákonodárce svěřil rozhodování o soukromém právu správnímu orgánu, který nemůže rozhodovat jinak než v rámci správního řízení, by automaticky muselo jít o věc veřejnoprávní podléhající kontrole správních soudů. S takovým přístupem by dělení soudní ochrany v závislosti na tom, o jakém právu správní orgán rozhodoval, zcela ztratilo smysl (viz usnesení zvláštního senátu ze dne 18. 9. 2007, čj. Konf 23/2006-6, č. 1431/2008 Sb. NSS).

Exekučním řádem přenesl stát na exekutory část svých mocenských pravomocí. Současně stanovil, že exekutor vykonává tuto činnost nezávisle a nestranně (§ 2 citovaného zákona). Nezávislost exekutora je zabezpečena v rámci exekučního řádu různými způsoby, mimo jiné též úpravou obsaženou v § 3, dle něhož „*exekutor vykonává exekuční a další činnost za úplatu*“ a současně je omezen na výdělečných činnostech (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2006, sp. zn. I. ÚS 290/05, N 44/40 SbNU 363, č. 44/2006 Sb. ÚS). Exekuční řád

je tedy nepochybně veřejnoprávní normou, neboť upravuje postavení soudních exekutorů, jejich výjimečné postavení v rámci výkonu rozhodnutí a dohled ministerstva nad jejich činnostmi. Na druhé straně ovšem odměna za činnost soudního exekutora, na kterou má podle zákona nárok, je svou povahou nárokem soukromoprávním.

K charakteru odměny soudního exekutora se vyjádřil Ústavní soud ve stanovisku pléna ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS-st. 23/06, ST 23/42 SbNU 545, č. 23/2006 Sb. ÚS. Zdůraznil, že „*exekutor vystupuje při své činnosti v postavení podnikatele*“. Svoji činnost vykonává soustavně, za účelem dosažení zisku a na vlastní riziko. Z úspěšného provedení exekuce má „*zisk (odměnu), ale současně nese i riziko, že majetek povinného nebude dostačovat k uspokojení oprávněného, ale ani nákladů exekuce*. [...] *Exekutor vykonává svoji činnost za úplatu*“, přičemž „*právo na náhradu nákladů mu je zásadně přiznáváno proti povinnému nebo ve výjimečných případech za podmínek stanovených zákonem proti oprávněnému*. [...] *Exekutor, jako nositel takto přiznané pohledávky, není již v postavení vykonavatele veřejné moci, ale v postavení běžného věřitele, který přiznanou pohledávku může vymáhat zase jen nástroji exekučního řízení*. [...] *Exekutor má totiž v průběhu exekuce dvojí postavení a jeho charakter se mění. Je totiž třeba odlišovat vlastní exekuční činnost při vymáhání pravomocného rozhodnutí, kdy vystupuje jako veřejný činitel, od jeho postavení při rozhodování soudu o nákladech řízení, kdy je v postavení účastníka řízení*.“ (viz body 5, 6 a 7 citovaného stanoviska). Podle Ústavního soudu tedy odměna exekutora nemá veřejnoprávní atributy, ale je soukromoprávní odměnou za vykonanou činnost, přestože převážná část činnosti soudního exekutora souvisí s postavením exekutora jako vykonavatele veřejné moci.

Rozhodnutím o určení podílu zástupce na odměně zastupovaného exekutora (§ 16 odst. 1 exekučního řádu) Komora nahrazuje nedostatek vůle smluvních stran při vyjednávání o uzavření dohody o podílu na odměně. Je zřejmé, že Komora při vydání tohoto rozhodnutí ingeruje do procesu uzavírání dohody mezi zástupcem exekutora a odvolaným exekutorem. Má významná oprávnění, která omezují vůli stran při

jednání o výši jejich majtkového nároku za vykonanou činnost. Exekuční řád primárně počítá s tím, že odvolaný soudní exekutor a jeho zástupce dospějí na základě dvoustranného vyjednávání k dohodě, v níž bude stanoven podíl zástupce na odměně zastupovaného exekutora pro všechny případy zastupování podle oběmu reálně vykonané práce. Při jednání o výši takového podílu vystupuje odvolaný soudní exekutor i jeho zástupce v rovném postavení, žádný z nich není nadřazen druhému a nemůže prosadit svou vůli (přiměřeně viz usnesení zvláštního senátu ze dne 14. 4. 2005, čj. Konf 54/2003-13, č. 609/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 17. 2. 2009, čj. Konf 10/2008-15, č. 1835/2009 Sb. NSS). Nedosspějí-li odvolaný soudní exekutor a jeho zástupce k dohodě, určí podíl na odměně Komora autoritativně podle zásad spravedlivého uspořádání na základě konkrétních okolností dané věci (opačně srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 9. 7. 2004, čj. Konf 92/2003-18, č. 336/2004 Sb. NSS).

S ohledem na soukromoprávní charakter odměny soudního exekutora (srov. zejm. shora citované stanovisko Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 23/06) a na rovné postavení účastníků při vyjednávání o uzavření dohody o podílu na odměně zvláštní senát konstatuje, že rozhodnutí Komory o určení podílu zástupce na odměně zastupovaného exekutora podle § 16 odst. 1 exekučního řádu je rozhodnutím soukromoprávní povahy o majtkových nárocích odvolaného soudního exekutora a jeho zástupce; k řízení o žalobě proti rozhodnutí Prezidia Komory ze dne 22. 11. 2012, tak je příslušný soud v občanském soudním řízení (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).

Shora vyslovený závěr potvrzuje i doktrína. Podle ní je nutné žalobu proti rozhodnutí Komory o určení podílu na odměně nutné směřovat k soudům rozhodujícím v občanském soudním řízení, neboť „*prezidium jako orgán profesní samosprávy rozhodlo o právní věci, která vyplývá z občanskoprávních vztahů. Nárok na podíl na odměně mezi exekutorem, jeho zástupcem, nástupcem či dědici je totiž majtkovým nárokem mezi nimi navzájem, a nikoliv veřejným subjektivním právem*.“ (Kasíková, M. a kol. *Exekuční řád. Komentář*. 3. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013. s. 78). (...)