

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

2<sup>2015 / XIII. ročník / 27. 2. 2015</sup>

# OBSAH

## I.

### JUDIKÁTY

- 3151.** Řízení před soudem: povaha úkonu  
správního orgánu  
Správní řízení: účinnost  
veřejnoprávní smlouvy. .... 107
- 3152.** Soudní poplatky: věcné  
osvobození; důchody a jiné;  
typy soudního řízení podle  
soudního řádu správního. .... 114
- 3153.** Daňové řízení: zánik plné moci;  
zahájení doměřovacího řízení . . . . 117
- 3154.** Daňové řízení: nesprávný úřední  
postup správce daně a jeho vliv  
na výši pokuty a zákonnost  
rozhodnutí . . . . . 123
- 3155.** Právo na informace: informace  
o platech zaměstnanců placených  
z veřejných prostředků. .... 127
- 3156.** Ochrana spotřebitele:  
diskriminace . . . . . 160
- 3157.** Ochrana spotřebitele:  
označování potravin . . . . . 168
- 3158.** Sociální zabezpečení: vrácení  
přeplatku na pojistném na sociální  
zabezpečení; právní nástupce  
zemřelého zaměstnance. .... 174
- 3159.** Stavební řízení: účastenství  
v řízení . . . . . 179
- 3160.** Ochrana zemědělského půdního  
fondu: odvod za odnětí půdy;  
orientační výše odvodu . . . . . 185
- 3161.** Volby do zastupitelstev obcí:  
stálý seznam voličů; občan jiného  
členského státu EU; podmínka  
trvalého pobytu; diskriminace . . . . 191
- 3162.** Volby do zastupitelstev obcí:  
delegace členů do okrskové  
volební komise  
Volby do Senátu: delegace členů  
do okrskové volební komise . . . . . 199
- 3163.** Advokacie: kárné řízení;  
účastníci řízení. .... 210
- 3164.** Mezinárodní ochrana:  
privilegované osoby . . . . . 211

## I. JUDIKÁTY

3151

### Řízení před soudem: povaha úkonu správního orgánu Správní řízení: účinnost veřejnoprávní smlouvy

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

k § 142 odst. 1, § 161, § 165 odst. 5 a § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**I. Pro účely posouzení toho, zda je úkon správního orgánu rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je nutno hodnotit, zda má napadený úkon povahu individuálního správního aktu, zda je zde konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu, zda tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva a zda je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti a komunikovaný adresátovi. Tyto aspekty je přitom nutno hodnotit z hlediska toho, jak je předpokládá právní úprava, nikoliv z hlediska toho, zda byly v konkrétním případě předpokládané aspekty skutečně zcela naplněny.**

**II. Řízení dle § 142 odst. 1 správního řádu z roku 2004 (o určení právního vztahu) je řízením o žádosti. Došla-li tedy žádost věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, bylo řízení zahájeno a správní orgán již nemohl opět řízení zahajovat a naopak musel již zahájené řízení zákonem předpokládaným způsobem ukončit (tj. vydaním rozhodnutí).**

**III. Osoba, která tvrdí, že k uzavření veřejnoprávní smlouvy dle § 161 správního řádu z roku 2004 nebyl vyžadován její souhlas, ačkoliv vyžadován měl být, může využít jako prostředek ochrany svých práv žádost podle § 142 odst. 1 citovaného zákona.**

**IV. Na určení věcné příslušnosti pro rozhodnutí o žádosti podle § 142 odst. 1 správního řádu z roku 2004 o určení, že veřejnoprávní smlouva dle § 161 téhož zákona není účinná, je nutno analogicky aplikovat § 165 odst. 5, resp. § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu z roku 2004. Věcně příslušným je tak správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, čj. 7 As 100/2014-52)*

**Prejudikatura:** č. 923/2006 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 2717/2012 Sb. NSS, č. 2725/2013 Sb. NSS a č. 3104/2014 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 93/2010 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 542/09).

**Věc:** Obec Dobřejovice proti Ministerstvu pro místní rozvoj, za účasti společnosti s ručením omezeným SEVERE JEDNA, o veřejnoprávní smlouvu, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení.

Krajský úřad Středočeského kraje (správní orgán I. stupně) rozhodl dne 16. 9. 2013 o žádosti žalobkyně podle § 142 správního řádu o určení, že veřejnoprávní smlouva o změně stavby před dokončením ze dne 22. 2. 2013, uzavřená mezi Městským úřadem Říčany a osobou zúčastněnou na řízení (dále jen

„Smlouva“) je neplatná a nenabyla účinnosti. Žalobkyni mimo jiné sdělil, že vzhledem k tomu, že Smlouva nebyla zrušena a její právní účinky nadále trvají, je bezpředmětné o této skutečnosti vést řízení dle § 142 správního řádu.

O odvolání žalobkyně rozhodl žalovaný dne 27. 2. 2014 tak, že krajský úřad nepochybil, pokud správní řízení podle § 142 správního řádu nezahájil a nevydal v něm rozhodnutí a podání žalobkyně vyřídil úkonem podle části čtvrté správního řádu.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Krajského soudu v Praze. Krajský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že žalobkyně nemá jinou možnost, jak se domoci ochrany svých práv, než iniciací řízení o určení neúčinnosti veřejnoprávní smlouvy podle § 142 správního řádu. Teprve rozhodnutí vydané v tomto řízení je soudně přezkoumatelné a zaručuje žalobkyni právo na přístup k soudu. Jedná se o správní řízení o žádosti. Pokud tedy žalovaný hovořil o tom, že krajský úřad správně nezahájil řízení, pohyboval se mimo platnou právní úpravu. Řízení bylo zahájeno již okamžikem, kdy žádost žalobkyně byla dodána do datové schránky krajského úřadu. Žádost byla směřována orgánu věcně i místně příslušnému. Krajský úřad pak byl povinen o žádosti rozhodnout. Pokud by dospěl k závěru, že šlo o žádost zjevně právně nepřijatelnou, měl řízení usnesením zastavit. Pokud měl za to, že projednání žádosti brání překážka věci rozhodnuté, měl řízení zastavit pro zjevnou bezpředmětnost. Ani tento závěr však nejspíše neobstojí. Samotné uplatnění podnětu k přezkoumání Smlouvy nemůže vylučovat právo žalobkyně iniciovat určovací řízení. Překážka věci rozhodnuté neplyne ani z rozhodnutí o tom, že žalobkyně není účastníkem stavebního řízení, neboť Smlouva nahrazuje nejen stavební povolení, ale i územní rozhodnutí. Z obsahu správního spisu přitom nelze dovodit, že by zde existovalo pravomocné rozhodnutí určující, že žalobkyně není účastníkem územního řízení. Pokud by žalovaný, popř. krajský úřad dospěli k názoru, že žalobkyně neprokázala, že požadované určení není nezbytné pro uplatnění jejích práv, pak by museli žádost (resp. odvolání) zamítnout, a to formou rozhodnutí podle správního řádu, v jehož odůvodnění byli povinni přesvědčivě vysvětlit, proč se v právní sféře žalobkyně takové určení nemůže nijak projevit. Závěr o nepotřebnosti se však jeví málo

pravděpodobným. Toto posouzení však přísluší v prvé řadě krajskému úřadu, popř. žalovanému. V tuto chvíli se k této otázce vyjádřili způsobem, jenž je nepřezkoumatelný. Samotná otázka, zda je stavba způsobila ovlivnit území žalobkyně, je z hlediska řízení podle § 142 správního řádu již otázkou meritorní. Pokud jde o formu úkonů krajského úřadu a žalovaného, je evidentní, že nebylo rozhodováno formou rozhodnutí ani usnesení podle správního řádu. Na druhou stranu z obsahu sdělení je zřejmé, že se nejedná pouze o dílčí procesní úkony v rámci vedeného řízení. Z jejich textu plyne, že ani jeden ze správních orgánů se nehodlá žádosti žalobkyně zabývat, protože ji považuje za bezpředmětnou. Smyslem těchto sdělení bylo řízení o žádosti žalobkyně (resp. o odvolání) ukončit. Na obě sdělení je proto namístě nahlížet z hlediska materiálního jako na rozhodnutí, kterými jsou žádost žalobkyně a její odvolání vyřízena. Krajský soud v tomto směru odkázal na závěry Ústavního soudu vyjádřené v nálezu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, č. 93/2010 Sb. ÚS. I v tomto případě žalovaný ve své podstatě mimoprocesním způsobem odvolání žalobkyně zamítl. Odlišnost spočívá jen v tom, že vydání rozhodnutí se vyhýbal již krajský úřad. Takový postup je nepřijatelný, neboť tvrzený zásah do vlastnického práva, popř. do práva na samosprávu, vyžaduje, aby žalobkyně měla možnost dosáhnout vydání rozhodnutí přezkoumatelného soudem. Bylo nezbytné, aby se krajský úřad i žalovaný žádostí zabývali a rozhodnutím (popř. usnesením) s formálními náležitostmi podle § 67 až 69 správního řádu ve výroku a odůvodnění přezkoumatelným způsobem vyjevili skutkové a právní důvody, na základě nichž se podáním nehodlali věcně zabývat. Pokud tak neučinili, dopustili se závažných procesních vad.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podali žalovaný a osoba zúčastněná na řízení (stěžovatelé) kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

### Z odůvodnění:

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku z důvodu jeho vnitřní rozpornosti. Ta je spatřována ve skutečnosti, že krajský soud na jednu stranu vyslovil závěr, že napadené akty nejsou rozhodnutími, na stranu druhou je jako rozhodnutí posoudil a ve výroku také jako rozhodnutí zrušil.

Této námitce nelze přisvědčit. Krajský soud zcela jasně odlišil označení napadených aktů z hlediska formy a hodnocení těchto aktů z materiálního hlediska (tj. z hlediska obsahu). Skutečnost, že správní akt není formálně označen jako rozhodnutí, neznamená, že se nemůže materiálně jednat o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy o úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu mohou být posuzovány jako rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. rovněž přípisy či sdělení správního orgánu, které nemají formu rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005-107, č. 923/2006 Sb. NSS). Otázku, zda je správní akt rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je nutno primárně posuzovat z hlediska jeho obsahu, nikoliv jeho formy. Nejedná se však o jediný aspekt, který by měl být v tomto ohledu posuzován. Dřívější ryze materiální pojetí rozhodnutí správního orgánu v judikatuře správních soudů totiž korigoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svých usneseních ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, a ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS. Jak bylo například konstatováno v prvním z těchto usnesení, „[r]ozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona

*o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona).*“ Rozšířený senát následně ve svém usnesení ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS, blíže rozvedl, že je nutno posuzovat, zda má napadený úkon povahu individuálního správního aktu, je zde konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu, tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi.

Rozšířeným senátem vymezené aspekty pro posouzení naplnění pojmu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je podle názoru Nejvyššího správního soudu nutno hodnotit z hlediska toho, jak je předpokládá právní úprava, nikoliv z hlediska toho, zda byly v konkrétním případě předpokládané aspekty skutečně zcela naplněny. Stále je tedy nutno trvat na tom, že i pouhý přípisy či sdělení správního orgánu mohou být posuzovány jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. v situaci, kdy je zákonem předpokládáno vydání rozhodnutí (tj. vrchnostenského aktu splňujícího rozšířeným senátem vymezené aspekty). Tyto závěry také plně korespondují s výše citovaným náležením Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, z něhož krajský soud v napadeném rozsudku vycházel.

Závěr krajského soudu, že napadené akty jsou navzdory své formě materiálně rozhodnutími, tedy není nikterak vnitřně rozporný. Plně v souladu s takovým závěrem je pak i výrok napadeného rozsudku, jímž krajský soud tyto akty ruší jako rozhodnutí. Nejvyšší správní soud tedy neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným a přistoupil k jeho věcnému přezkumu.

Stěžovatelé brojí primárně proti závěru krajského soudu, že napadené akty jsou skutečně rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Posouzení této otázky je ve světle výše citované judikatury závislé na tom, zda správní řád předpokládá, že na základě žádosti ža-

lobkyně dle § 142 odst. 1 správního řádu měl být správním orgánem v mezích jeho pravomoci v rámci formalizovaného řízení vydan vrnchnostenský akt zakládající, měnící, rušící nebo závazně určující práva nebo povinnosti konkrétního individualizovaného adresáta, tomuto adresátovi komunikovaný a obsahující stanovené náležitosti, a zda lze napadené akty materiálně za takovýto akt považovat. (...)

Podle § 44 odst. 1 správního řádu „[ř]ízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení [...], došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu“.

Podle § 142 odst. 1 správního řádu „[s]právní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo“.

Podle § 142 odst. 2 správního řádu „[p]odle odstavce 1 správní orgán nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení“.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v závěru, že řízení dle § 142 odst. 1 správního řádu je řízením o žádosti. Tato skutečnost jednoznačně vyplývá z dikce tohoto ustanovení („rozhodne na žádost“). Otázku, zda a kdy v posuzované věci došlo k zahájení řízení, je tak nutno posuzovat ve světle § 44 odst. 1 správního řádu. Došla-li tedy žádost žalobkyně věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, bylo řízení zahájeno, a správní orgán tak již nemohl opět řízení zahajovat a naopak musel již zahájené řízení zákonem předpokládaným způsobem ukončit (tj. vydáním rozhodnutí). Za této situace by byla zcela lichá argumentace, že napadené akty nemohou být považovány za rozhodnutí z toho důvodu, že v dané věci krajský úřad nezahájil žádné řízení.

Žalovaný nicméně rozporuje také závěr krajského soudu, že žádost žalobkyně skutečně došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Podle žalovaného je takovým orgánem stavební úřad, který vedl správní řízení o předmětné stavbě a byl smluvní stranou Smlouvy v pozici správního orgánu.

Také v této otázce považuje Nejvyšší správní soud závěr krajského soudu za správný.

Podle § 161 odst. 1 správního řádu, „[s]tanoví-li tak zvláštní zákon, může správní orgán uzavřít veřejnoprávní smlouvu s osobou, která by byla účastníkem podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, a to i namísto vydání rozhodnutí. Podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy je souhlas ostatních osob, které by byly účastníky podle § 27 odst. 2 nebo 3. Správní orgán přitom postupuje podle ustanovení o souhlasu třetích osob (§ 168).“

Podle § 165 odst. 5 správního řádu „[u] veřejnoprávních smluv uzavřených podle § 160 nebo § 161 je k přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy příslušný správní orgán oprávněný řešit spor z veřejnoprávní smlouvy (§ 169 odst. 1) a u veřejnoprávních smluv podle § 162 správní orgán nadřízený správnímu orgánu, jehož souhlasu je třeba k uzavření veřejnoprávní smlouvy“.

Podle § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu „[s]pory z veřejnoprávních smluv rozhoduje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 161“.

Předně Nejvyšší správní soud poznamenává, že na řízení o žádosti podle § 142 odst. 1 správního řádu nedopadá přímo ani § 165 odst. 5, ani § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu. Nejedná se totiž o podnět k přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy ve smyslu § 165 odst. 1 správního řádu, ani o návrh na zahájení sporného řízení ve smyslu § 141 správního řádu. Oba dva instituty jsou svou povahou odlišné od řízení o žádosti dle § 142 odst. 1 správního řádu.

Ustanovení § 161 odst. 1 správního řádu (a také § 168 správního řádu) zcela jednoznačně podmiňuje účinnost veřejnoprávní smlouvy souhlasem určitých osob. Pokud taková osoba existuje a její souhlas není vyžadován, pak veřejnoprávní smlouva nemůže nabýt účinnosti. V takovém případě není ani namístě, aby tato osoba vyvolávala sporné řízení ohledně závazků plynoucích z veřejnoprávní smlouvy (dle § 141 správního řádu ve spojení s § 169 správního řádu). Nemá-li veřejnoprávní smlouva žádné účinky, neplynou z ní také žádné závazky, ohledně nichž by mohlo být vedeno sporné řízení. Vyvolání sporného řízení proto nelze považovat za prostředek ochrany práv osoby, jejíž souhlas nebyl v rozporu se zákonem vyžadován.

Za takový prostředek nelze považovat ani podnět k přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy dle § 165 odst. 1 správního řádu, a to především proto, že se jedná o postup prováděný výlučně z úřední povinnosti. Nikdo tedy nemá právní nárok na to, aby byl skutečně soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy na základě tohoto ustanovení přezkoumán.

Naopak žádost podle § 142 odst. 1 správního řádu považuje Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem za zcela případný prostředek ochrany práv osoby, která tvrdí, že k uzavření veřejnoprávní smlouvy dle § 161 správního řádu nebyl vyžadován její souhlas, ačkoliv vyžadován měl být. Situace je zde plně srovnatelná se situací posuzovanou zvláštním senátem zřízeným podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v rozsudku ze dne 6. 9. 2012, čj. Konf 25/2012-9, č. 2717/2012 Sb. NSS. Ve vztahu k tehdy účinné právní úpravě vyslovil zvláštní senát závěr, že řízení podle § 142 správního řádu je nejvhodnějším možným prostředkem pro nápravu vad způsobených nezákonně vydaným a posléze oznámeným certifikátem autorizovaného inspektora [dle hlavy III. části čtvrté stavebního zákona z roku 2006]. Jak přitom zvláštní senát výslovně poukázal, žádost podle § 142 odst. 1 správního řádu je především prostředkem ochrany osob, které o sobě tvrdí, že

by byly účastníkem správního řízení, bylo-li by vedeno (srov. body 72 až 81 rozsudku zvláštního senátu). Nejvyšší správní soud proto neshledává žádný důvod, proč by měla být téže osobě při využití jiné, srovnatelné alternativy ke správnímu řízení (zde při uzavření veřejnoprávní smlouvy) zapovězena možnost ochrany jejích práv postupem podle § 142 odst. 1 správního řádu.

Ačkoliv tedy ve světle výše uvedeného nelze pro určení věcné příslušnosti v řízení o žádosti podle § 142 odst. 1 správního řádu přímo aplikovat ani § 165 odst. 5 ani § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu, je namístě analogické použití těchto ustanovení. Důvodem je především smysl a účel těchto ustanovení, kterým je naplnění základní zásady, že nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci (srov. např. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 962). Účastní-li se správní orgán veřejnoprávní smlouvy, je zcela namístě, aby tentýž orgán nerozhodoval v řízeních, jejichž předmětem je posouzení zákonnosti či účinnosti veřejnoprávní smlouvy, stejně jako posouzení sporů z ní plynoucích. Pokud zákonodárce shodně v § 165 odst. 5 i § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu stanovil v takových případech příslušnost nadřízeného správního orgánu, je podle názoru Nejvyššího správního soudu nutno analogicky dovozovat příslušnost nadřízeného správního orgánu také pro řízení o určení, že veřejnoprávní smlouva dle § 161 odst. 1 správního řádu není účinná. I zde je nutno ctít zásadu, že správní orgán nemůže být „soudcem“ ve vlastní věci, tj. ve věci, v níž je smluvní stranou napadené veřejnoprávní smlouvy.

Krajský úřad, jakožto správní orgán nadřízený Městskému úřadu Říčany, byl tedy v projednávané věci věcně i místně příslušný pro rozhodnutí o žádosti žalobkyně dle § 142 odst. 1 správního řádu. V souladu s § 44 odst. 1 správního řádu proto bylo řízení o této žádosti zahájeno již okamžikem, kdy krajskému úřadu došla. Bylo tedy iniciováno správní řízení, které měl krajský úřad zákonem stanoveným způsobem ukončit – tj. zastavením řízení (§ 66 správního řádu) nebo vydáním

rozhodnutím ve věci samé (§ 142 odst. 1 ve spojení s § 67 a násl. správního řádu).

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s argumentací, že řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu může být zahájeno pouze jakousi kvalifikovanou žádostí – tedy žádostí, která prokazuje nezbytnost podání žádosti pro uplatnění práv žadatele. Správní řád neobsahuje žádné pravidlo, podle něhož by se k žádosti při nedoložení nezbytnosti nepřihlíželo. Žádost má proto při splnění podmínek stanovených v § 44 odst. 1 správního řádu účinky tímto ustanovením předpokládané, a to bez ohledu na to, nakolik žadatel prokazuje nezbytnost podání žádosti či její důvodnost. Ostatně dokonce i žádost neobsahující zákonné formální náležitosti je plně způsobilá zahájit správní řízení na základě § 44 odst. 1 správního řádu.

Analogicky lze poukázat na podobnou situaci v rámci řízení o určovací žalobě dle § 80 občanského soudního řádu, které je svou povahou obdobné řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu. Také zde je řízení zahájeno již samotným podáním žaloby a otázka naléhavého právního zájmu je posuzována v rámci takto zahájeného řízení.

Pokud tedy správní orgán dospěje k závěru, že žadatel neprokázal nezbytnost podání žádosti, nemá to žádný vliv na skutečnost, že řízení již bylo zahájeno. Závěr správního orgánu se toliko promítne do konečného rozhodnutí, v němž musí být tento závěr přezkoumatelně zdůvodněn.

Nelze přisvědčit ani argumentaci, že závěr o zahájení řízení podle § 142 správního řádu pouhým podáním žádosti konstruuje nový opravný prostředek, jímž by mohla být napadána jakákoliv konstitutivní rozhodnutí správních orgánů, vede v důsledku k prolomení principu právní jistoty. Tato obava není namístě, neboť v případě právního vztahu konstituovaného správním rozhodnutím by se posuzovala prakticky pouze otázka, zda rozhodnutí skutečně nabylo právní moci. Jakmile by odpověď na tuto otázku byla kladná, muselo by být konstatováno, že právní vztah byl skutečně rozhodnutím konstituo-

ván. V řízení podle § 142 správního řádu není dán žádný prostor pro posuzování jakýchkoliv pochybení v původním správním řízení. Není možné namítat nedostatečná skutková zjištění, nesprávné právní závěry, procesní pochybení, nedostatečné odůvodnění apod. Tyto otázky je možné posuzovat pouze v řízení o opravných prostředcích. Kromě toho podání žádosti podle § 142 správního řádu nemá vůči rozhodnutí odkladný účinek. To, zda z rozhodnutí či veřejnoprávní smlouvy určité účinky plynou, je skutečnost nezávislá na podání žádosti. Pouze má být v řízení o žádosti autoritativně (avšak deklaratorně) posouzena. Nejedná se tedy svou povahou o nový opravný prostředek srovnatelný s opravnými prostředky dle hlav VII až X části druhého správního řádu, který by mohl nepřiměřeně narušovat právní jistotu. Jde toliko o prostředek ochrany práv osoby, které se případné účinky veřejnoprávní smlouvy (či rozhodnutí) dle jejich tvrzení dotýkají. Jde tudíž mimo jiné také o prostředek ochrany, který má přednost před podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (viz § 85 s. ř. s.).

Za lichou považuje Nejvyšší správní soud také argumentaci, že správní orgán nemusí o žádosti dle odstavce prvního § 142 správního řádu nijak rozhodnout, vydá-li osvědčení dle odstavce druhého tohoto ustanovení, s tím, že napadený akt krajského úřadu byl právě oním osvědčením. Předně, i když správní orgán shledá, že postačuje vydání osvědčení, musí řízení řádně ukončit způsobem, který předpokládá správní řád. Skutečnost, že lze vydat osvědčení, je v takovém případě důvodem pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, neboť žádost se stala zjevně bezpředmětnou (shodně Vedral, J., op. cit., s. 796). Řízení totiž bylo zahájeno již podáním žádosti a správní řád nepočítá s ukončením správního řízení pouhým vydáním osvědčení.

Navíc je nutno podotknout, že vydání osvědčení v posuzovaném případě ani nepřicházelo v úvahu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud kupříkladu ve svém rozsudku ze dne 11. 4. 2013, čj. 9 As 31/2012-40, na který také



poukazuje sama osoba zúčastněná na řízení, „osvědčení není určeno k odstranění pochybností či právního sporu. Je-li tedy ve věci třeba vyřešit spor, nejsou splněny podmínky pro vydání osvědčení.“ Podobně jako v tomto případě i v nyní posuzované věci je zřejmé, že zde existuje spor, konkrétně o to, zda Smlouva je účinná, či nikoliv. Zatímco smluvní strany Smlouvu zjevně za účinnou považují, žalobkyně je opačného názoru. V takovém případě není možné vydat osvědčení, protože nemohl krajský úřad ani zastavit řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu s tím, že postačuje vydání osvědčení.

Spor ohledně účinnosti veřejnoprávní smlouvy bude dán vždy, bude-li některá z dotčených osob tvrdit, že smlouva účinná není, zatímco ostatní dotčené osoby budou tvrdit opak. Z hlediska možnosti vydat osvědčení, je zcela lhostejné, zda jsou tvrzení lživá či nepodložená. Tyto skutečnosti se mohou odrazit v rozhodnutí o žádosti, nicméně nemohou vést k závěru, že účinnost smlouvy je nesporná, a postačuje proto vydání osvědčení.

S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že správní řád předpokládá, že na základě žádosti žalobkyně měl být krajským úřadem v mezích jeho pravomoci a v rámci formalizovaného řízení vydán vrchnostenský akt zakládající, měnící, rušící nebo závazně určující práva nebo povinnosti konkrétního individualizovaného adresáta, tomuto adresátovi komunikovaný a obsahující stanovené náležitosti. Zbývá proto posoudit, zda lze sdělení krajského úřadu ze dne 16. 9. 2013 za takovýto vrchnostenský akt materiálně považovat.

Z posuzovaného sdělení je zcela zjevný záměr krajského úřadu nevyhovět žádosti žalobkyně. V závěrečné pasáži krajský úřad doslova uvedl: „Vzhledem k tomu, že Veřejnoprávní smlouva o změně stavby před dokončením ze dne 22. 2. 2013 nebyla zrušena a její právní účinky nadále trvají, je bezpředmětné o této skutečnosti vést řízení dle § 142 správního řádu.“ Jinými slovy na žádost o určení, že Smlouva je neúčinná, krajský úřad odpověděl, že je účinná. Žádosti tedy nevyhověl z důvodu, že nepřisvědčil argumentaci žalobkyně o neúčinnosti Smlou-

vy. Bez ohledu na to, zda jsou závěry krajského úřadu správné a řádně zdůvodněné, je nutno takovou odpověď materiálně považovat za rozhodnutí o zamítnutí žádosti dle § 142 správního řádu. Předpokládá-li správní řád, že o žádosti bude v rámci správního řízení rozhodnuto, není možné toto sdělení z hlediska jeho obsahu interpretovat jinak než právě jako takové rozhodnutí.

Jak je zřejmé z výše učiněných závěrů, předmětné sdělení nelze materiálně považovat za osvědčení. Osvědčení v této věci nebylo možné vydat, a navíc by jeho vydání nezabavovalo krajský úřad povinnosti o žádosti rozhodnout.

Jelikož sdělení krajského úřadu ze dne 16. 9. 2013 bylo rozhodnutím, bylo možné proti němu brojit odvoláním podle hlavy VIII části druhé správního řádu. I zde platí, že na základě žalobkyně podaného odvolání bylo zahájeno řízení, v rámci něhož měl žalovaný v mezích jeho pravomoci (§ 89 odst. 1 správního řádu) a v rámci formalizovaného řízení vydat vrchnostenský akt zakládající, měnící, rušící nebo závazně určující práva nebo povinnosti (§ 90 správního řádu) konkrétního individualizovaného adresáta (žalobkyně), tomuto adresátovi komunikovaný a obsahující stanovené náležitosti. Sdělení žalovaného ze dne 27. 2. 2014 je podle názoru Nejvyššího správního soudu materiálně právě takovýmto vrchnostenským aktem, jehož vydání správní řád předpokládá.

Ačkoliv formálně žalovaný své sdělení směřuje k podnětu žalobkyně k přijetí opatření proti nečinnosti krajského úřadu v rámci podaného odvolání, je z něj zřejmé, že žalovaný posuzoval také samotné odvolání. Žalovaný mimo jiné učinil následující závěr: „Krajský úřad tedy nepochybil, pokud správní řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu nezahájil a nevydal v něm rozhodnutí, a Vaše podání vyřídil úkonem podle části čtvrté téhož zákona.“ Z citované pasáže je patrné, že žalovaný věcně posuzoval námitky obsažené v odvolání a neztotožnil se s nimi. Cílem sdělení žalovaného bylo s konečnou platností nevyhovět odvolání žalobkyně, na což nemá žádný vliv mylný závěr žalovaného, že

proti sdělení krajského úřadu ze dne 16. 9. 2013 (které bylo ve skutečnosti rozhodnutím) nebylo možné brojit odvoláním. Situace v posuzované věci je v tomto směru srovnatelná se situací, kterou posuzoval Ústavní soud v krajským soudem citovaném nálezu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09. Jak Ústavní soud zdůraznil, je nutno v podobných případech

vycházet z toho, že vůle správního orgánu zamítnout odvolání byla projevena.

Krajský soud proto dospěl ke správnému závěru, že sdělení žalovaného ze dne 27. 2. 2014, jakož i sdělení krajského úřadu ze dne 16. 9. 2013, jsou podle jejich obsahu rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

## 3152

### Soudní poplatky: věcné osvobození; důchody a jiné; typy soudního řízení podle soudního řádu správního

k § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění účinném ke dni 31. 7. 2013

**Osvobození od soudních poplatků podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, se vztahuje na všechny typy soudních řízení upravené v soudním řádu správním.**

*(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, čj. 4 Ans 11/2013-25)*

**Prejudikatura:** č. 2163/2011 Sb. NSS.

**Věc:** Eva S. proti České správě sociálního zabezpečení o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně se žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 7. 2013 domáhala mj. ochrany proti nečinnosti žalované ve věci přiznání starobního důchodu. Žalobu v části týkající se nečinnosti žalované krajský soud nejprve vyloučil k samostatnému projednání. Poté krajský soud napadeným usnesením řízení o žalobě zastavil. V odůvodnění uvedl, že žalobkyně ani přes výzvu soudu nezaplátila zákonem stanovený soudní poplatek.

Usnesení krajského soudu žalobkyně (stěžovatelka) napadla kasační stížností. V ní mimo jiné namítla nedůvodnost zpoplatnění žaloby na ochranu proti nečinnosti žalované.

Čtvrtý senát shledal konflikt v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Na jedné straně stojí rozsudek ze dne 4. 4. 2012, čj. 3 Aps 1/2012-32, o který v nyní projednávané věci opřel krajský soud své usnesení. Podle něj je nutno § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soud-

ních poplatcích vykládat tak, že zahrnuje pouze řízení o žalobách proti správním rozhodnutím ve zde uvedených věcech. Nezahrnuje tedy řízení o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu či na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, byť by se tyto žaloby týkaly obsahově těch materií, které by byly podřaditelné pod výčet § 11 odst. 1 písm. b). Třetí senát vycházel z toho, že stejným způsobem je v ustálené judikatuře NSS vykládán § 31 s. ř. s., který vymezuje věci, v nichž rozhoduje samosoudce (s odkazem na rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, čj. 9 Aps 5/2007-63, č. 1459/2008 Sb. NSS), zatímco na věci ochrany proti nezákonnému zásahu a proti nečinnosti se toto ustanovení nevztahuje.

Naproti tomu v rozsudku ze dne 18. 4. 2012, čj. 6 Ans 5/2012-29, dospěl šestý senát k odlišnému závěru. Dovodil totiž, že není jakéhokoli důvodu neaplikovat osvobození od

soudních poplatků ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích na všechny typy soudních řízení upravené v soudním řádu správním.

V nyní projednávané věci se čtvrtý senát ztotožnil s právním názorem vysloveným v rozsudku NSS čj. 6 Ans 5/2012-29, z důvodů v tomto judikátu uvedených. S ohledem na uvedený judikaturní rozkol však nemůže věc sám rozhodnout. Proto podle § 17 odst. 1 s. ř. s. věc předložil rozšířenému senátu s touto otázkou: „*Vztahuje se osvobození od soudních poplatků podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, na všechny typy soudních řízení upravené v soudním řádu správním, nebo pouze na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu?*“

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že osvobození od soudních poplatků podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích se vztahuje na všechny typy soudních řízení upravené v soudním řádu správním.

Rozšířený senát zrušil usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

#### IV.

#### Posouzení věci

(...)

#### IV.2 Posouzení věci

[10] Právní předpisy rozlišují osvobození od soudních poplatků věcné, osobní a individuální. V případě osvobození věcného považoval zákonodárce za vhodné a spravedlivé vyjmout z poplatkové povinnosti některá řízení jako celek. Příkladem je rovněž interpretovaný § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích, podle něhož se od poplatku osvobozují řízení ve věcech „*důchodového pojištění (zabezpečení), příplatku k důchodu, zvláštního příspěvku k důchodu, nemocenského pojištění, státní sociální podpory, pojistného na veřejné zdravotní pojištění, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státních dávek*“.

[11] Text interpretovaného § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích sám o sobě nesvědčí výkladu, podle něhož jsou od soudního poplatku osvobozeny jen žaloby proti správnímu rozhodnutí, nikoliv jiné typy žalob (žaloba proti nečinnosti nebo žaloba zásahová). Zákon hovoří o „*řízeních*“ v dále uvedených věcech, aniž by hovořil o řízeních o žalobách „*proti rozhodnutím*“ týkajících se dále uvedených věcí. Samotný termín „*věc*“, použitý v § 11 odst. 1 písm. b), připouští jednak výklad restriktivní, jednak výklad doslovný (adekvátní). Odpověď na otázku, zda má být použit restriktivní či adekvátní výklad, přitom závisí na účelu vykládané normy a jejím kontextu.

[12] Restriktivní výklad pojmu „*věc*“ zaujala judikatura v případě § 31 odst. 2 s. ř. s., který zakotvuje výjimku ze zásady senátního rozhodování ve správním soudnictví. Podle § 31 odst. 2 s. ř. s. „*[v]e věcech důchodového pojištění, úrazového pojištění, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvizitaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory, ve věcech přestupků, mezinárodní ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, jakož i v dalších věcech, v nichž tak stanoví zvláštní zákon, rozhoduje specializovaný samosoudce*“. Judikatura NSS (srov. rozsudky ze dne 28. 12. 2011, čj. 7 Ans 9/2011-106, a ze dne 22. 11. 2011, čj. 1 Ans 10/2011-86) dovodila, že v § 31 odst. 2 uvedené okruhy řízení dopadají pouze na žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, nikoli na řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nebo o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem.

[13] Jak judikatura k výkladu § 31 odst. 2 s. ř. s. opakovaně uvedla, smysl a účel pravidla senátního rozhodování a výjimky z něj je zřejmý. Pro většinu typů věcí řešených krajskými soudy ve správním soudnictví má zákonodár-

ce za to, že mají být rozhodovány kolegiálně, tedy senátem složeným ze tří soudců. Takové obsazení soudu je vhodné zejména s ohledem na obecnou typovou obtížnost a závažnost projednávaných věcí. I proto judikatura výjimku obsaženou v § 31 odst. 2 s. ř. s., kdy má být věc projednávána samosoudcem, interpretuje restriktivně, tj. vztahuje ji pouze na jeden ze tří typů žalob před krajským soudem, a sice na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (takto např. shora citovaný rozsudek čj. 7 Ans 9/2011-106). Judikatura NSS zde vychází z premisy, že v případě nečinnostní nebo zásahové žaloby je předmětem řízení nečinnost nebo zásah správního orgánu, nikoliv „věc“, od níž se nečinnost nebo zásah odvíjí. Opačný přístup, tj. že určující není nečinnost či zásah, by podle této judikatury obecně vylučoval např. projednávání žalob na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v „*soukromoprávních věcech*“; ty přitom správní soudy běžně projednávají a rozhodují (takto cit. rozsudek čj. 1 Ans 10/2011-86, bod 14).

[14] Tyto ve své podstatě „*jurisdikční*“ důvody, které vedly Nejvyšší správní soud k restriktivnímu výkladu pojmu „věc“ v soudním řádu správním, se však zcela míjí se smyslem a účelem § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích. Při výkladu tohoto zákona je třeba z dále uvedených důvodů volit výklad adekvátní.

[15] Funkcí soudního poplatku je obecně především regulace počtu podávaných návrhů. Současně se navrhovatel do jisté míry podílí na nákladech, které svým návrhem v justičním aparátu vyvolává (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, čj. 1 As 23/2009-95, č. 2163/2011 Sb. NSS). Zákonomodárce zakotvuje věcné osvobození od soudního poplatku obvykle proto, že by soudní poplatek tyto funkce neplnil. Bude tomu tak třeba pro povahu nebo význam těchto věcí, což je příklad věcného osvobození ve věcech volebních podle § 11 odst. 1 písm. i). Zde zákon vychází z teze, že navrhovatel svým postupem v podstatě chrání celospolečenský zájem na řádném průběhu a výsledku voleb. Není v zájmu společnosti, aby byl navr-

hovatel jakkoliv omezován ve svém právu napadnout např. výsledek voleb, a tím přispět k ochraně demokratického procesu, na kterém je založen právní stát. Regulační funkce soudního poplatku by tedy byla v těchto případech v rozporu se smyslem volební žaloby.

[16] Vedle toho stojí důvody na straně žalobců. Tyto sociální aspekty, jejichž příkladem je nyní interpretovaný § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích, vycházejí z obecného předpokladu, že v případech řízení ve věcech důchodových, nemocenského pojištění, dávek pomoci v hmotné nouzi atd. je žalobce ve velmi složité životní situaci. Předmětem sporu je obvykle dávka, na níž je žalobce existenčně závislý. Úprava věcného osvobození od soudních poplatků je tudíž dána záměrem zákonodárce vyloučit situace, ve kterých by se navrhovatel jinak zpravidla domáhal individuálního osvobození podle § 36 odst. 3 s. ř. s. Proto je žalobcům přiznáno osvobození od soudních poplatků přímo ze zákona, čímž jim zákonodárce umožnil jednoduchý přístup ke správnímu soudu. Bylo by absurdní, aby žalobce byl osvobozen od soudního poplatku ve věci žaloby proti rozhodnutí o přiznání starobního důchodu, zatímco v situaci, kdy tvrdí, že správní orgán je s vydáním takového rozhodnutí v prodlení, by tentýž žalobce soudní poplatek musel hradit. Důvody osvobození ve věcech nečinnostních jsou z povahy věci ještě intenzivnější než důvody osvobození ve věcech žaloby proti rozhodnutí (arg. *a fortiori*, konkrétně *a minori ad maius*).

[17] Rozšířený senát proto nesouhlasí s tím, že by měl při výkladu pojmu „věc“ v zákoně o soudních poplatcích mechanicky následovat směr, který zaujal Nejvyšší správní soud k výkladu téhož pojmu v soudním řádu správním. Tentýž pojem je totiž použit ve dvou různých zákonech v kontextu dvou naprosto nesrovnatelných institutů. Aniž by mohl v nynější kauze rozšířený senát jakkoliv hodnotit *správnost* shora podaného judikatorního výkladu § 31 odst. 2 s. ř. s., shledává otázku dělby pravomocí mezi senátní nebo samosoudcovské rozhodování za zcela nesrovnatelnou s otázkou, zda je řízení věcně

osvobozeno od soudních poplatků ze zákona. Na straně jedné restriktivní výklad vychází z toho, že § 31 odst. 2 představuje výjimku z pravidla senátního rozhodování. Jde o výjimku, která je judikaturou vykládána s ohledem na teleologii soudního řádu správního úzce, neboť senátní rozhodování zvyšuje standard ochrany práv účastníků řízení. Navíc opačný výklad by dle této judikatury ohrozil pravomoc rozhodování správních soudů v některých případech, kde přitom dle ustálené judikatury správní soudy rozhodují a rozhodovat musí (viz bod [13] shora, *in fine*).

[18] Je pravda, že § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích je rovněž výjimkou z pravidla. Adekvátní (doslovný) výklad § 11 odst. 1 písm. b) však jde ve prospěch ústavního práva dotčených osob na přístup k soudu (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Výklad zužující možný význam textu oproti jeho výkladu doslovnému by tedy byl popřením zásady *in dubio pro libertate*, podle níž je v případě vícero *a priori* možných a ve své podstatě rovnocenných výkladových

variant nutno volit takový výklad, který jde ve prospěch ochrany základního práva. V tomto případě navíc restriktivní výklad není ze shora podaných důvodů rovnocenný výkladu doslovnému.

[19] Ve své podstatě srovnatelné znění § 11 odst. 1 písm. b) se v zákoně o soudních poplatcích objevovalo v různých variacích již od počátku jeho účinnosti (1. 1. 1992), tedy jedenáct let předtím, než soudní řád správní vůbec zavedl do právního řádu žalobu zásahovou a žalobu nečinnosti. Pokud tedy zákon o soudních poplatcích po účinnosti soudního řádu správního neurčil konkrétní typ řízení upraveného soudním řádem správním, ale osvobození vztáhl na to, čeho se věc týká, nelze dovozovat, že toto osvobození se vztahuje pouze na jeden žalobní typ. Jakkoliv řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. bude zdaleka nejčastějším příkladem osvobození podle § 11 odst. 1 písm. b), text zákona se vztahuje též na jiná žalobní řízení, vztahují-li se k věcem vymezeným v tomto ustanovení.

## 3153

### Daňové řízení: zánik plné moci; zahájení doměřovacího řízení

k § 28 občanského soudního řádu ve znění zákona č. 30/2000 Sb.

k § 87 odst. 5 a § 91 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění zákona č. 30/2011 Sb.

**I. Pro posouzení zániku plné moci zmocněnce osoby zúčastněné na správě daní je třeba analogicky použít ustanovení občanského soudního řádu (§ 28 o. s. ř.).**

**II. Doměřovací řízení je v případě nevyhovění výzvě k zahájení daňové kontroly (§ 87 odst. 5 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) zahájeno *ex lege* marným uplynutím stanovené lhůty. Proto se neuplatní § 91 odst. 1 stejného zákona, podle něhož by bylo řízení zahájeno až doručením oznámení správce daně o zahájení řízení.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, čj. 9 Afs 38/2014-59)

**Prejudikatura:** č. 1338/2007 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 190/2000 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 178/2000); č. 41/1998 Soudní judikatury.

**Věc:** Stanislav J. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 26. 3. 2012 byla žalobci dodatečnými platebními výměry vydanými Finančním úřadem v Českých Budějovicích doměřena daň

z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2008 ve výši 128 415 Kč a roku 2010 ve výši 31 512 Kč, doměřen daňový bonus za

zdaňovací období roku 2008 ve výši 21 360 Kč, roku 2009 ve výši 21 360 Kč a roku 2010 ve výši 23 208 Kč a dále mu byla sdělena povinnost platit penále z doměřené daně za zdaňovací období roku 2008 ve výši 25 683 Kč a roku 2010 ve výši 10 944 Kč.

Odvolání žalobce bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 9. 2012 zamítnuto.

Žalobce tak podal žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích. Domníval se, že daňová povinnost byla stanovena nesprávným postupem a v nesprávné výši. Správce daně se u něj neúspěšně pokusil zahájit daňovou kontrolu (žalobce byl dlouhodobě v zahraničí a nebylo mu řádně doručováno), poté přistoupil k dodatečnému doměření daně dle pomůcek.

Krajský soud rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 20. 12. 2013, čj. 10 Af 579/2012-47, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zásadní pochybení správce daně soud spatřuje v tom, že písemnosti nebyly od 4. 11. 2010, kdy mu bylo doručeno dosavadní zástupkyni žalobce (daňovou poradkyni) zrušení plné moci, doručovány této zástupkyni, ačkoli nenastala žádná právní skutečnost, na jejímž základě by její zmocnění k zastupování zaniklo. Dohoda o plné moci je totiž primárně vztahem mezi zástupcem a zastoupeným, takže projev vůle jedné ze stran musí směřovat proti druhé straně, nikoli pouze vůči správci daně. Oznámení o zrušení plné moci tak nemělo na zastupování zmocněnou daňovou poradkyni žádný vliv. Správce daně ji měl vyzvat k odstranění vad podání spočívajícímu v prokázání předchozího ukončení zastupování a neměl s ní hned přerušit veškerou komunikaci. Dále mimo jiné krajský soud přisvědčil žalobní námitce, že doměřovací řízení nebylo řádně zahájeno, a proto nemohlo proběhnout. Nebylo podáno ani dodatečné daňové přiznání nebo dodatečné vyúčtování. K doměření daně z moci úřední lze přistoupit pouze na základě provedené daňové kontroly. Jelikož předvolání k zahájení daňové kontroly bylo doručeno pouze žalobci, nebylo doměřovací řízení řádně zahájeno.

Žalovaný (stěžovatel) podal kasační stížnost. Předně nesouhlasil s názorem krajského soudu ohledně zastoupení žalobce daňovou poradkyní a z toho plynoucími dopady do doručování písemností. Argumentoval tím, že po 4. 11. 2010, kdy daňová poradkyně doručila správci daně „*zrušení plné moci*“, se ani daňová poradkyně ani sám žalobce nechovali, jako by zastoupení trvalo. Teprve v rámci soudního řízení byla vznesena účelová námitka nesprávného doručování písemností. Stěžovatel uvedl, že v praxi bývá někdy výpověď plné moci zmocněncem adresována pouze správci daně. Vůči zmocniteli je samozřejmě účinná až od okamžiku, kdy je mu doručena a za předcházející dobu se může na zmocněnci domáhat náhrady škody v soukromoprávním řízení, ovšem vůči správci daně je účinná, jakmile mu byla oznámena. Analogicky se při tom použije § 28 odst. 2 o. s. ř. I bez ohledu na uvedené byla správci daně doručena ze strany zmocněnce výpověď plné moci, která je jednostranným právním úkonem zmocněnce, kterým tento zřetelně deklaruje svoji vůli daňový subjekt v daňovém řízení dále nezastupovat. Je-li deklarován vztah smluvního zastoupení předložením plné moci, je i zánik tohoto vztahu deklarován jednostranným právním úkonem, ať už zmocněnce nebo zmocnitele. Správce daně není povinen zkoumat, zda výpověď byla předtím doručena též zmocniteli, a nepřípustně tak ingerovat do vztahů mezi zmocnitelem a zmocněncem. Pro vydání výzvy ke zjištění případného dalšího trvání plné moci dle § 74 daňového řádu nebyl právní důvod, a ani právní podklad, jelikož daňový řád nebyl v posuzované době účinným předpisem. Stěžovatel stojí za postupem správce daně a hodnotí ho jako správný, a to i s ohledem na to, že i daňová poradkyně a sám žalobce proti takovému postupu až do okamžiku podání žaloby nic nenamítali a chovali se v souladu se „*zrušením plné moci*“.

V poslední kasační námitce stěžovatel uvedl, že z důvodu neumožnění zahájení daňové kontroly byla daň stanovena ve speciálním režimu doměřovacího řízení dle § 87 odst. 5 daňového řádu z roku 2009 podle po-

můček. Veškeré dokumenty, především výzva k zahájení daňové kontroly, byly v období, kdy žalobce nezastupovala daňová poradkyně, řádně doručovány přímo žalobci, a tedy v souladu se zákonem.

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

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...)

#### III.A Účinky oznámení o ukončení zastoupení

[22] První a nejrozsáhlejší kasační námitka postupující celou kasační stížností (kasační námitka A) se týká sporného vypovězení plné moci udělené žalobcem daňové poradkyni. Ze správního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že plná moc byla udělena dne 26. 3. 2001 a doručena správci daně dne 2. 4. 2001. V roce 2010 podnikl správce daně kroky k zahájení daňové kontroly u žalobce, a jelikož daňová poradkyně nebyla schopná sdělit termín pro možnou daňovou kontrolu, dožádal správce daně Finanční úřad v Ostravě III, v jehož obvodu má sídlo daňová poradkyně, o provedení daňové kontroly prostřednictvím daňové poradkyně. Dohodnutý termín zahájení kontroly byl ale daňovou poradkyní odvolán s tím, že žalobce již nezastupuje a dne 4. 11. 2010 byla správci daně doručena písemnost označená jako „*Zrušení plné moci*“.

[23] Otázky vzniku, zániku zastoupení a vztahu mezi zmocněncem a zmocnitelem upravuje občanské právo, jelikož se jedná o soukromoprávní vztah dvou subjektů. V době udělení plné moci v posuzovaném případě byl účinný občanský zákoník z roku 1964<sup>\*)</sup>. Plná moc je jednostranný právní úkon zmocnitele, který vůči třetím osobám osvědčuje existenci dohody o zastoupení. Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplat-

ků<sup>\*\*)</sup>, ve znění účinném do 31. 12. 2010 (dále jen „daňový řád z roku 1992“) v § 10 odst. 3 vyžadoval, aby byla plná moc udělena písemně nebo ústně do protokolu. Obdobně i další procesní předpisy upravují jakým způsobem je třeba existenci plné moci příslušnému orgánu doložit (viz např. § 27 odst. 2 daňového řádu z roku 2009, § 33 odst. 1 správního řádu, § 28 odst. 1 a § 32 odst. 1 o. s. ř.). Písemná plná moc udělená žalobcem daňové poradkyni byla správci daně řádně doručena. Vztah mezi zmocněncem a zmocnitelem potom zanikl z důvodů a způsoby upravenými v § 33b občanského zákoníku z roku 1964, když jeden ze způsobů zániku byla i výpověď plné moci zmocněncem. Toto ustanovení však řešilo primárně otázky ukončení zastoupení mezi stranami dohody o zastoupení, ale nijak se nevyjadřovalo k účinkům ukončení zastoupení v probíhajících řízeních. V posuzované věci proto vyvstala otázka, kdy a jakým způsobem se stane zánik zastoupení účinným vůči správci daně (konkrétně výpověď plné moci) a zda může nabýt účinků vůči správci daně, aniž by došlo k řádnému zániku zastoupení podle občanského zákoníku z roku 1964.

[24] Pro posouzení výše nastolené otázky je nezbytné vymezit právní úpravu, která se na daný případ aplikuje. Daňový řád z roku 1992 ani ten z roku 2009 neposkytují odpověď na otázku, kdy je výpověď plné moci účinná vůči správci daně. Tuto otázku daňový řád z roku 1992 vůbec neupravuje, daňový řád z roku 2009 pak pouze v souvislosti se specifickým případem doručení nové plné moci správci daně (§ 28 odst. 4 daňového řádu z roku 2009). V případě chybějící právní úpravy v právním předpise, který se na posuzovaný případ aplikuje, je třeba přistoupit k využití metod, kterými lze chybějící pravidlo dovodit. Jednou z takových přípustných metod, kterou se vyplňují mezery v zákonech, je analogie. Přestože má své místo především v právu soukromém, v případě nedostatků ve veřejnoprávních předpisech je nutno přistoupit k jejímu využití i v právu ve-

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

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

řejném. Obecně lze říci, že analogii je možno použít ve všech právních odvětvích, i když s určitými omezeními – není například přípustné zavádět za použití analogie nové skutkové podstaty trestných činů (v trestním právu hmotném není připuštěna analogie v neprospěch pachatele trestného činu) a obdobně ve správním právu v případě skutkových podstat správních deliktů (srov. Kratochvíl, V. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 3. vyd. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2002, s. 31–50, nebo Hendrych, D. a kol. *Právní slovník*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2001, s. 15, či obdobně i náleží Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 178/2000, N 190/20 SbNU 319, č. 190/2000 Sb. ÚS, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS). V procesních otázkách bude ve většině případů analogie taktéž přípustná. Výjimky nastoupí všude tam, kde z povahy konkrétního ustanovení vyplývá nepřípustnost použití analogie – jde o ustanovení umožňující zásah do ústavně zaručených základních práv a svobod fyzických osob, nebo tam, kde jsou zákonem vymezeny taxativní možnosti využití daného ustanovení (srov. například Musil, J.; Kratochvíl, V.; Šámal, P. a kol. *Kurs trestního práva. Trestní právo procesní*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 66–67). Pokud i trestní právo procesní připouští využití institutu analogie, tím spíše je možné ji použít v daňovém řízení. I když teorie správního práva zastává v souvislosti s možností užití analogie ve veřejném právu nejednoznačná stanoviska a značně rezervovaný postoj, připouští její využití za účelem vyplňování mezer právní úpravy (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, čj. 9 Afs 141/2007-83). Naopak neshody panují v odpovědích na otázku, zda se připouští analogie i v neprospěch účastníků řízení. V posuzovaném případě jde o „doplnění“ procesního pravidla, které vymezuje účinky zániku zastoupení vůči správci daně. Nelze dovodit, že by se jednalo o analogii v neprospěch účastníků, jak bude dále rozebráno. Nejvyšší správní soud vidí prospěch vymezení takového pravidla zejména v postavení problematické

procesní situace najisto, a v posuzované věci se proto přiklání k využití analogie.

[25] Logickým postupem je v první řadě nahlédnout do nejbližších právních předpisů a zjistit, zda nabízí aplikovatelné řešení problému. V tomto případě z důvodu absence právní úpravy nastolené otázky není možné využít ani nejbližšího procesního předpisu správního řádu a ani soudní řád správní nenabízí přímé řešení, pouze v § 64 umožňuje přiměřené použití občanského soudního řádu. Ten v § 28 odst. 2 zavedl následující pravidlo: „*Odvolání plné moci účastníkem nebo její výpověď zástupcem jsou vůči soudu účinné, jakmile mu byly účastníkem nebo zástupcem oznámeny*“. Toto právní pravidlo je dle Nejvyššího správního soudu svým obsahem nejbližší řešenému problému. Analogickou aplikaci citovaného ustanovení občanského soudního řádu na daňové řízení předpokládá i odborná literatura (srov. Kobič, J. *Správa daní a poplatků s komentářem*. 7. vyd. Olomouc : ANAG, 2009, s. 109). Ve vztahu ke správnímu řádu její přípustnost dovodil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 22. 2. 2012, čj. 8 As 94/2011-80, že „*pro posouzení zániku plné moci zmocněnce účastníka správního řízení je třeba analogicky použít ustanovení občanského soudního řádu*“ (§ 28 o. s. ř.). Přestože se uvedený rozsudek netýkal daňového řízení, ale řízení přestupkového, nevidí Nejvyšší správní soud důvod odchylovat se od názoru v něm uvedeného. I z logiky věci plyne, že nejen soudy, ale i správní orgány (daňové orgány) nemají možnost vždy nade vši pochybnost ověřit, zda skutečně k vypovězení nebo odvolání plné moci došlo, a musí spoléhat na svědomitost účastníků řízení a na pravdivost jimi sdělených údajů. Ostatně pokud by se měla i v řízeních použít úprava občanského zákoníku z roku 1964, vedlo by to k vysoké míře nejistoty, neboť i zpětně by bylo možné tvrdit, že plná moc zanikla podle občanského práva již dříve (například jejím odvoláním zmocnitelem, které bylo doručeno zmocněnci) a je tak neúčinné jakékoliv pozdější doručování zástupci. Ostatně krajským soudem požadované prokázání doručení výpovědi



plné moci žalobci by v daňovém řízení mohlo být i obtížně realizovatelné, když výpověď lze platně učinit pouze ústně i pokud se pro udělení plné moci vyžaduje písemná forma (Švestka, J.; Spáčil, J.; Škárová, M.; Hulmák, M. a kolektiv. *Občanský zákoník I, II*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 312, shodně Fiala, J. a kolektiv. *Občanský zákoník komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2009, v podobě elektronického komentáře v právním systému ASPI). Zejména civilní soudy aplikují § 28 o. s. ř. běžně, i když častěji na situaci, kdy účastník řízení oznamuje soudu, že odvolal plnou moc (k tomu například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 11. 1997, sp. zn. 2 Cdon 1489/97, č. 41/1998 Soudní judikatury: „*Jestliže soudu došlo sdělení účastníka řízení o ukončení jeho zastoupení na základě plné moci, není třeba, aby zánik plné moci byl doložen nebo aby i zástupce vyrozuměl soud o ukončení zastupování; do té doby soud s tímto zástupcem jedná.*“). Stejně pravidlo je však třeba aplikovat i na situaci opačnou, kdy oznámení o ukončení zastupování zasílá soudu či správnímu orgánu zmocněný zástupce účastníka řízení. Pokud zástupce může v řízení jménem zastoupeného činit v podstatě veškeré úkony (od podávání žádostí nebo návrhů až například po zpětvzetí odvolání v daňovém řízení nebo zpětvzetí žádosti o vrácení vratitelného přeplatku na dani či jeho použití na úhradu nedoplatku, který má u jiného správce daně), a to aniž by správce daně zkoumal, zda k takovému konkrétnímu úkonu dal zastoupený souhlas, není důvodu úkon oznámení o ukončení zastupování z tohoto režimu vyjímát.

[26] Jak je vymezeno výše, v občanském soudním řádu bylo stanoveno pravidlo, které je aplikovatelné i pro správní řízení, pokud speciální právní předpisy nestanoví vlastní úpravu. Daňový řád z roku 1992 ani daňový řád z roku 2009 úpravu nastolené otázky neobsahují, proto i vůči správci daně je výpověď plné moci účinná, jakmile mu byla účastníkem řízení nebo jeho zástupcem oznámena. Použití analogie není v neprospěch účastníků, neboť pokud, jako v daném případě, je zcela zřejmé, že zástupce nechce či nemůže se správcem daně komunikovat, proto-

že už nechce účastníka zastupovat, je vhodnější, aby správce daně jednal přímo s účastníkem. Obdobně pokud nechce být účastník řízení dále zastupován, je v jeho prospěch, aby zástupce nebyl oprávněn činit za něj úkony, i pokud by odvolání plné moci ještě samotnému zástupci nebylo známo. Pokud by přesto vznikla účastníkovi řízení postupem zástupce škoda, je namíste využít institutu odpovědnosti zástupce, stejně jako v jakýchkoliv jiných případech, kdy zmocněnec svým jednáním poškodí v rozporu s jeho závazky zmocnitele.

[27] Jak uvádí i komentářová literatura k občanskému soudnímu řádu: „*Oznámení o zániku plné moci je procesním úkonem, jehož důvody soud nezkoumá, pouze vychází z jeho obsahu.*“ (Svoboda, K.; Smolík, P.; Levý, J.; Šínová, R. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 110). Stejný princip vyjadřuje i již citovaný rozsudek Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 2 Cdon 1489/1997: „*Zákon tedy nevyžaduje k účinnosti odvolání či vypovězení plné moci k zastupování v soudním řízení, aby byl předložen nějaký doklad či dohoda o ukončení zastupování. Soud se zástupcem účastníka, zvoleným na základě plné moci, jedná do té doby, dokud mu není oznámen zánik plné moci, tj. její odvolání účastníkem nebo vypovězení zástupcem. Odvolání plné moci či její vypovězení jsou vůči soudu účinné již od okamžiku, kdy mu byla tato skutečnost oznámena, a to buď účastníkem nebo jeho zástupcem. Proto jestliže soudu došlo sdělení účastníka řízení o ukončení jeho zastoupení na základě plné moci, není třeba, aby toto bylo doloženo nebo aby i zástupce vyrozuměl soud o ukončení zastupování. Pokud by však podání účastníka bylo natolik nejasné, že by soud bez dalšího doplnění nemohl učinit závěr, zda podle obsahu podání (§ 41 odst. 2 o. s. ř.) jde o oznámení ve smyslu § 28 odst. 3 o. s. ř., či nikoliv, není vyloučen postup soudu podle § 43 odst. 1 o. s. ř. za účelem upřesnění obsahu podání účastníka, popř. ověření této skutečnosti dotazem na zástupce.*“

[28] Nejvyšší správní soud považuje formulaci v podání, kterým daňová poradkyně

oznamovala ukončení zastupování („*Tímto ruším plnou moc k zastupování*“), jako ne příliš šťastnou, avšak vypovídající o ukončeném zastupování. Text směřuje k tomu, že daňová poradkyně „*ruší*“ své zastupování před správcem daně a oznamuje mu tak, že s ní již nemá dále ve věcech žalobce komunikovat a jednat jako se zástupkyní, neboť žalobce nezastupuje. K uvedenému závěru přispívá i fakt, že daňová poradkyně, ještě před oznámením ukončení zastupování správci daně, oznámila dožádanému Finančnímu úřadu v Ostravě III, který u ní měl provést daňovou kontrolu, že „*zrušila plnou moc a již nezastupuje žalobce*.“ a zrušení plné moci zaslala správci daně. Není tak naplněna premisa plynoucí z rozsudku Nejvyššího soudu, že by podání bylo natolik nejasné, aby z něj nebylo možno učinit závěr, že jde o oznámení o výpovědi plné moci. Z navazujícího jednání daňové poradkyně, správce daně i žalobce lze dovodit, že všichni tento úkon daňové poradkyně jako oznámení o ukončení zastoupení chápali. Daňová poradkyně jako zástupkyně žalobce nadále nevystupovala, což dokládá i fakt, že jejím prvním podáním učiněným vůči správci daně od „*Zrušení plné moci*“, bylo až podání ze dne 12. 1. 2012, ve kterém sama výslovně uvedla, že momentálně nemá generální plnou moc k zastupování, tudíž může se správcem daně do doby návratu žalobce komunikovat pouze neoficiálně. Žalobce sám podal dne 25. 1. 2011 daňové přiznání za 4. čtvrtletí roku 2010, ačkoli k tomu předtím využíval služeb své daňové poradkyně. Proto je nezbytné „*Zrušení plné moci*“ považovat za řádné oznámení o ukončení zastupování.

[29] V nyní posuzovaném případě bylo vypovězení plné moci oznámeno správci daně podáním ze dne 3. 11. 2010, doručeným dne 4. 11. 2010. V souladu s výše uvedenou argumentací od tohoto okamžiku proto správně nepovažoval správce daně daňovou poradkyni za zástupkyni žalobce a nadále s ní nejednal, a to až do 21. 2. 2012, kdy mu byla doručena nová plná moc udělená žalobcem téže daňové poradkyni. (...)

### III.F Nutnost zahájení doměřovacího řízení

(...) [43] Přijetím daňového řádu došlo k zásadní formalizaci zahájení řízení *ex offio*, které již není zahajováno prvním úkonem správce daně, o kterém byla osoba zúčastněná na řízení vyrozuměna, ale samostatným správním aktem, jehož smyslem je samotné zahájení řízení a oznámení o zahájení řízení (k tomu blíže srov. Kobík, J.; Kohoutková, A. *Daňový řád s komentářem*. 2. vyd. Olomouc : ANAG, 2013, s. 428–431). Z § 91 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 plyne závěr, že nejen každé daňové řízení, ale i každé dílčí řízení či procesní postup správce daně je třeba formálně zahájit a takové zahájení řízení oznámit osobě zúčastněné na správě daní.

[44] V nyní posuzovaném případě se správce daně pokusil zahájit u žalobce daňovou kontrolu. Ten nereagoval na předvolání k zahájení kontroly ani na opakované předvolání, a proto ho správce daně vyzval postupem podle § 87 odst. 2 daňového řádu z roku 2009 k zahájení daňové kontroly. I tato výzva zůstala bez řádné odezvy, jak již bylo rozebráno výše, proto došlo na aplikaci § 87 odst. 5 daňového řádu z roku 2009: „*Nevyhoví-li daňový subjekt výzvě podle odstavce 2 ve stanovené lhůtě, aniž by sdělil správci daně závažné důvody, pro které nemůže výzvě vyhovět, nebo neumožní-li ve sděleném termínu zahájit a následně provést daňovou kontrolu, může správce daně stanovit daň podle pomůcek, nebo daň sjednat za podmínek uvedených v § 98 odst. 4.*“ Citované ustanovení dává správci daně v případě, že se mu nepodaří zahájit a následně provést daňovou kontrolu, možnost bez provedení daňové kontroly (tedy jako výjimku z § 143 odst. 3 daňového řádu z roku 2009), stanovit daň podle pomůcek nebo daň sjednat. Jedná se tak o důsledek toho, že daňový subjekt zahájení kontroly neumožnil.

[45] Ustanovení § 87 odst. 5 daňového řádu z roku 2009, které obsahuje možnost stanovit daň podle pomůcek či ji sjednat, aniž by muselo být oznámeno samostatným oznámením o zahájení doměřovacího řízení, je třeba chápat jako *lex specialis* k § 91 odst. 1

stejného zákona. Smyslem zavedení nového, formalizovanějšího způsobu zahájení daňového řízení bylo posílení právní jistoty těch, kterých se řízení týká (srov. důvodovou zprávu k § 91 odst. 1 daňového řádu z roku 2009). Oznámení o zahájení řízení má seznámit jeho účastníky s tím, o čem se řízení vede, v jakém rozsahu, na základě jaké skutečnosti se zahajuje apod. Oprávnění správce daně stanovit daň podle pomůcek však vyplývá již ze samotného § 87 odst. 5 daňového řádu z roku 2009 jako důsledek nesdělení termínu připravenosti k zahájení daňové kontroly ve lhůtě stanovené správcem daně. Není tedy žádného rozumného důvodu trvat na tom, aby správce daně vyrozuměl daňový subjekt o doměřovacím řízení, neboť doměřovací řízení je zahájeno *ex lege* marným uplynutím lhůty stanovené ve výzvě k zahájení daňové kontroly. Daňový subjekt ví, že marným uplynutím lhůty je zahájeno doměřovací řízení, a již z výzvy podle § 87 odst. 5 daňového řádu z roku 2009 ví, o čem bude řízení vedeno, v ja-

kém rozsahu a na základě jaké skutečnosti. O těchto důsledcích nevyhovění výzvě byl žalobce poučen již v rámci výzvy k zahájení daňové kontroly v části „*Poučení*“.

[46] Správce daně vyvinul snahu k zahájení daňové kontroly, k jejímu zahájení nedošlo z důvodů na straně žalobce, a proto byl správce daně oprávněn stanovit daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období let 2008, 2009 a 2010 na základě § 87 odst. 5 daňového řádu z roku 2009 podle pomůcek v rámci doměřovacího řízení zahájeného marným uplynutím lhůty stanovené ve výzvě k zahájení daňové kontroly. Postup, kterého se domáhá žalobce a kterému přisvědčil krajský soud, by byl dle zdejšího soudu přepjatým formalismem, pro který nelze nalézt oporu v zákoně.

[47] Nejvyšší správní soud proto dává za pravdu stěžovateli a považuje postup, jaký zvolil správce daně při stanovení daně dle pomůcek na základě § 87 odst. 5 daňového řádu z roku 2009, za správný. (...)

## 3154

### Daňové řízení: nesprávný úřední postup správce daně a jeho vliv na výši pokuty a zákonnost rozhodnutí

k § 250 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád

**Pokud se na počtu dnů představujících daňovou prodlevu s daňovým tvrzením podílel správce daně svým nesprávným úředním postupem, nelze s ohledem na způsob výpočtu pokuty (§ 250 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) dospět k závěru, že postup správce daně nemohl ovlivnit zákonnost rozhodnutí. Nelze totiž vyloučit, že pokud by postup správce daně byl bezchybný, bylo by prodlení s podáním daňového přiznání menší, čemuž by odpovídala také výše uložené pokuty.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 8. 2014, čj. 22 Af 105/2012-36)

**Věc:** Společnost s ručením omezeným UNIMEX-INVEST proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o uložení pokuty.

Rozhodnutím Finančního úřadu Ostrava III ze dne 29. 11. 2011 byla žalobci vyměřena pokuta za opožděné tvrzení daně. Odvolání žalobce bylo následně zamítnuto rozhodnutím žalovaného [zde ještě Finanční ředitelství v Ostravě, které bylo s účinností od 1. 1. 2013 dle § 19 odst. 1 zákona č. 456/2011 Sb., o Fi-

nanční správě České republiky, zrušeno a jeho právním nástupcem se ve smyslu § 7 písm. a) citovaného zákona ve spojení s § 69 s. ř. s. stalo Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně, s nímž bylo v řízení pokračováno] ze dne 3. 7. 2012, jímž současně došlo k potvrzení rozhodnutí finančního úřadu. Žalobce se

následně podanou žalobou domáhal přezkumu rozhodnutí žalovaného.

V podané žalobě žalobce namítl, že již ve svém odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně (správce daně) poukázal na vědomost správce daně o existenci plné moci ke dni 30. 3. 2011 s tím, že teprve 7. 9. 2011 správce daně žalobce upozornil na to, že plná moc není vůči němu účinná. V postupu správce daně žalobce spatřuje šikanu a porušení daňového řádu. Dále žalobce uvedl, že doručil správci daně dne 30. 3. 2011 plnou moc ke zpracování daňového přiznání daňovým poradcem za zdaňovací období roku 2012. Plnou moc podepsal Ing. P. Z. Následně žalobce obdržel výzvu ze dne 24. 5. 2011, kterou byl vyzván k odstranění vady, a to k podpisu oprávněnou osobou. Tato výzva byla žalobci zaslána na základě § 28 odst. 2 daňového řádu, tj. podle ustanovení, které upravuje absenci vymezení rozsahu zmocnění. Předložená plná moc však vymezení zmocnění obsahuje. Správce daně přitom plné moci udělené jednatelem žalobce P. N. odmítal akceptovat s tím, že byl vymazán z obchodního rejstříku. Žalobce opakovaně přesvědčoval správce daně o správnosti svého postupu, když tvrdil, že plné moci udělené jednatelem v době, kdy byl zapsán v obchodním rejstříku, jsou platné. Teprve na základě podnětu k prošetření Finančním ředitelstvím v Ostravě byla plná moc ze dne 9. 12. 2010 správcem daně uznána. Za této situace byl žalobce přesvědčen, že spor o správnost podpisu udělené plné moci pokračuje, zvláště když se správce daně ve výzvě ze dne 24. 5. 2011 odvolával na § 28 odst. 2 daňového řádu. Pokud by správce daně dodržel postup stanovený § 6 odst. 3 daňového řádu, byla by chyba odstraněna. Navíc správce daně sdělením ze dne 25. 7. 2011 uznal důvodnost stížností žalobce ohledně plné moci, takže žalobce zcela nesprávně nabyl dojmu, že je věc vyřešena a podání nemají vady. Ke dni 1. 7. 2011 správce daně obdržel podání daňového poradce a teprve dne 7. 9. 2011 sdělil žalobci, že plná moc udělená daňovému poradci Ing. P. Z. je neúčinná. Žalobce dále namítl, že pokud by správce daně obsah sdělení ze dne 7. 9. 2011 sdělil žalobci v době,

kdy zjistil vady plné moci, žalobce by vadu neprodleně odstranil a podal by daňové přiznání sice opožděně, ale jen v řádu dnů. Ze strany správce daně došlo k porušení § 5 odst. 1 a odst. 3 a dále § 6 odst. 3 a § 7 odst. 1 daňového řádu. Tímto postupem správce daně byl žalobce zkrácen na svých právech.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že věcně odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž se odpovídajícím způsobem vypořádal se všemi relevantními odvolacími námitkami. Žalovaný připustil, že správce daně nepostupoval vůči žalobci zcela standardně, ale ve vztahu k oprávněnosti uložit pokutu nebyly zjištěny nedostatky žalovaným vyhodnoceny jako natolik závažné, aby mohly ovlivnit správnost výroku či zákonnost postupu správce daně. Závěrem žalovaný podotkl, že dílčí pochybení, jichž se správce daně dopustil, byla do značné míry zapříčiněna také zmatečným a účelovým jednáním žalobce samotného, který v průběhu daňového řízení neprojevil sebemenší snahu systémově řešit situaci, v níž se ocitl. Namísto toho předkládal správci daně opakovaně různé plné moci, jež byly datovány do období předcházejícího výmazu jednatele společnosti a které se co do rozsahu zastupování překrývaly či suspendovaly.

V podání doručeném krajskému soudu dne 30. 6. 2014 žalobce uvedl, že setrvává na žalobních námitkách a zdůraznil, že výzva zasláná správcem daně s uvedením odkazu na § 28 odst. 2 daňového řádu uvedla žalobce jako daňový subjekt v omyl. Žalobce v žalobě uvedl důvody, v nichž spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí včetně odkazů na příslušná ustanovení daňového řádu, která podle žalobního tvrzení správce daně porušil. Pokud by správce daně postupoval bez zbytečných průtahů, nedošlo by k uložení pokuty. Žalobce rovněž vyjádřil nesouhlas s tvrzením žalovaného, že postupy správce daně vůči žalobci vykazovaly pouze dílčí pochybení a že to byl daňový subjekt, který jednal zmatečně a účelově. Z listin založených ve správním spise vyplývá šikanózní postup správce daně vůči žalobci.

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

### Z odůvodnění:

(...) Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že žalobce prostřednictvím jednatele P. N. zmocnil plnou mocí ze dne 6. 2. 2008 Ing. P. Z. k zastupování žalobce ve všech záležitostech týkajících se fungování a podnikání společnosti a písemného styku za společnost, když toto zastupování se týká mj. zastupování společnosti v jednáních s orgány státní správy, finančními a živnostenskými úřady, podepisování veškerých písemností, které jsou zákonem nařízené a jsou nutné pro komunikaci s těmito orgány státní správy. Tato plná moc byla správci daně doručena dne 9. 12. 2010. Dále byla správci daně dne 30. 3. 2011 doručena plná moc, kterou dne 15. 3. 2011 udělil k zastupování žalobce Ing. P. Z. daňové poradkyni Ing. J. K., a to ve věci zpracování a předložení daňového přiznání za rok 2010 ve smyslu § 136 odst. 2 daňového řádu. Výzvou ze dne 24. 5. 2011 vyzval správce daně žalobce k odstranění vad podání, a to plné moci doručené správci daně dne 30. 3. 2011 s tím, že vada plné moci spočívá v tom, že není udělena oprávněnou osobou. V odůvodnění výzvy je uveden odkaz na § 28 odst. 2 daňového řádu s tím, že správce daně o zjištěných vadách vyrozuměl také stávajícího zástupce, přičemž výzva byla odeslána na vědomí Ing. J. K. Dne 3. 6. 2011 žalobce v reakci na tuto výzvu doručil správci daně odstranění vad podání, v němž doplňuje zplnomocnění pro Ing. J. K. plnou mocí oprávněné osoby k podpisu zplnomocnění, kterou je opět generální plná moc ze dne 6. 2. 2008 udělená jednatelem žalobce P. N. Ing. P. Z. Dne 8. 7. 2011 bylo správci daně doručeno řádné daňové přiznání k dani z příjmů právnických osob žalobce za zdaňovací období roku 2010. Přípisem ze dne 7. 9. 2011 správce daně sdělil žalobci, že plná moc předložená dne 30. 3. 2011 udělená daňové poradkyni Ing. J. K. je vůči správci daně neúčinná. Platbním výměrem ze dne 29. 11. 2011 vyměřil správce daně žalobci pokutu za opožděné tvrzení daně ve výši 143 109 Kč s odůvodněním, že lhůta pro podání daňového přiznání za uvedené zdaňovací období uplynula dne 1. 4. 2011 a daňové přiznání bylo podáno 8. 7.

2011, tj. 98 dnů po stanovené lhůtě. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž poukázal na skutečnost, že správci daně byla plná moc udělená daňové poradkyni doručena již dne 30. 3. 2011, přičemž žalobci bylo až dne 7. 9. 2011 sděleno, že není vůči správci daně účinná. Žalobce zdůraznil ne-správnou argumentaci § 28 odst. 2 daňového řádu, již byla odůvodněna výzva ze dne 24. 5. 2011. Dále poukázal na porušení § 5 odst. 1 a 3, § 6 odst. 3 a § 7 daňového řádu správcem daně. O odvolání bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím žalovaného. Součástí správního spisu je vyrozumění správce daně ze dne 25. 7. 2011, jímž je Ing. P. Z. vyrozuměn o důvodnosti své stížnosti s tím, že byla-li správci daně dne 9. 12. 2010 předložena generální plná moc k zastupování žalobce Ing. P. Z., kterou tehdejší jednatel žalobce udělil jmenovanému dne 6. 2. 2008, měly být veškeré úkony správce daně po tomto datu činěny vůči tomuto zmocněnci, takže výzvy zasílané daňovému subjektu v souvislosti s podáními, které byly učiněny po datu doručení plné moci, lze považovat za neopodstatněné.

Podle § 28 odst. 2 daňového řádu „[n]ení-li rozsah zmocnění vymezen nebo není-li vymezen přesně, výzve správce daně zmocnitel k úpravě plné moci; ustanovení o vadách podání se použije obdobně. O nedostatecích při vymezení rozsahu plné moci vyrozumí rovněž zmocněnce.“

Podle § 74 odst. 1 daňového řádu „[m]á-li podání vady, pro které není způsobilé k projednání, nebo vady, pro které nemůže mít předpokládané účinky pro správu daní, vyzve správce daně toho, kdo podání učinil, aby označené vady odstranil podle jeho pokynu a ve lhůtě, kterou stanoví.“

Podle § 136 odst. 2 daňového řádu „[j]de-li o daňový subjekt, který má zákonem uloženou povinnost mít účetní závěrku ověřenou auditorem, nebo jehož daňové přiznání zpracovává a podává poradce, podává se daňové přiznání podle odstavce 1 nejpozději do 6 měsíců po uplynutí zdaňovacího období. To platí jen, je-li příslušná plná moc udělená tomuto poradci uplatněna u správce daně před uplynutím tříměsíční lhůty podle odstavce 1.“

Žalobce v první řadě namítl nesprávnost výzvy správce daně ze dne 24. 5. 2011, kterou byl správcem daně uveden v omyl. Obsahem správního spisu má krajský soud za prokázané, že označená výzva skutečně obsahuje rozpor mezi výrokovou částí a odůvodněním výzvy, když výrokiem výzvy je žalobce vyzván k odstranění vady podání, a to plné moci doručené správci daně dne 30. 3. 2011 s tím, že vada spočívá v tom, že není udělena oprávněnou osobou, avšak v odůvodnění výzvy je uveden odkaz na § 28 odst. 2 daňového řádu, který však upravuje situaci, kdy není dostatečně nebo vůbec vymezen rozsah plné moci. Zmíněný rozpor v obsahu výzvy umocňuje ještě skutečnost, že byla na vědomí zaslána Ing. J. K., tedy osobě, která byla vytýkanou plnou mocí zmocněna k podání daňového přiznání za žalobce. Takový postup nepochybně odpovídá § 28 odst. 2 věty poslední správního řádu, ovšem nekoresponduje již s názorem správce daně, že plná moc nebyla vůči němu účinná, resp. že obsahovala vady. Pak totiž vůbec nemohla mít Ing. J. K. postavení zmocněnce a doručení výzvy také jí je v rozporu s obsahem výzvy a přispívá k její zmatečnosti. Pokud na tuto výzvu reagoval žalobce tak, že opětovně předložil generální plnou moc pro Ing. P. Z. k zastupování před finančními orgány, kterou ale již správci daně předložil dne 9. 12. 2010, bylo takové „*odstranění vad podání*“ (doručené správci daně dne 3. 6. 2011) přiměřené obsahu výzvy. Další úkon správce daně vůči žalobci již neučinil, a ačkoliv dne 8. 7. 2011 podala daňová poradkyně za žalobce daňové přiznání, teprve přípisem ze dne 7. 9. 2011 sdělil správce daně žalobci, že tato plná moc je vůči němu neúčinná. V mezidobí dne 25. 7. 2011 zaslal správce daně Ing. P. Z. vyzoomění o výsledku svého šetření ve věci stížnosti, že s ním není jednáno jako se zplnomocněným zástupcem žalobce, v němž tuto stížnost označil za důvodnou a současně sdělil, že veškeré úkony, které byly správcem daně po datu 9. 12. 2010 učiněny vůči žalobci, lze považovat za neopodstatněné. Tímto vyzooměním o vyřízení stížnosti došlo k završení zmatečnosti postupu správce daně

vůči žalobci, resp. jeho zmocněnci Ing. P. Z., neboť výzva ze dne 24. 5. 2011, ačkoliv byla učiněna správcem daně po datu 9. 12. 2010, tj. po datu předložení plné moci pro Ing. P. Z., byla adresována přímo žalobci. Na základě uvedeného mohl mít žalobce oprávněně pocit, že jeho podání vůči správci daně jsou již bezvadná. V podstatě ke stejnému závěru dospěl žalovaný v napadeném rozhodnutí (s. 4 odst. 5), kde mj. správci daně správně vytkl i časovou prodlevu mezi jednotlivými úkony ve věci. Krajský soud se však nemůže ztotožnit se závěrem žalovaného, který z těchto dle jeho slov nestandardních postupů správce daně vyvodil, a sice že se jednalo o dílčí nedostatky, které nemohly způsobit nezákonnost rozhodnutí, když dospěl k opačnému závěru. Z platebního výměru správce daně, kterým je žalobci uložena pokuta za opožděné tvrzení daně (rozhodnutí ze dne 29. 11. 2011), je zcela zřejmé, že výše pokuty byla ovlivněna počtem dnů prodlení v souladu s § 250 odst. 1 písm. c) daňového řádu. Nelze však přehlédnout skutečnost, že na počtu dnů představujících prodlevu, se dle obsahu správního spisu nezanedbatelným způsobem podílel právě správce daně, a to jednak zmatečnou výzvou ze dne 24. 5. 2011 a jednak průtahy v řízení, kdy, ačkoliv plná moc pro daňovou poradkyni mu byla předložena dne 30. 3. 2011, teprve dne 7. 9. 2011 sdělil žalobci, že tato plná moc je vůči němu neúčinná. Jestliže totiž správce daně svůj názor o neúčinnosti plné moci opíral o § 29 odst. 2 daňového řádu, byla tato vada neodstranitelná, takže mohl neúčinnost předložené plné moci vyslovit prakticky ihned po jejím obdržení. Žalobci lze přisvědčit v tom názoru, že pokud by správce daně postupoval v souladu s daňovým řádem, nelze vyloučit, že by prodlení s podáním daňového přiznání bylo minimální a tomu by odpovídala také výše pokuty. Na základě uvedeného se lze ztotožnit také s názorem žalobce, že postupem správce daně byly porušeny základní zásady správy daní vymezené § 5 odst. 1 a 3, § 6 odst. 3 a § 7 odst. 1 a 2 věty první daňového řádu. (...)

## Právo na informace: informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků

k § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb.<sup>\*)</sup>

**I. Informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zásadně poskytují.**

**II. Povinný subjekt neposkytne informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků (§ 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím) jen výjimečně, pokud se tato osoba na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímou a nevýznamným způsobem a zároveň nevytváří konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně.**

*(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62)*

**Prejudikatura:** č. 2099/2010 Sb. NSS, č. 2109/2010 Sb. NSS a č. 2201/2011 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 214/1994 Sb., č. 405/2002 Sb., č. 123/2010 Sb., č. 17/1998 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 154/97), č. 37/2002 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 256/01), č. 143/2002 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 512/02), č. 10/2003 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 671/02), č. 124/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 353/04) a č. 223/2010 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 517/10); rozsudky Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, CILFIT proti Ministerstvu zdravotnictví (č. 283/81, Recueil, s. 3415), ze dne 20. 5. 2003, Österreichischer Rundfunk a další (C-465/2000, C-138/01 a C-139/01, Recueil, s. I-4989), a ze dne 9. 11. 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert (C-92/09 a C-93/09, Sb. rozh., s. I-11063).

**Věc:** Jan T. proti Krajskému úřadu Zlínského kraje o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalovaného.

Jádrem sporu v projednávané věci byla právní otázka, zda a případně za jakých podmínek lze při postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím odmítnout poskytnutí informace o výši peněžitých plnění poskytovaných zaměstnanci zaměstnavatelem, který je povinným subjektem, v souvislosti s pracovněprávním vztahem, zejména informace o výši jeho platu či odměn poskytovaných za výkon práce. Sporné bylo, zda uvedenou informaci je povinný subjekt povinen poskytnout vždy, anebo zda v některých případech, a případně v jakých, musí či může její poskytnutí odmítnout pro neproporcionálnost takového zásahu do soukromí zaměstnance.

Obecní úřad Lhota u Vsetína rozhodnutím ze dne 17. 8. 2011 zamítl s odkazem na § 8a zákona o svobodném přístupu k infor-

macím žádost žalobce o poskytnutí informace o výši odměn ředitele Základní školy a mateřské školy Lhota u Vsetína poskytnutých z veřejných prostředků za první pololetí roku 2011.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 9. 2011 zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí obecního úřadu. Žalovaný posoudil kolizi práva na ochranu soukromí ve smyslu čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a práva na poskytnutí informace ve smyslu článku 17 Listiny z hlediska proporcionality. Dovodil, že čl. 10 odst. 3 je speciálním ustanovením vůči článku 17, neboť se týká toliko informací o osobě, zatímco článek 17 se vztahuje na informace obecně. Při zveřejnění informace by podle obecního úřadu převažovaly negativní dopady nejen na dotčený subjekt, ale i na jeho vztahy k oso-

<sup>\*) S účinností od 1. 4. 2012 byl § 8b změněn zákonem č. 375/2011 Sb.</sup>

bám jemu blízkým a k podřízeným pracovníkům. Žalovaný proto upřednostnil ochranu práv dotčeného subjektu.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, které Krajský soud v Brně vyhověl a rozsudkem ze dne 21. 3. 2012, čj. 31 A 59/2011-36, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud v odůvodnění předeslal, že žalovaný své rozhodnutí o odvolání pečlivě odůvodnil, ale nemohl se ovšem ztotožnit s jeho závěry, protože byl vázán judikaturou Nejvyššího správního soudu. Krajský soud konkrétně poukázal na rozsudek ze dne 1. 6. 2010, čj. 5 As 64/2008-155, č. 2109/2010 Sb. NSS, v němž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil, že se na poskytování veřejných prostředků podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nevztahuje § 10 téhož zákona, který upravuje ochranu důvěrnosti majetkových poměrů. Krajský soud dále zohlednil rozsudek ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010-79, ve kterém Nejvyšší správní soud vymezil pojmy příjemce veřejných prostředků a veřejné prostředky. Zaměstnanec, jehož odměna se vyplácí z veřejného rozpočtu, je příjemcem veřejných prostředků a výši jeho platu nebo odměny lze zveřejnit. Základní osobní údaje o osobě, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky, se podle Nejvyššího správního soudu poskytnou i přesto, že jsou jinak chráněny předpisy o ochraně osobních údajů. Stanovili zákon o svobodném přístupu k informacím povinnost poskytnout některé osobní údaje, jedná se o jejich poskytnutí podle práva, tj. o poskytnutí oprávněné. Podle Nejvyššího správního soudu není nutné posuzovat střet práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů individuálně podle všech okolností případu. Krajský soud proto s ohledem na judikatorní závěry Nejvyššího správního soudu uznal důvodnost podané žaloby.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítl, že krajský soud zrušil jeho rozhodnutí, aniž by s ohledem na okolnosti případu specifikoval, jak v dané věci pochybil. Soud sice obsáhle citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu

čj. 5 As 57/2010-79, neaplikoval jej však na posuzovaný případ. Takový postup má podle stěžovatele za následek nepřezkoumatelnost rozsudku. Krajský soud, na rozdíl od stěžovatele, neprovedl test proporcionality dvou protichůdných základních práv. Stěžovatel zdůvodnil, proč provedený test vyzněl ve prospěch dotčené osoby a proč nebylo možné informaci poskytnout. Krajský soud nevysvětlil, proč nepovažoval argumentaci stěžovatele za správnou. Soud měl podle stěžovatele postupovat podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, a pokud dospěl k závěru, že je třeba zrušit stěžovatelovo rozhodnutí, měl sám posoudit, zda existují důvody pro odmítnutí žádosti o informace. Pokud by tyto důvody nebyly dány, měl soud sám nařídít povinnému subjektu poskytnutí požadované informace. Stěžovatel konstatoval, že krajský soud se sice nepřímou ztotožnil s jeho názory, avšak s ohledem na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 57/2010-79 nakonec rozhodl jinak.

Osmý senát Nejvyššího správního soudu po předběžné poradě dospěl k závěru, že je věc třeba předložit rozšířenému senátu k posouzení, zda povinný subjekt při rozhodování o poskytnutí základních osobních údajů o osobě, které poskytl veřejné prostředky (podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím), je povinen provést test proporcionality, kterým posoudí střet práva na informace a práva na ochranu osobních údajů.

V první řadě osmý senát poukázal na rozhodná ustanovení ústavní povahy a relevantní judikaturu Ústavního soudu. Podle čl. 17 odst. 5 Listiny jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon. Článek 7 odst. 1 Listiny zaručuje nedotknutelnost osoby a jejího soukromí. Článek 10 odst. 3 Listiny zakotvuje právo každého na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě. Základní právo na ochranu soukromého života lze omezit za účelem ochrany základních práv jiných osob, anebo za účelem ochrany veřejného zájmu, který je



v podobě principu či hodnoty obsažen v ústavním pořádku (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2006, sp. zn. I. ÚS 321/06, č. 229/2006 Sb. ÚS). Zásahy do základního práva musí odrážet specifika každého jednotlivého případu. V případě kolize jednotlivých ústavně garantovaných práv je namíste přistoupit k aplikaci testu proporcionality spočívajícímu v testu vhodnosti, potřebnosti a poměřování (viz nálezn pléna Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, č. 214/1994 Sb.).

Právo na ochranu osobních údajů není podle osmého senátu neomezené. Výjimky vymezuje zákon tak, že stanoví kritéria, za kterých lze určité osobní údaje poskytnout. Zákonné zakotvení poskytování informací a ochrany osobních údajů obsahuje zákon o svobodném přístupu k informacím. Podle § 8b odst. 1 tohoto zákona povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky. Těmito základními osobními údaji jsou podle § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků. Podle § 8a téhož zákona lze osobní údaje poskytnout jen v souladu s předpisy upravujícími jejich ochranu, tj. v souladu se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů. Ustanovení § 8b bylo do zákona o svobodném přístupu k informacím inkorporováno zákonem č. 61/2006 Sb. v souvislosti s implementací směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Dle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu bylo jeho účelem „*napomoci odstranit dosavadní pochybnosti, zda povinnost subjektů poskytovat informace o své činnosti se může dotknout i oblastí osobních údajů třetích osob v případech, kdy tyto jsou příjemci veřejných prostředků*“ (srov. citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 64/2008-155).

Osmý senát poukázal na to, že Nejvyšší správní soud se otázkou sdělování údajů o vý-

ši poskytovaných veřejných prostředků zabýval v citovaném rozsudku čj. 5 As 57/2010-79, ve kterém dospěl k závěru, že zaměstnanec, jemuž je odměna za práci vyplácena z veřejných rozpočtů, je příjemcem veřejných prostředků ve smyslu § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Informace o konkrétní odměně takového konkrétního zaměstnance, a to včetně její výše, je proto povinný subjekt povinen poskytnout v rozsahu vymezeném § 8b odst. 3 citovaného zákona.

V uvedeném rozsudku se dále praví, že základní osobní údaje se o osobě, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky, poskytnou i přesto, že jsou jinak chráněny předpisy o ochraně osobních údajů. K možnému střetu práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů se v něm uvádí, že právo na ochranu osobních údajů není neomezené, neboť podle čl. 10 odst. 3 Listiny má každý právo na ochranu před „*neoprávněným*“ shromažďováním, zveřejňováním a jiným zneužíváním údajů o své osobě. Stanoví-li zákon o svobodném přístupu k informacím povinnost poskytnout některé osobní údaje (jinak chráněné zákonem o ochraně osobních údajů), jedná se o jejich poskytnutí podle práva. Pátý senát Nejvyššího správního soudu v uvedeném rozsudku uzavřel, že není třeba posuzovat střet práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů v posuzované věci individuálně podle všech okolností případu.

Osmý senát se s uvedenými závěry neztotožnil. Naopak měl za to, že i v případech, kdy je požadovanou informací údaj o výši poskytnuté odměny či prostředků z veřejného rozpočtu, je třeba přistoupit k testu proporcionality a posoudit tak, zda se poskytnutí základních osobních údajů vymezených v § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím nedostane do kolize s právem na ochranu osobních údajů dotčeného subjektu. Požaduje-li žadatel informaci o výši poskytnuté odměny, nežádá pouze informaci o částce vydané povinným subjektem z veřejných prostředků, ale současně žádá i další údaje soukromého charakteru konkrétní oso-

by – příjemce takových prostředků. Povinný subjekt by proto měl být povinen poskytnout informaci o konkrétní výši vydaných veřejných prostředků (platu, odměny) teprve po posouzení střetu práva na informace a práva na ochranu osobních údajů, a to při zohlednění konkrétních souvislostí daného případu.

Osmý senát měl za to, že skutečnost, že § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím obsahuje „plošnou“ výjimku z poskytování údajů o příjemcích veřejných prostředků, neznamena, že povinnost poskytovat údaje o příjemcích ostatních veřejných prostředků je v ostatních případech absolutní. Stejně tak se domníval, že ani znění § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím není schopné bez dalšího zcela popřít právo příjemců veřejných prostředků na ochranu soukromí dle § 8a citovaného zákona, resp. čl. 10 odst. 3 Listiny. Jinými slovy, ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nelze bez dalšího považovat za speciální ustanovení, které vylučuje aplikaci § 8a téhož zákona.

Podle osmého senátu by podstatou poskytování základních osobních údajů o příjemcích veřejných prostředků neměl být *de facto* ničím nekontrolovatelný a žádnými pravidly neomezený přístup k údajům o výši a podmínkách poskytování veřejných prostředků a k dalším základním osobním údajům dotčených subjektů, kterými jsou ve smyslu rozhodnutí pátého senátu jak zaměstnanci veřejné správy, tak i osoby stojící mimo zaměstnanecký, služební či obdobný poměr (tj. adresáti různých dotací, subvencí a veřejných zakázek, smluvní strany při uzavření veřejnoprávních či jiných smluv povinným subjektem). Lze mít pochybnosti o tom, zda paušální poskytování informací o odměňování kteréhokoliv zaměstnance veřejné správy (tj. údaje o měsíčním platu, osobním ohodnocení, příplatcích za vedení, mimořádných odměnách aj.) ve všech situacích naplňuje veřejný zájem na informovanosti o využívání veřejných prostředků.

Poskytování informací o poskytnutých odměnách (ale i dalších základních osobních údajů) by podle osmého senátu mělo zásadně

sloužit veřejnému zájmu na kontrole hospodaření s veřejnými prostředky. Jistě by však i v těchto případech měl být chráněn obecný princip zákazu zneužití práva. Tomu by podle osmého senátu mělo zabránit právě provádění testu proporcionality, tedy zkoumání váhy práva žadatele na informace a práva jiné osoby na ochranu soukromí v každém jednotlivém případě. Přezkoumatelné a přesvědčivé rozhodnutí by proto mělo obsahovat úvahy, proč povinný subjekt upřednostnil jedno ze shora uvedených ústavně zaručených práv před druhým, a proč tedy s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti věci poskytl, nebo naopak odmítl sdělit požadované informace.

Citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 57/2010-79 úvahy obdobného druhu neobsahuje. Naopak z něj lze dovodit, že není třeba poměřovat právo na ochranu soukromí s právem na informace. Osmý senát měl oproti tomu za to, že v případě kolize práva žadatele na informace s právem jiného subjektu na ochranu soukromí je nutno tato vzájemně si konkurující práva poměřit pomocí testu proporcionality. Odchýlit se od závěrů vyslovených v rozsudku pátého senátu však za této situace mohl pouze rozšířený senát, a proto mu osmý senát postoupil věc k rozhodnutí.

Stěžovatel se na výzvu vyjádřil k právnímu názoru postupujícího senátu souhlasně. Vedle již uplatněné argumentace poukázal na judikaturu Ústavního soudu (náleží pléna ze dne 20. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/11, č. 43/2012 Sb.), z níž podle jeho názoru plyne nutnost posuzovat proporcionality mezi právem na informace a zásahem do soukromí a povinností státu respektovat právo na informační sebeurčení osob. Poukázal rovněž na judikaturu Soudního dvora, konkrétně na rozsudek velkého senátu ze dne 9. 11. 2010, *Volker und Markus Schecke a Eifert*, C-92/09 a C-93/09, Sb. rozh., s. I-11063, jakož i na judikaturu mu předcházející, a sice na rozsudek ze dne 20. 5. 2003, *Österreichischer Rundfunk a další*, C-465/00, C-138/01 a C-139/01, Recueil, s. I-4989. Upozornil, že samotná judikatura Nejvyššího správního soudu nepřímou pracuje s uplatněním principu proporcionality

při aplikaci § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím (v této souvislosti zmínil rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, čj. 4 As 40/2010-60, a ze dne 6. 12. 2012, čj. 1 As 169/2012-38).

Stěžovatel ve prospěch svého názoru zmínil rovněž soudobé úvahy o případné novelizaci zákona o svobodném přístupu k informacím takovým způsobem, aby povinnost zkoumat dopad zveřejnění informace do práv osoby, o níž se informace zveřejňuje, byla do tohoto zákona vtělena. Konečně poukázal na vztah zákona o svobodném přístupu k informacím a zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Podle stěžovatele skutečnost, že zákon o střetu zájmů nepožaduje po veřejných funkcionářích uvádět v oznámení o příjmech, darech a závazcích informaci o výši svého platu, naznačuje, že na poskytování informací o platu by se tím spíše neměl vztahovat § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. Závěrem zmínil, že zveřejnění informace o platu poskytovaném z veřejných prostředků může mít různé dopady za různých podmínek – minimální v anonymitě velkoměsta a značné v prostředí malého města či vesnice.

Žalobce se k důvodům postoupení věci rozšířenému senátu vyjádřil tak, že v první řadě poukázal na stále přítomné nebezpečí, že pokud bude test proporcionality prováděn, bude mít veřejná správa, jež rozhoduje o poskytnutí údajů o zaměstnancích jí samotné, tendence informace spíše neposkytnout než poskytnout. Dále měl za to, že zásah do soukromí ředitele školy poskytnutím informace o jeho odměně je více než vyvážen veřejným zájmem na kontrole hospodárnosti nakládání vedení obce Lhota u Vsetína, konkrétně její starostky, veřejnými prostředky. Žalobce měl za to, že i vzhledem ke konkrétním skutkovým okolnostem by test proporcionality v daném případě vyzněl ve prospěch poskytnutí informace. Podle žalobce měl ředitel školy, o jehož odměně měla být poskytnuta informace, podporovat starostku, jež mu odměnu poskytla, v komunální volební kampani roku 2010 (volební materiály starostky se údajně objevily ve škole), zatímco starostka osočova-

la žalobce, jenž byl starostou obce v letech 2002–2010, z nehospodárností při výkonu jeho tehdejší funkce, a slibovala, že na rozdíl od žalobce ona bude při výkonu funkce úzkostlivě šetřit.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

## Z odůvodnění:

### III.

#### Posouzení věci rozšířeným senátem

##### III. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

###### III. 1. 1. Rozhodná právní úprava

[27] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., „[d]ospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu“.

III. 1. 2. Relevantní právní názory vyslovené Nejvyšším správním soudem

[28] V citovaném rozsudku čj. 5 As 57/2010-79 Nejvyšší správní soud vyslovil následující (zvýraznění přidal rozšířený senát):

„Podle § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím základní osobní údaje podle odstavce 1 se poskytnou pouze v tomto rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.“

Zákon tedy výslovně stanoví, že výše poskytnutých veřejných prostředků ve spojení se jménem a příjmením osoby, které byly poskytnuty (spolu s dalšími údaji uvedenými v § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím), jsou údaji, které povinný subjekt žadatelé poskytnou.

Stěžovateli lze přisvědčit, že odkazy krajského soudu na rozsudky Nejvyššího správního soudu z dřívější doby jsou nepřipadné, neboť tato rozhodnutí vycházela z jiného stavu zákonné úpravy poskytování informací, tj. ze znění před novelizací provede-

nou zákonem č. 61/2006 Sb., kterou byl do zákona o svobodném přístupu k informacím vtělen právě § 8b.

Co do střetu práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů Nejvyšší správní soud konstatuje, že **právo na ochranu osobních údajů není neomezené, když** [poznámka rozšířeného senátu: v původním textu rozsudku bylo zřejmě na tomto místě omylem vynecháno slovo „podle“] **čl. 10 odst. 3 Listiny [...] má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním a jiným zneužíváním údajů o své osobě. Stanoví-li pak zákon o svobodném přístupu k informacím povinnost poskytnout některé osobní údaje (jinak chráněné zákonem o ochraně osobních údajů), jedná se o jejich poskytnutí podle práva, tj. o poskytnutí oprávněně.**

S ohledem na tyto závěry Nejvyššího správního soudu je **nedůvodným stížní bod 2) o nutnosti posuzovat střet práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů v posuzované věci individuálně podle všech okolností případu.**

[29] Osmý senát ve shora přibližněm předkládacím usnesení uvádí (zvýraznění přidal rozšířený senát):

„[S]kutečnost, že § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím obsahuje ‚plošnou‘ výjimku z poskytování údajů o příjemcích veřejných prostředků, znamená, že povinnost poskytovat údaje o příjemcích ostatních veřejných prostředků je v ostatních případech absolutní. [...] **ani znění § 8b odst. 1 zákona není schopné bez dalšího zcela popřít právo příjemců veřejných dotací na ochranu soukromí dle § 8a citovaného zákona, resp. čl. 10 odst. 3 Listiny [...]. Jinými slovy řečeno, ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nelze bez dalšího považovat za speciální ustanovení, které vylučuje aplikaci § 8a téhož zákona.**

[...]

Poskytování informací o poskytnutých odměnách (ale i dalších základních osobních údajů) by mělo zásadně sloužit veřejnému zájmu na kontrole hospodaření s veřejnými prostředky. Jisté i v těchto případech by však měl být chráněn obecný princip zákazu zneužití práva. Tomu by mělo zabránit právě provádění testu proporcionality, tedy zkoumání váhy práva žadatele na informace a práva jiné osoby na ochranu soukromí v každém jednotlivém případě. **Přezkoumatelné a přesvědčivé rozhodnutí by proto podle předkládacího senátu mělo obsahovat úvahy, proč povinný subjekt upřednostnil jedno ze shora uvedených ústavně zaručených práv před druhým, a proč tedy s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti věci poskytl, nebo naopak odmítl sdělit požadované informace.**

[30] Vedle pátého a osmého senátu se k otázce posuzování proporcionality při poskytování informace o platech nebo jiných peněžních plněních placených z veřejných prostředků určitým způsobem vyjádřil i čtvrtý senát ve shora citovaném rozsudku čj. 4 As 40/2010-60, a sice v rámci pokynu krajskému soudu ohledně jeho dalšího postupu poté, co Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti povinného subjektu rozsudek krajského soudu zrušil (zvýraznění přidal rozšířený senát):

„V dalším řízení se tedy bude krajský soud zabývat aplikací § 8b [zákona o svobodném přístupu k informacím] na posuzovanou žádost stěžovatele o poskytnutí informace ze dne 8. 10. 2008. Přitom vezme v úvahu, že v mezidobí zaujal k výkladu tohoto ustanovení právní názor Nejvyšší správní soud v rozsudku [...] čj. 5 As 57/2010-79 [...].

Krajský soud tedy může z tohoto judikátu vycházet a i pro danou věc akceptovat závěr v něm učiněný, podle něhož se musí bez výjimečně poskytovat informace o odměně za práci u všech zaměstnanců placených z veřejných rozpočtů a bez ohledu na povahu a výši takové odměny. V dalším řízení však může krajský soud zvážit i možnost odchýlit se od tohoto judikátu s ohledem na skutečnost, že v dané věci dochází ke střetu ústavně zaručených práv na svobodný

**přístup k informacím a na ochranu osobních údajů, a je tak třeba dát na základě testu proporcionality prostor na posouzení, které z těchto ústavních práv má s ohledem na skutkový stav věci přednost. V takovém případě krajský soud vysvětlí, zda provedení testu proporcionality lze dosáhnout ústavně konformním či eurokonformním výkladem § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, nebo přímou aplikací ústavní normy, nebo předložením věci Ústavnímu soudu s návrhem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy [...]. Při případném provedení testu proporcionality krajský soud uvede, proč dává jednomu ze zmíněných ústavně zaručených práv přednost před druhým. V případě odchýlení se od právního názoru vysloveného v rozsudku [...] čj. 5 As 57/2010-79, je však každopádně krajský soud povinen důkladně objasnit důvody tohoto postupu.“**

[31] Dalším rozhodnutím, které se zabývalo otázkou proporcionality při poskytování informací o platech nebo jiných peněžních plněních placených z veřejných prostředků, byl shora citovaný rozsudek prvního senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 169/2012-38, v němž se uvádí (zvýraznění přidal rozšířený senát):

**„[24] [...] Skutkový základ, na němž v nynější věci posuzuje otázku, zda je nutné poskytnout žalobcem požadované informace, je v zásadě shodný jako ve věci, o níž bylo u zdejšího soudu vedeno řízení pod sp. zn. 5 As 57/2010. V nynější věci se jedná o výši základního měsíčního platu a odměn tajemnice městského úřadu a vedoucích dvou odborů městského úřadu (odboru životního prostředí a odboru dopravy a správních agend), ve věci sp. zn. 5 As 57/2010 se jednalo o odměny poskytnuté vedoucímu oddělení informačních systémů Magistrátu města Zlína. V obou případech zároveň žadatelé o poskytnutí předmětných informací zdůvodňovali své žádosti tím, že v případě dotčených úředníků panují pochybnosti o tom, zda jsou jim vypláceny odměny z legitimních důvodů.“**

[25] Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 5 As 57/2010-79 vyšel z velmi široké koncepce práva na informace o platech a odměnách zaměstnanců veřejné správy, kdy pravidlem je, že takové informace by na základě žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím měly být poskytnuty, přičemž výjimky z tohoto pravidla představují pouze v zákoně výslovně uvedené případy. Nejvyšší správní soud tedy v zásadě dovedl, že test proporcionality provedl již zákonodárce tím, že v citovaném zákoně stanovil okruh případů, v nichž je třeba poskytovat základní osobní informace o příjemcích veřejných prostředků, respektive taxativním způsobem vymezil vyluku z jinak obecně platného pravidla, podle něž je nutno poskytovat základní osobní informace o příjemcích veřejných prostředků. Jestliže příjemce veřejných prostředků, u něž žadatel žádá o poskytnutí takových informací, do této vyluky nespadá, pak je třeba žadateli tyto informace poskytnout. Tato kritéria přitom dotčení zaměstnanci městského úřadu bezpochyby splňují, a tak byl závěr krajského soudu o nutnosti poskytnout žalobcem požadované informace namístě.“

[32] Nejvyšší správní soud se dále proporcionalitou v souvislosti s poskytováním informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím zabýval i v rozsudku prvního senátu ze dne 30. 10. 2012, čj. 1 As 142/2012-32. Po skutkové stránce se sice nejednalo o poskytnutí informací o platu nebo jiném peněžitém plnění zaměstnance placeného z veřejných prostředků, nýbrž o poskytování informace o tom, komu bylo prominuto příslušenství daně (prominutí daně shledal Nejvyšší správní soud poskytnutím veřejných prostředků v citovaném rozsudku čj. 5 As 64/2008-155), nicméně okruh právních otázek byl v podstatných rysech stejný jako v nyní řešené věci, a sice zda a za jakých podmínek se má provádět při poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků ve smyslu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím test proporcionality. Soud k tomu uvedl (zvýraznění přidal rozšířený senát):

„[32] Z dosavadního průběhu věci je zjevné, že mezi stranami není sporu o tom, že prominutí daně či příslušenství daně podle § 55a zákona [č. 337/1992 Sb.] o správě daní a poplatků<sup>\*)</sup> [dále jen daňový řád z roku 1992,] je nutno považovat za poskytnutí veřejných prostředků ve smyslu § 8b zákona o [svobodném přístupu k informacím]. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky, a to v rozsahu stanoveném odstavcem 3.

[33] **Sporné mezi stranami je, zda se povinnost povinného subjektu (zde finančního úřadu) poskytnout základní osobní údaje o osobách, kterým prominul příslušenství daně, vztahuje jak na fyzické, tak právnické osoby (tento postoj zastává žalobce i krajský soud), či pouze na osoby právnické (postoj stěžovatele).**

[34] Krajský soud i žalovaný zcela správně vnímají nyní řešený spor v jeho ústavně-právní rovině – dochází zde ke střetu dvou ústavně zaručených práv, tedy práva žalobce na informace (článek 17 Listiny) s právem jiných osob na ochranu soukromí (čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 Listiny). Zatímco žalovaný má za to, že v dotčené věci nemůže převážet právo na informace nad právem na ochranu soukromí, krajský soud dospěl k závěru opačnému.

[35] **V situaci, kdy dochází ke střetu dvou ústavně zaručených práv, je vždy třeba vážit konkurující si práva s ohledem na konkrétně utvořený skutkový základ a případné omezení jednoho či více z nich je nutné zdůvodnit, zejména za použití testu proporcionality (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, č. 214/1994 Sb., ze dne 21. 3. 2002, sp. zn. III. ÚS 256/01, č. 37/2002 Sb. ÚS, či ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č. 405/2002 Sb.). Tento test je prováděn ve třech stupních: (1) test vhodnosti, v rámci něhož je hledána odpověď na otázku, zda institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl; (2) test**

**potřebnosti spočívající v porovnání legislativního prostředku omezujícího základní právo nebo svobodu s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod; je tedy hledána odpověď na otázku, zda jde ve vztahu k dotčeným základním právům o nejšetnější z více prostředků umožňujících dosažení sledovaného cíle; (3) test poměrování, tj. porovnání závažnosti v kolizi stojících základních práv a svobod.**

[36] Krajský soud při provádění testu proporcionality ve velké míře vycházel ze závěrů obsažených v rozsudku [rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 64/2008-155]. **Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zde dovodil, že existuje silný veřejný zájem na transparentnosti poskytování veřejných prostředků a nutnosti jeho účinné veřejné kontroly. K naplnění tohoto cíle směřuje ve svém § 8b zákon o svobodném přístupu k informacím (poskytnutí informací o příjemcích veřejných prostředků), splňuje tudíž test vhodnosti. Stejně tak je splněn test potřeby, neboť není jiného institutu, který by naplnění zmíněného cíle umožňoval. Rozšířený senát prováděl i test poměrování. Konstatoval, že i v případě poskytování veřejných prostředků platí imperativ ochrany soukromí a ochrany před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním či jiným zneužíváním osobních údajů podle článku 10 Listiny a zákona [o ochraně osobních údajů], jehož limity jsou definovány v § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Zdůraznil, že zákonodárce zohlednil specifické postavení příjemců veřejných prostředků, povahu poskytovaných veřejných prostředků, postup správního orgánu při jejich poskytování a dospěl k závěru, že pokud povinný subjekt posuzuje žádost o informace podle ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, rozhodující je pouze skutečnost, zda se požadovaná informace**

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

**skutečně týká poskytování veřejných prostředků a zda jejím sdělení nebrání vyluka obsažená v § 8b odst. 2 [citovaného zákona].**

[37] Nejvyšší správní soud má ve shodě s krajským soudem za to, že rozsudek Soudního dvora nebrání použití závěrů obsažených v rozsudku [rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 64/2008-155]. Na jedné straně je nutno vnímat skutkové odlišnosti obou případů. Rozsudek [Volker und Markus Schecke a Eifert] se zabýval platností čl. 42 bod 8b a čl. 44a nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 [...] o financování společné zemědělské politiky, ve znění nařízení Rady (ES) č. 1437/2007 [...], jakož i nařízení Komise (ES) č. 259/2008 [...], kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1290/2005, pokud jde o zveřejňování informací o příjemcích finančních prostředků z Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV). Dospěl k závěru, že zmíněné články jsou neplatné v rozsahu, v němž **pokud jde o fyzické osoby, které jsou příjemci podpor z EZZF a EZFRV, tato ustanovení vyžadují zveřejňování osobních údajů o všech příjemcích, aniž činí rozdíl podle takových relevantních kritérií, jako je doba, po kterou takové podpory dostávali, frekvence podpor nebo jejich typ a výše. Šlo tedy o situaci, kdy příslušné normy evropského práva zavazovaly členské státy k „obecnému zveřejňování příjemců prostředků z EZZF a EZFRV (tedy nikoli na základě žádosti), a to na jediné internetové stránce v každém členském státě s nástrojem vyhledávání. V uvedené věci bylo dále podstatné, že částky, které dotčení příjemci dostávají, představují část (často značnou) jejich příjmů - zveřejnění informací o poskytovaných částkách tak umožňuje třetím osobám činit závěry ohledně jejich celkových příjmů.**

[38] Naproti tomu v nyní posuzované věci se **nejedná o „obecné zveřejňování“ údajů všech osob, kterým byly poskytnuty veřejné prostředky, ale o poskytování infor-**

**mací na žádost konkrétního subjektu. Povinný subjekt - tedy finanční úřad - byl v rozhodném období (rok 2010) podle § 1 odst. 1 vyhlášky Ministerstva financí č. 299/1993 Sb., kterou se zmocňují územní finanční orgány k promíjení příslušenství daně, oprávněn pouze k promíjení příslušenství daně a současně omezen výší možného prominutí v běžném kalendářním roce (tedy slovy Soudního dvora zde existuje filtr podle typu a výše poskytnutých veřejných prostředků). Podstatné je též, že s ohledem na povahu poskytovaných veřejných prostředků (příslušenství daně v omezené výši) nelze z výše poskytnuté částky usuzovat na celkové majetkové poměry příjemců těchto prostředků. Nadto jsou tyto prostředky poskytovány nahodile, bez známek pravidelnosti, na rozdíl od příspěvků ze shora jmenovaných evropských fondů.**

[39] I přes zmíněné skutkové odlišnosti (které jsou však podstatné z hlediska závěrů z nich vyplývajících) se však oba rozsudky vzájemně doplňují, a to zejména v obecných východiscích vztahujících se k řešení kolize práva na informace a práva na ochranu soukromí. Oba judikáty totiž vycházejí z nutnosti provést test proporcionality, přičemž oba rozsudky shodně potvrdily, že je **nutno vždy zvažovat zejména povahu poskytovaných veřejných prostředků, tedy z jakého titulu jsou prostředky poskytovány, charakter poskytovaných prostředků a zejména, zda lze na základě informace o výši poskytnuté částky usuzovat na majetkové poměry příjemců veřejných prostředků.**

[40] Ve věci souzené Soudním dvorem bylo potvrzeno, že zveřejnění údajů o příjemcích a přesných částkách, které obdrželi, představuje zásah do jejich soukromého života ve smyslu článku 7 Listiny základních práv Evropské unie [dále jen „Listina EU“] (srov. čl. 58 rozsudku). Soudní dvůr dále uvedl, že je třeba zkoumat, zda je uvedený zásah odůvodněný s ohledem na čl. 52 odst. 1 [Listiny EU], který připouští, že výkon takových práv, jako jsou práva zakotvená v je-

jich článcích 7 a 8, může být omezen za předpokladu, že tato omezení jsou stanovená zákonem, respektují podstatu uvedených práv a svobod a, při dodržení zásady proporcionality, jsou nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

[41] Při tomto zkoumání dospěl k závěru, že se jedná o zásah stanovený zákonem, který ovšem sleduje cíl obecného zájmu uznávaný Unii (čl. 66 a násl.), tedy zásadu transparentnosti, která umožňuje občanům blíže se účastnit rozhodovacího procesu a zaručuje, že správní orgány budou mít ve vztahu k občanům v demokratickém systému větší legitimitu, účinnost a odpovědnost. Soudní dvůr tedy jinými slovy konstatoval, že zkoumaná ustanovení splňují test vhodnosti a potřebnosti. Ke stejným závěrům dospěl ve vztahu k poskytování informací podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím i rozšířený senát (srov. bod [36] výše).

[42] Ve vztahu k testu poměrování uvedl (ve stěžovatelské dovolávané čl. 85), že orgány jsou povinny před zveřejněním informací týkajících se fyzických osob poměřit zájem Unie na zajištění transparentnosti jejich kroků a zásah do práv přiznaných články 7 a 8 [Listiny EU]. **Cíli transparentnosti nelze přitom přiznat automatickou přednost před právem na ochranu osobních údajů, i když jsou ve hře významné ekonomické zájmy. Dle názoru Nejvyššího správního soudu tento významný závěr není v žádném rozporu se závěry rozšířeného senátu. Nevyplývá z něj totiž nic jiného, než nutnost v rámci provádění testu proporcionality zvažovat (poměřovat) význam obou kolidujících práv, přičemž tyto úvahy musejí vyústit v závěr o tom, které z dotčených práv převáží.**

[43] S ohledem na všechny skutkové okolnosti Soudní dvůr v jím řešené věci dospěl k závěru, že příslušné orgány před přijetím posuzovaných předpisů neuvažovaly o způsobech zveřejňování infor-

**mací o dotčených příjemcích, které by odpovídaly cíli takového zveřejňování a přitom by představovaly menší zásah do práva těchto příjemců na respektování jejich soukromého života obecně a konkrétně na ochranu jejich osobních údajů, jako je omezení zveřejnění jmenovitých údajů o uvedených příjemcích podle doby, po kterou podpory dostávali, frekvence podpor nebo jejich typu a výše.**

[44] V rozsudku [rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 64/2008-155] však k poměření obou kolidujících práv došlo, přičemž rozšířený senát dospěl k závěru, že v případě poskytování veřejných prostředků formou prominutí daně (resp. jejího příslušenství) je třeba dát přednost právu na informace. Závěr Soudního dvora ohledně nerespektování zásady proporcionality se proto v posuzované věci neuplatní.

[45] Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že právní úprava poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků v § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je proporcionální ve vztahu k ochraně osobních údajů těchto příjemců. Nejvyšší správní soud má na základě výše uvedeného za to, že tato úvaha je v souladu jak se závěry rozšířeného senátu vyjádřenými v rozsudku [rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 64/2008-155], tak se závěry Soudního dvora obsaženými v rozsudku [Volker und Markus Schecke a Eifert].“

[33] Jak je patrné z předchozí citace rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 142/2012-32, tento se významně opírá o závěry vyslovené v citovaném rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 64/2008-155. V něm se uvádí (zvýraznění přidal nyní rozšířený senát):

„[13] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou vzájemného vztahu § 8b a § 10 zákona [o svobodném přístupu k informacím]. [14] Ustanovení § 10 tohoto zákona je dle svého nadpisu určeno k ochraně důvěrnosti majetkových poměrů a konkrétně sta-



noví, že informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení povinný subjekt podle tohoto zákona neposkytne. V poznámce pod čarou č. 8) jsou pak příkladmo uvedeny odkazy na § 24 daňového řádu [z roku 1992], § 23 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, § 14 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, § 24a zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, a zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

[15] Poznámky pod čarou sice nemají normativní charakter, mohou však sloužit jako určité vodítko při interpretaci právní normy. Z výše citovaných ustanovení jiných právních předpisů lze dovodit, že za informace, které podléhají obecné výluce z informační povinnosti, je nutno považovat především údaje, které se v průběhu daňového řízení dozvěděl příslušný správce daně o poměrech daňových subjektů, a to jak osobních, tak souvisejících s podnikáním. Obdobně to platí o údajích, které zjistily příslušné orgány sociálního zabezpečení o poplatnících pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, zdravotní pojišťovny o plátcích zdravotního pojištění či úřady práce o žadatelích o dávky státní sociální podpory.

[16] Uvedeným ustanovením je od počátku účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím realizováno právo fyzických osob na ochranu soukromí a ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě podle čl. 10 odst. 2 a odst. 3 Listiny, provedeného posléze zákonem [...] o ochraně osobních údajů.

[17] Oproti tomu § 8b byl do zákona o svobodném přístupu k informacím inkorporován až zákonem č. 61/2006 Sb. s účinností od 22. 3. 2006 v souvislosti s implementací směrnice Evropského parlamentu

a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru a jeho účelem bylo napomoci odstranění dosavadní pochybnosti, zda povinnost subjektů poskytovat informace o své činnosti se může dotknout i oblasti osobních údajů třetích osob v případech, kdy tyto osoby jsou příjemci veřejných prostředků. Zde je nutno připomenout, že důvodová zpráva k původnímu znění zákona o svobodném přístupu k informacím s uvedenou možností v komentáři k vylukovným ustanovením § 6 až § 11 tohoto zákona počítala, příslušná úprava však v daném zákoně až do zmiňované novely chyběla. Uvedeným ustanovením tak bylo dále konkretizováno právo na informace podle čl. 17 odst. 1 a odst. 5 Listiny.

[18] V současné době tedy § 8b odst. 3 zákona [o svobodném přístupu k informacím] výslovně ukládá subjektům povinnost sdělit žadatelům osobní údaje o příjemcích veřejných prostředků v rozsahu jejich jména, příjmení, roku narození, obce, kde mají trvalé bydliště, a dále údaje o výši, účelu a podmínkách pro jejich poskytnutí. I pro tyto případy však platí imperativ ochrany soukromí a ochrany před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním či jiným zneužíváním osobních údajů podle článku 10 Listiny a zákona [o ochraně osobních údajů]; proto i zde má poskytování informací svoje limity, které jsou definovány v § 8b odst. 2 zákona [o svobodném přístupu k informacím]. Podle tohoto ustanovení neposkytne povinný subjekt osobní údaje o osobě, která je příjemcem veřejných prostředků v oblasti sociální, poskytování zdravotní péče, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území. Zákonodárce zde opětovně v poznámce pod čarou č. 4c) demonstrativně uvádí některé zákonné úpravy, konkrétně zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení<sup>\*)</sup>, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění [a o změně

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 1. 2012 zrušen zákonem č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů.

a doplnění některých souvisejících zákonů], zákon č. [96/1993] Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření atd.

[19] Při posuzování vzájemného vztahu obou ustanovení je zřejmé, že účel a smysl každého z nich je odlišný. Zatímco § 10 zákona [o svobodném přístupu k informacím] formuluje obecné vylukové pravidlo sloužící k ochraně údajů o majetkových poměrech třetích osob, na jehož základě nesmí povinný subjekt v této oblasti sdělovat informace, které se dozvěděl během své úřední činnosti (typicky např. údaje z daňových přiznání, z přehledů o příjmech pro účely plateb pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, z dokladů o příjmech pro testované dávky státní sociální podpory apod.), zakotvuje § 8b tohoto zákona primární povinnost subjektů informovat o výsledcích své činnosti v oblasti poskytování veřejných prostředků, a to včetně vybraných osobních údajů jejich příjemců.

[20] **Vyluka z informační povinnosti je v druhém případě upravena autonomně, a to v § 8b odst. 2 zákona** [o svobodném přístupu k informacím], **byť toto ustanovení sleduje obdobný cíl jako obecný § 10 tohoto zákona. Rozdílná míra ochrany zakotvená v obou ustanoveních a v tomto směru poněkud slabší postavení příjemce veřejných prostředků je dáno především zájmem na transparentnosti poskytování veřejných prostředků a nutností jeho účinné veřejné kontroly. Zákonodárce tak při střetu ústavního práva na informace podle čl. 17 odst. 1 Listiny a ústavního práva na ochranu soukromí podle čl. 10 odst. 2 a odst. 3 Listiny zohlednil specifické postavení příjemců veřejných prostředků a sdělení některých jejich osobních údajů v souvislosti s tímto připustil. Ochranu zachoval pouze tam, kde na poskytování informací není dán silný veřejný zájem. Ve vyluce se tak ocitla převážně jen nároková plnění z veřejných prostředků, kde nárok vzniká ze zákona a správní orgán nemá prostor k vlastnímu uvážení. Typicky tedy povinný subjekt neposkytuje informa-**

**ce o tom, komu a v jaké výši přiznal dávky důchodového pojištění, dávky státní sociální podpory či dávky pomoci v hmotné nouzi, nebo komu a v jaké výši vyplatil podporu v nezaměstnanosti. Rovněž tak například neposkytuje ve vztahu ke konkrétním osobám údaje o úhradách za úkony lékařské péče, případně údaje o konkrétní výši státní podpory stavebního spoření.**

[21] **Lze tak uzavřít, že pokud povinný subjekt posuzuje žádost o informace podle § 8b zákona** [o svobodném přístupu k informacím], **§ 10 tohoto zákona se vůbec neuplatní. Rozhodující pro posouzení žádosti bude pouze skutečnost, zda se požadovaná informace skutečně týká poskytování veřejných prostředků a zda jejímu sdělení nebrání vyluka obsažená v odstavci 2.**

### III. 1. 3. Sporné právní otázky

[34] Z výše citovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou patrné dvě konkurující si linie právních názorů na rozhodné právní otázky.

[35] V citovaném rozsudku rozšířeného senátu čj. 5 As 64/2008-15 byl jasně formulován závěr, že pokud se poskytuje informace podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, možnost ji neposkytnout je omezena jen na úzký okruh vyluk stanovených v odstavci 2 tohoto paragrafu. Z rozsudku rozšířeného senátu lze vyvodit, že úvahu o tom, co u dané skupiny případů (tj. příjemců veřejných prostředků) má přednost, a sice zda právo na informace, anebo právo na ochranu soukromí, učinil již zákonodárce tím, že obecně připustil poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků, specifickým způsobem stanovil rozsah poskytování těchto informací a stejně tak specifickým způsobem (v § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím) stanovil rozsah vyluk z práva na informace v těchto případech. To tedy znamená, že samotný zákonodárce provedl v obecné rovině „*test proportionality*“ a vyřešil jej v případě příjemců veřejných prostředků zásadně (až na stanove-

né výjimky) ve prospěch práva na informace. Rozšířený senát podle všeho neměl pochyb o ústavní konformitě uvedeného rozhodnutí zákonodárce ani o jeho souladu s právem Evropské unie.

[36] Pátý senát se v citovaném rozsudku čj. 5 As 57/2010-79 v podstatě implicitně přihlásil k „*filosofii*“ rozhodnutí rozšířeného senátu, dospěv stručnou úvahou k závěru, že jestliže § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím stanoví rozsah a podmínky poskytnutí informací o příjemcích veřejných prostředků, není zde prostor k individuálnímu posuzování, zda poskytnout informaci, či nikoli.

[37] K výše uvedenému závěru rozšířeného senátu se přihlásil v zásadě i první senát v citovaném rozsudku čj. 1 As 142/2012-32. Při vypořádávání se s rozsudkem Soudního dvora ve věci *Volker und Markus Schecke a Eifert* však vyslovil některé závěry, které jsou relevantní i pro nyní projednávanou věc a v konkrétní rovině významně zužují abstraktní úvahu vyslovenou rozšířeným senátem v době, kdy ještě zmíněné rozhodnutí Soudního dvora nebylo vydáno. V první řadě tím, že se judikaturou Soudního dvora opírající se o Listinu EU zabýval i v případě, že šlo o poskytnutí informací o prominutí příslušenství daně, připustil vnitrostátní aplikovatelnost Listiny EU na případy této povahy, tedy na posuzování souladnosti vnitrostátního zákona o poskytování informací, nikoli aktu Evropské unie (konkrétně nařízení Rady a nařízení Komise), s Listinou EU. Dále zdůraznil skutkové odlišnosti vnitrostátního případu od věcí projednávaných Soudním dvorem, a sice že údaje o subjektech, kterým bylo prominuto příslušenství daně, nejsou podle české úpravy zveřejňovány v podobě „*obecného zveřejňování*“ příjemců prostředků na jediné internetové stránce s nástrojem vyhledávání a dále že částky prominutého příslušenství, o nichž je poskytnuta informace, zásadně neumožňují třetím osobám činit závěry ohledně celkových příjmů fyzických osob, jimž se dobrodíní prominutí dostalo.

[38] Druhou linii judikatury představuje citovaný rozsudek čtvrtého senátu čj. 4 As

40/2010-60, z jehož pokynu krajskému soudu k dalšímu postupu je patrné, že čtvrtým senátem není bez výhrad sdílen závěr o tom, že otázku proporcionality vyřešil na úrovni abstraktní, tedy při formulování podmínek poskytnutí informací o příjemcích veřejných prostředků, samotný zákonodárce. Naopak, z názoru čtvrtého senátu vyplývá, že považuje za přinejmenším uváženíhodnou výkladovou alternativu, že poměrování mezi právem na informace a právem na ochranu soukromí má v každém jednotlivém případě činit správní orgán při rozhodování o poskytnutí informace. Zároveň nastoluje otázku eurokonformity a ústavní konformity § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím.

[39] Explicitně se pak k této druhé názorové linii přihlásil osmý senát v předkládacím usnesení. Z odůvodnění usnesení lze soudit, jakkoli to výslovně není takto řečeno, že osmý senát popírá závěr rozšířeného senátu o tom, že střet výše uvedených konkurujících si práv vyřešil zákonodárce upřednostněním jednoho z nich. Naopak, osmý senát se hlásí k tezi, že § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nelze chápat jako *lex specialis* ve vztahu k § 8a tohoto zákona, podle něhož „[i]nformace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu.“ Osmý senát tedy zřejmě má za to, že poměrování konkurujících si základních práv je nutno provádět v každém jednotlivém případě poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků, přičemž za klíčové kritérium tohoto poměrování patrně považuje intenzitu veřejného zájmu na kontrole hospodaření s veřejnými prostředky v konkrétním případě.

[40] Z výše uvedeného přehledu je patrná existence dvou konkurujících si náhledů na rozhodnou právní otázku. Pravomoc rozšířeného senátu k rozhodnutí je tedy dána.

### III. 2. Právní názor rozšířeného senátu

#### III. 2. 1. Rozhodná právní úprava a její obsah

##### III. 2. 1. 1. Znění a systematika § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím

[41] V projednávané věci jde o střet dvou základních práv podle Listiny, a sice práva na informace podle článku 17 Listiny a práva na ochranu lidské důstojnosti, soukromí podle článku 10 Listiny.

[42] Podle čl. 17 odst. 1 Listiny „[s]voboda projevu a **právo na informace jsou zaručeny**.“ Podle jeho odstavce 2 „[k]aždý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a **informace bez ohledu na hranice státu**.“ Podle odstavce 4 „[s]vobodu projevu a **právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti**.“ Podle odstavce 5 pak „[s]tátní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. **Podmínky a provedení stanoví zákon**.“ I právo na informace, a nejen svoboda projevu, je obecně považováno za subjektivní základní právo, nikoli pouze za ústavní hodnotu, jež má být objektivním právem chráněna a podporována (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02, č. 10/2003 Sb. ÚS, ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, č. 123/2010 Sb., a ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10, č. 223/2010 Sb. ÚS, aj.)

[43] Podle čl. 10 odst. 1 Listiny „[k]aždý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno.“ Podle odstavce 2 „[k]aždý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života.“ Podle odstavce 3 pak „[k]aždý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.“

[44] Doplňme, že podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“) „[k]aždý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.“ Podle odstavce 2 „[s]tátní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat **kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných**.“

[45] Na úrovni „jednoduchého“ práva je jedním ze zákonů, které provádějí ústavně zaručené základní právo na informace, zákon o svobodném přístupu k informacím. Pro projednávanou věc je rozhodné, že po novelizaci provedené zákonem č. 61/2006 Sb. byla do zákona o svobodném přístupu k informacím vedle dalších změn přidána nová ustanovení § 8a a § 8b, která znějí:

„§ 8a

*Informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu<sup>4a)</sup>.*

§ 8b

#### **Příjemci veřejných prostředků**

*(1) Povinný subjekt poskytne základní osobní údaje<sup>4b)</sup> o osobě, které poskytl veřejné prostředky.*

*(2) Ustanovení odstavce 1 se nevztahuje na poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotních služeb, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území<sup>4c)</sup>.*

*(3) Základní osobní údaje podle odstavce 1 se poskytnou pouze v tomto rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.*

<sup>4a)</sup> Například § 11 až 16 občanského zákoníku, § 5 a 10 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů.

<sup>4b)</sup> § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb.

<sup>4c)</sup> Například zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 12/2001 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou a o změně zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů (zákon o státní pomoci při obnově území).“

[46] I nadále nezměněn zůstal (po novelizaci provedené zákonem č. 61/2006 Sb.) součástí zákona o svobodném přístupu k informacím jeho § 10, který zní:

„§ 10

#### **Ochrana důvěrnosti majetkových poměrů**

*Informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení<sup>8)</sup> povinný subjekt podle tohoto zákona neposkytne.*

<sup>8)</sup> Například § 24 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, § 23 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, § 14 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, § 24a zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.“

[47] Již ze samotné systematiky a znění výše citovaných ustanovení zákona je patrné, že právní úprava poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků je relativně samostatná a komplexní. Ustanovení § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím svojí nepodmíněnou dikcí (užitím slova „poskytne“ v rozkazovacím významu) naznačuje, že pro úvahu povinného subjektu, zda poskytnout informace o příjemcích ve-

řejných prostředků, anebo ne, jsou-li splněny dále zákonem stanovené podmínky, není zásadně místo. Tyto podmínky jsou dány výčtem případů, v nichž se informace o příjemcích veřejných prostředků neposkytují (§ 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím), z něhož *a contrario* plyne, že v ostatních případech se poskytují. Dále jsou dány zvláštním pravidlem o zúženém věcném rozsahu poskytnutých údajů (§ 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím), které má zaručit, že osobní údaje o příjemci veřejných prostředků se žadateli o informaci poskytnou jen v takové míře, o níž zákonodárce usoudil, že vhodně vyvažuje zájem na poskytnutí informace a zájem na ochraně soukromí toho, o němž je informace poskytována.

[48] Ustanovení § 8a a § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím jsou oproti tomu ve vztahu k § 8b pro účely okruhů otázek, na něž se tyto dva paragrafy vztahují, ustanoveními obecné povahy, použitelnými toliko subsidiárně, tedy v rozsahu, v jakém § 8b citovaného zákona neobsahuje zvláštní úpravu. Dlužno připomenout, že § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím se vztahuje na *informace týkající se osobnosti, projevu osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje*, zatímco § 10 citovaného zákona se vztahuje na *informace o majetkových poměrech osoby* získané specifickým způsobem, a sice na základě zákonů o veřejnoprávních platebních povinnostech a sociálním zabezpečení.

[49] Relevantní není ani argument opřený o zákon o střetu zájmů a poukazující na to, že skutečnost, že tento zákon nepožaduje po veřejných funkcionářích uvádět v oznámení o příjmech, darech a závazcích informaci o výši svého platu, naznačuje, že na poskytování informací o platu by se tím spíše neměl vztahovat § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. Nic takového ze vzájemného vztahu obou zákonů neplyne. Zákon o střetu zájmů má v první řadě užší okruh osob, na něž dopadá povinnost podávat určité informace formou oznámení o příjmech, darech a závazcích; jde pouze o veřejné funkcionáře

definované pro účely zákona o střetu zájmů v § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, zatímco § 8b citovaného zákona se vztahuje na všechny osoby, jimž jsou vypláceny platy či mzdy z veřejných prostředků. Dále má zákon o střetu zájmů jiný účel než § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. Účelem zákona o střetu zájmů je prostřednictvím informačních povinností veřejných funkcionářů bránit střetu jejich soukromých zájmů se zájmem veřejným. Účelem § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je poskytnout veřejnosti informace o tom, komu jsou poskytovány veřejné prostředky a v jaké míře, i v případech, kdy otázka případného střetu zájmů nevystává, tedy bez ohledu na postavení příjemce veřejných prostředků, čítaje v to i zaměstnance vypláceného z veřejných prostředků, v hierarchii systému veřejné správy a bez ohledu na jeho kompetence, specializaci, způsob ustanovování i náplň práce.

[50] Navíc je rozdílný i mechanismus poskytování informací podle zákona o střetu zájmů na straně jedné a zákona o svobodném přístupu k informacím na straně druhé – podle prvního z nich se informace poskytují preventivně, bez výjimky a v zákonem stanoveném standardizovaném rozsahu a poskytují se předem zákonem určenému evidenčnímu orgánu (§ 13, § 14 zákona o střetu zájmů), u něhož jsou uloženy a připraveny k případnému nahlédnutí veřejností a eventuálnímu dalšímu zpracování takto evidovaných údajů (§ 13 odst. 2 a násl. zákona o střetu zájmů). Naproti tomu podle druhého z nich až na výjimky (§ 5 odst. 1 až 3 zákona o svobodném přístupu k informacím) to, zda informace vůbec bude poskytnuta, závisí pouze na okolnosti nezávislé na vůli zákonodárce, a sice na tom, zda takovou informaci žadatel vůbec bude požadovat.

[51] Jakkoli tedy jak zákon o střetu zájmů, tak zákon o svobodném přístupu k informacím mají v obecné rovině shodný účel, jímž je posílení transparency veřejné sféry, v konkrétní rovině se jejich předměty úpravy vzájemně nikterak neovlivňují a existují zásadně vedle sebe a nezávisle na sobě. Základní prá-

vo podle čl. 17 odst. 2 Listiny a ústavní povinnost veřejné moci podle jeho odstavce 5 jsou „jednoduchým“ právem uskutečňovány prostřednictvím celé řady zákonů, které jsou často aplikovatelné paralelně, a jen někdy jeden vylučuje aplikaci jiného. K provedení Listiny jsou použity různé způsoby naplnění ústavních cílů, zejména různé typy procedur, metod zveřejňování informací apod., jež odpovídají jednotlivým dílčím účelům, kvůli nimž je na tom kterém úseku fungování veřejné moci právo na informace zajištěno. Za splnění příslušných zákonných podmínek mohou proto být v tom rozsahu, v jakém to ta která z obou úprav umožňuje, informace o konkrétním zaměstnanci spadajícím do rozsahu působnosti obou zákonů poskytovány a čerpány podle obou z nich.

[52] Ve shodě s tím, k čemu dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v citovaném rozsudku čj. 5 As 64/2008-155, lze tedy shrnout, že samotné znění a systematika zákona nedává možnost, aby v případě poskytnutí informací o příjemcích veřejných prostředků bylo v každém jednotlivém případě poměřováno, zda a v jaké míře má převážet zájem na poskytnutí informace, anebo zájem na ochraně soukromí toho, o němž je informace poskytována. Úvahu o konkurujících si zájmech a střetu základních práv zde vyřešil již samotný zákonodárce tím, že paušálně upřednostnil právo na informace o příjemcích veřejných prostředků, ovšem s tím, že zájem na ochraně soukromí těch, o nichž je informace poskytována, zohlednil vyloučením některých okruhů informací z režimu poskytování a stanovením omezeného věcného rozsahu poskytnutých informací v případech, kdy informace poskytnuty být mají.

### III. 2. 1. 2. Intence historického zákonodárce

[53] Ani v intenci historického zákonodárce nelze najít důvody pro odlišný výklad. Původní záměr vlády jako navrhovatele návrhu zákona, který byl posléze přijat a vyhlášen jako zákon č. 61/2006 Sb., sice nesměřoval k tomu, aby byla do zákona o svobodném přístupu k informacím vtělena relativně samostatná a komplexní úprava poskytování infor-

mací o příjemcích veřejných prostředků. Vládní návrh (viz sněmovní tisk 991/0, část 1/4, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 4. volební období, 2002–2006, dostupný v digitálním repozitáři na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)) nic takového neobsahuje, zejména neobsahuje návrhy ustanovení obdobných těm, která byla do zákona o svobodném přístupu k informacím vtělena jako jeho nynější § 8a a § 8b.

[54] Nicméně v průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně byly cestou pozměňovacího návrhu Výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu schváleného jako usnesení č. 291 ze 47. schůze tohoto výboru ze dne 14. září 2005 (viz sněmovní tisk 991/1, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 4. volební období, 2002–2006, dostupný v digitálním repozitáři na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)) § 8a a § 8b do zákona o svobodném přístupu k informacím přidány. K představě, kterou měl historický zákonodárce o tom, jak má být nově přidáná ustanovení vykládáno, zejména zda má povinná osoba v každém jednotlivém případě posuzovat, zda informace o příjemci veřejných prostředků poskytne, anebo nikoli, nelze ve veřejně dostupných zdrojích o průběhu legislativního procesu ničeho relevantního dohledat.

[55] Lze usuzovat, že předobrazem pozměňovacího návrhu zmíněného sněmovního výboru byla určitá pasáž z neschváleného senátního návrhu zákona, kterým se mění zákon o svobodném přístupu k informacím (viz sněmovní tisk 9/0, část 1/4, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 4. volební období, 2002–2006, dostupný v digitálním repozitáři na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)). V senátním návrhu zákona bylo příslušné ustanovení zařazeno jako § 8a a jeho znění bylo, včetně nadpisu a poznámek pod čarou, doslova shodné s nynějším platným a účinným zněním § 8b, ovšem s jedinou výjimkou – v odstavci 1 uvedeného paragrafu senátního návrhu zákona byla oproti nynějšímu znění za větou první („*Povinný subjekt poskytne základní osobní údaje<sup>5a</sup> o osobě, které poskytl veřejné prostředky.*“) také věta druhá, která zněla: „*Poskytnuté veřejné prostředky jsou zejména majetek, jakož i oprávnění, sleva, promi-*

*nutí anebo jiný majetkový prospěch ve vztahu k veřejným prostředkům.*“

[56] Demonstrativní výčet ve větě druhé charakterizující, co vše se má rozumět pod pojmem „*veřejné prostředky*“, naznačuje, že navrhovatel neschváleného senátního návrhu zákona si pod tímto pojmem představoval zejména vztahy, jimiž je určité osobě poskytována majetková výhoda vedoucí k majetkovému prospěchu v nejširším slova smyslu, zřejmě bez omezení na výhody veřejnoprávní povahy (neb zmíněna je i sleva jako institut primárně soukromoprávní, spočívající ve sjednání či jednostranném poskytnutí nižší než běžné kupní ceny, ceny za službu či ceny za jiné plnění). Je však sporné, zda si historický navrhovatel uvědomoval, že podobný charakter má i poskytnutí platu, odměny či případných jiných peněžních plnění zaměstnavatelem zaměstnanci z titulu pracovněprávního poměru či služebního vztahu.

[57] Nicméně vzhledem k tomu, že druhá věta z § 8a odst. 1 senátního návrhu zákona nebyla do § 8b odst. 1 schváleného znění novelizovaného zákona o svobodném přístupu k informacím přejata, lze pouze spekulovat, do jaké míry se původní představy tvůrců senátního návrhu zákona „*přelily*“ i do představ historického zákonodárce vyústivších ve schválení zákona č. 61/2006 Sb.

[58] Ze samotné důvodové zprávy k § 8a senátního návrhu zákona k věcnému rozsahu pojmu veřejných prostředků nelze nic použitelného zjistit. Lze však usoudit, že v intenci navrhovatele mělo být ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím týkající se poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků souborem pravidel zvláštním k pravidlům zakotveným v zákoně o ochraně osobních údajů. Rovněž záměrem navrhovatele senátního návrhu zákona bylo obecně, tj. pro všechny případy, na něž dopadne ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím o poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků, upřednostnit právo na informace před právem na ochranu soukromí s tím, že ochrana soukromí je zajištěna výlukami z poskytování informací v některých případech a omezeným věcným rozsahem

poskytovaných informací v případech, kdy poskytovány jsou. Svědčí o tom následující pasáže ze zvláštní části důvodové zprávy k senátnímu návrhu zákona [viz sněmovní tisk 9/0, část 1/4, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 4. volební období, 2002–2006, dostupný v digitálním repozitáři na [www.psp.cz](http://www.psp.cz), důvodová zpráva k návrhu zákona, zvláštní část, k čl. I bod 7 (§ 8a)] (zvýraznění provedl rozšířený senát):

*„Dosavadní znění již umožňuje přístup k informacím o poskytování veřejných prostředků obchodním právnickým osobám, a to včetně limitovaného překročení ochrany obchodního tajemství (§ 9 odst. 2 zákona). Protože příjemcem takovýchto prostředků jsou často též fyzické osoby, u nichž není ochrana dána obchodním tajemstvím, ale ochranou osobních údajů, navrhuje se nově upravit i přístup ke stejné limitovanému rozsahu těchto informací v případě fyzických osob – příjemců veřejných prostředků. Vychází se z principu, že veřejnost má právo na informace, jak bylo naloženo s veřejnými prostředky. Ochrana osobnosti je však zachována tím, že jde jen o minimální nutný rozsah údajů. Zároveň se vychází z toho, že ten, kdo z vlastní vůle žádá o přidělení veřejných prostředků, a požaduje tedy určitou výhodu, musí zároveň strpět, že to bude veřejně známo. Tato úprava se však výslovně nevztahuje na oblast, kde jsou fyzické osoby příjemci veřejných prostředků nikoli čistě „ze své vůle“, ale z důvodů své sociální a obdobné situace.*

*Ve vztahu k zákonu o ochraně osobních údajů nejde o nepřímou novelizaci, protože zákon o ochraně osobních údajů sám předjímá takovýto postup, kdy zvláštní zákon stanoví okruh zpracování osobních údajů (včetně poskytování a zveřejňování), ke kterému není třeba souhlas dotčené osoby.“*

[59] Rozšířeným senátem zvýrazněné pasáže důvodové zprávy rovněž naznačují, že záměrem neschváleného senátního návrhu zákona bylo postihnout široký okruh nejrůznějších plnění státu směrem k fyzickým oso-

bám poskytovaných tak či onak na základě vlastního projevu vůle toho, komu je poskytováno, a vyloučit v těchto případech poskytování informací jen tehdy, existují-li specifické důvody pro zvýšenou ochranu soukromí (sociální, zdravotní a podobné důvody poskytování veřejných prostředků). Je patrné, že cílem nebylo postihnout pouze plnění čistě jednostranné (striktně „dotační“ či „darovací“) povahy, nýbrž i případy, kdy plnění z veřejných prostředků je podmíněno určitým plněním či jednáním ze strany toho, komu jsou veřejné prostředky poskytovány. Je ovšem nejasné, zda si návrhové v tomto kontextu uvědomoval, že také plat zaměstnanců placených z veřejných prostředků je poskytován na základě projevu vůle zaměstnance spočívajícího v uzavření pracovního poměru nebo jiného obdobného výslovného či konkludentního projevu vůle zakládajícího vztah zaměstnance (pracovníka, funkcionáře, osoby ve služebním poměru apod.) k povinnému subjektu, a zda tedy úmyslem návrhovatele bylo zahrnout do skupiny osob, o nichž se budou informace o jejich platech poskytovat, také zaměstnance povinných subjektů, jsou-li placeni z veřejných prostředků.

[60] Lze tedy shrnout, že intence samotného historického zákonodárce schválivšího zákon č. 61/2006 Sb. je ve vztahu k otázce, zda úvahu o konkurujících si zájmech a střetu základních práv v případě poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků řeší již samotný zákonodárce, anebo zda ponechává prostor povinné osobě, aby tuto úvahu činila v každém jednotlivém případě sama, nejasná. Nepřímo však lze soudit, pokud bude za inspirační zdroj historického zákonodárce ve vztahu ke schválenému § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím považován neschválený senátní návrh zákona o změně zákona o svobodném přístupu k informacím (konkrétně návrh na nový § 8a), že historický zákonodárce neměl v úmyslu prostor k poměřování konkurujících si práv v individuálních případech poskytnout, naopak, měl ambici sám o tomto střetu normovat a střet vyřešit v rovině abstraktního pravidla chování plynoucího z textu zákona a ze vztahu jeho jednotlivých ustanovení.



[61] Po vydání citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 57/2010-79 právní názor tam vyslovený exekutivní praxe v jeho základu přijala, ovšem s jistými modifikacemi. Ministerstvo vnitra vydalo společně s Úřadem pro ochranu osobních údajů dne 2. 9. 2011 *Metodické doporučení k poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím* (dostupné na <http://www.uoou.cz/files/Metodika.pdf>, stav internetové stránky ke dni vydání rozsudku rozšířeného senátu), v němž sice respektovalo závěr Nejvyššího správního soudu o tom, že se § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím vztahuje i na poskytování informací o platech a odměnách v orgánech veřejné moci, s ohledem na judikaturu Ústavního soudu k případům kolize dvou ústavních práv (práva na informace a práva na ochranu osobních údajů) a dále též s ohledem na judikaturu Soudního dvora vztahující se k ochraně osobních údajů však požadovalo pro posuzování typových případů aplikovat test proporcionality.

[62] Ohledně samotné otázky, zda se § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím vztahuje konkrétně na platy zaměstnanců, pokud jsou placeny z veřejných prostředků, je naopak záměr historického zákonodárce nyní již zřejmý. Jakkoli ji v době přijetí zákona č. 61/2006 Sb. za takovou nelze považovat, navazující činností zákonodárce samotného byla totiž vyjasněna několik let po přijetí uvedené úpravy. Je nutno zdůraznit, že se tak stalo bezprostředně poté, co Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku čj. 5 As 57/2010-79 vyjádřil jednoznačný právní názor, že § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím se vztahuje i na informace o platech poskytovaných z veřejných prostředků. Intence zákonodárce se stala zjevnou v rámci projednávání vládního návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě (viz sněmovní tisk 408/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 6. volební období, 2010–2013, dostupný v digitálním repozitáři na

[www.psp.cz](http://www.psp.cz)). Návrh zákona byl vládou předložen Poslanecké sněmovně dne 30. 6. 2011 (viz tamtéž). Součástí vládního návrhu byla též část dvacátá čtvrtá, která měla změnit zákon o svobodném přístupu k informacím, konkrétně dikci § 8b odst. 2 tohoto zákona, a to tak, že by bývalo znělo: „(2) *Ustanovení odstavce 1 se nevztahuje na poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotních služeb, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, platů, odměn a dalších obdobných plnění poskytovaných z veřejných rozpočtů, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území.*“

[63] Záměrem vlády jako navrhovatele bylo vyloučit dopad § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím na platy, odměny a další obdobná plnění poskytovaná z veřejných rozpočtů, a tedy znemožnit poskytování informací o nich podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Důvodová zpráva k návrhu zákona je nanejvýš stručná a jeho jednotlivé části nerozebírá, takže se explicitně nevyjadřuje ani ke smyslu a účelu navrhované novelizace § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím; nově navrhované znění je nicméně po obsahové stránce jednoznačné. Dalším vodítkem, že jde o reakci na výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu, je i skutečnost, že vládní návrh byl v tomto znění podán bezprostředně po vydání zmíněného rozsudku. Konečně posledním vodítkem ohledně záměru vlády je, že vláda v novém znění § 8b navrhla dvě obsahové změny: První změnou byla terminologická úprava navazující na vlastní návrh zákona o zdravotních službách – dosud užívaný pojem „zdravotní péče“ měl být nahrazen pojmem „zdravotních služeb“ zaváděným navrhovaným zákonem o zdravotních službách [k tomu viz vládní návrh zákona o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), sněmovní tisk 405/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 6. volební období, 2010–2013, dostupný v digitálním repozitáři na [www.psp.cz](http://www.psp.cz), zejm. jeho navrhovaný § 2 odst. 2 obsahující legální definici zdravot-

nických služeb]. Druhou obsahovou změnou v § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, která s návrhem zákona o zdravotních službách ani dvěma dalšími s ním souvisejícími návrhy zákonů zjevně neměla po obsahové stránce nic společného, pak bylo vyloučení použitelnosti uvedeného paragrafu na platy, odměny a další obdobná plnění poskytovaná z veřejných rozpočtů. Je tedy zjevné, že vláda jako navrhovatel využila vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě, jako nosič pro obsahovou změnu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, která nesouvisela s navrhovanou komplexní právní úpravou v oblasti zdravotnictví, nýbrž se snažila reagovat na nejnovější judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se poskytování informací o platech, odměnách a dalších obdobných plněních poskytovaných z veřejných rozpočtů.

[64] V průběhu projednávání návrhu zákona byla ovšem výše popsaná snaha vlády Poslaneckou sněmovnou odmítnuta. Součástí komplexního pozměňovacího návrhu výboru pro zdravotnictví byl i návrh omezit změnu v § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím na terminologické přizpůsobení nové komplexní zdravotnické zákonné úpravě a nezavádět vyloučení použitelnosti uvedeného paragrafu na platy, odměny a další obdobná plnění poskytovaná z veřejných rozpočtů (viz Pozměňovací a jiné návrhy k vládnímu návrhu na vydání zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě, sněmovní tisk 408/3, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 6. volební období, 2010–2013, dostupný v digitálním repozitáři na [www.psp.cz](http://www.psp.cz), část B., konkrétně bod B.5.). Tento pozměňovací návrh byl Poslaneckou sněmovnou na její 22. schůzi dne 7. 9. 2011 přijat a návrh zákona byl přijat ve znění takto schválených pozměňovacích návrhů. Dodejme, že obsahově shodný návrh jako pozmě-

ňovací návrh Výboru pro zdravotnictví v bodu B.5. byl podán i Výborem pro obranu a bezpečnost (viz tamtéž, část A., konkrétně bod A.1.), avšak po schválení komplexního pozměňovacího návrhu výboru pro zdravotnictví se stal nehlasovatelným, neboť jeho schválením jím byl „pohlčen“. Z uvedeného je zjevné, že Poslanecká sněmovna se neztotožnila se záměrem vlády přidat do zákona o svobodném přístupu k informacím výslovnou vyloučení poskytování informací o platech, odměnách a dalších obdobných plněních poskytovaných z veřejných rozpočtů. Lze tedy mít za to, že zákonodárce při vědomí existence stávající dikce § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím i judikatury Nejvyššího správního soudu, která byla bezprostředně před jeho rozhodováním k uvedenému ustanovení vydána, neshledal, že je důvodu zákon měnit a dosavadní zákonnou úpravu ani její výklad korigovat. Pozměňovací návrhy obou výborů jednoznačně směřovaly k odmítnutí restrikce práva na svobodný přístup k informacím navržené vládou, nikoli k tomu, že by toto právo v oblasti platů, odměn a dalších obdobných plnění poskytovaných z veřejných rozpočtů pouze modifikovaly, např. zúžily na vymezený okruh osob. Je tedy zřejmé, že přinejmenším od tohoto okamžiku historický zákonodárce ponechal v právním řádu úpravu obsaženou v § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím s vědomím, že se vztahuje i na příjemce veřejných prostředků, kteří tyto prostředky dostávají formou platů, odměn a dalších obdobných plnění z veřejných rozpočtů, a to na všechny takové příjemce bez jakéhokoli omezení.

### III. 2. 1. 3. Objektivní smysl a účel § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím

[65] Již z toho, co bylo uvedeno doposud v úvahách věnovaných znění, systematice a historii vzniku § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, lze v mnoha ohledech dovodit, jaký je jeho objektivní smysl a účel. Je jím v první řadě kontrola veřejné moci prostřednictvím možnosti získat informace o nejrůznějších okolnostech jejího fungování v oblasti hospodaření s veřejnými prostředky.

[66] Je notoriitou, že moderní stát hospodaří s velkým množstvím peněz a že veřejnými rozpočty v podmínkách vyspělých států Evropy, k nimž náleží i Česká republika, prochází téměř polovina hrubého domácího produktu. Tyto prostředky jsou přerozdělovány a vydávány na nejrůznější účely, od důchodů a jiných sociálních výdajů přes veřejné zakázky, nejrůznější dotace a subvence až po platy zaměstnanců veřejného sektoru a provozní výdaje. Veřejný zájem na tom, aby přerozdělované prostředky byly vynakládány v souladu s účelem, na který byly určeny, je za této situace značný a stejně tak je mimořádně složité toho dosáhnout vzhledem k rozsahu a komplikovanosti procedur, kterými je přerozdělování uskutečňováno. Vedle kontroly prostřednictvím k tomu určených orgánů veřejné moci se proto nabízí i přímá kontrola jednotlivci na základě jejich zájmu o nejrůznější otázky spojené s fungováním veřejné moci. Hlavní smysl a účel § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je tedy dát procesní prostředek k tomu, aby se každý jednatel mohl v míře, v jaké se pro to rozhodne, podílet na kontrole hospodaření veřejné moci tím, že se informuje, jakým způsobem vynakládá veřejná moc prostředky v oblasti, která tazatele zajímá.

[67] Historie poskytuje řadu příkladů pro tezi, že každá moc, i demokratická, korumpuje, a že čím méně je kontrolována, tím větší je nebezpečí jejího zneužití. Kontrola veřejné moci prostřednictvím takových institutů, jako je § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, má řadu výhod, které ve svém souhrnu významně brání zneužívání veřejné moci a posilují demokratickou legitimitu politického systému.

[68] V první řadě se za pomoci tohoto institutu na kontrole veřejné moci může podílet každý, a to přesně v té míře, v jaké se rozhodne být aktivní. Nikdo není vyloučen, každý má možnost se ptát a dozvědět se. To již samo o sobě posiluje vztah veřejné moci a občana, brání rozdělení na „my“ a „oni“ a posiluje vědomí veřejnosti, že veřejná moc není účelem o sobě či prostředkem mocných k udržení jejich výsad, odcizeným od občan-

ské společnosti, nýbrž nástrojem občanů, tvořících politickou obec, k prosazování obecných, společně sdílených zájmů a cílů.

[69] Dalším účelem je, že zjištění získaná prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím mohou sloužit k účinné sebereflexi veřejné moci. Naznačují-li tato zjištění, že veřejná moc hospodařila způsobem, který je nezákonný, nehospodárný, nemravný, nerozumný či v jiných ohledech nepatřičný, může to vyvolat reakci veřejnosti či příslušných orgánů, a v důsledku toho i patřičnou korekci v chování veřejné moci.

[70] Konečně nelze podcenit ani preventivní účinek zákona o svobodném přístupu k informacím. Samotná skutečnost, že veřejná moc může být vystavena dotazům z řad veřejnosti, které je povinna zodpovědět, ji zpravidla povede k tomu, aby se chovala řádněji, než kdyby se veřejné kontroly nemusela obávat.

[71] Je nepochybné, že veřejná kontrola může mít za specifických podmínek i dočasně negativní dopady, zejména proto, že „nebezpečí“, že budou dotazováni na smysl a účelnost své činnosti, může některé jednotlivce pracující pro veřejnou moc vést k alibismu, formalismu a jednání na efekt, nikoli pro obecné dobro. Stejně tak je představitelné, že masové zneužívání institutů zákona o svobodném přístupu k informacím může ve specifických případech vést k ojedinělým poruchám při výkonu veřejné moci a k dočasné paralýze povinných subjektů. Náklady těchto negativ i pravděpodobnost, že a v jaké míře se objeví, lze stěží kvantifikovat; nezbývá než na základě historických poznatků o fungování ústavních a politických systémů a obecné lidské zkušenosti věřit, že pozitiva veřejné kontroly výrazně převažují nad negativy.

[72] Pro projednávanou věc mají výše uvedené obecné úvahy ten význam, že vytvářejí rámec obecných interpretačních pravidel zákona o svobodném přístupu k informacím a v rámci něho i pravidel pro interpretaci § 8b tohoto zákona. Lze-li kontrolu nakládání veřejnými prostředky prostřednictvím dotazů jednotlivců považovat za vhodný a účinný nástroj kontroly veřejné moci ze strany veřej-

nosti, posilující legitimitu politického systému, pak je nutno příslušná ustanovení uvedené zákona vykládat tak, aby jimi byla tato kontrola v potřebné míře umožněna. To znamená, že ustanovení, kterými jsou definovány meze práva na informace, je třeba v pochybnostech vykládat tak, aby kontrolu umožňovala, a nikoli jí bránila. Naopak, odepřít právo obdržet informaci o příjemci veřejných prostředků lze jen v případě, že z příslušných ustanovení zákona je zřejmé, že informace být poskytnuta nemá. Uvedený výklad ostatně poskytuje i patřičnou míru právní jistoty adresátům práva, ať již povinným subjektům nebo žadatelům, neboť jim předem přinejmenším napovídá, jak mají být příslušná ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím vykládána.

[73] K samotnému pojmu veřejných prostředků lze odkázat na citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 64/2008-155, bod [23], od něhož není důvodu se odchýlit. Je přitom nepochybné, že zaměstnanci orgánů veřejné moci a řady dalších povinných subjektů jsou placeni z veřejných prostředků, jsou-li placeni typicky z daní. Zaměstnance placené z veřejných prostředků je nutno považovat za „příjemce“ veřejných prostředků, neboť prostředky dostávají jako odměnu za práci, kterou pro poskytovatele prostředků vykonávají. Stejně tak je za příjemce veřejných prostředků třeba považovat i jakékoli jiné osoby placené za svoji činnost nejrůznější povahy z veřejných prostředků, ať již je právním důvodem jejich odměny jakýkoli soukromoprávní titul (např. dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, příkazní smlouvy, licenční a podobné smlouvy, smlouvy o dílo, nejrůznější inominátní smlouvy aj.). Na tomto závěru nic nemění ani soukromoprávní povaha jejich právního vztahu se zaměstnavatelem. Ze znění ani z účelu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím totiž nelze dovodit, že by se vztahoval pouze na určité právní tituly poskytování veřejných prostředků, např. pouze na tituly veřejnoprávní (že se samozřejmě vztahuje i na ně, např. na služební poměry či výkon placených veřejných funkcí, není třeba

ba důkladněji argumentovat, neb to již na první pohled plyne z argumentu *a fortiori*). Pokud by tomu tak mělo být, muselo by to být v zákoně dostatečně konkrétně vyjádřeno. Pojem „příjemce“ je tak obecný, jak jen může být – zjevně ve svém běžném jazykovém významu zahrnuje všechny formy, jakými mohou veřejné prostředky „přibýt“ určité osobě. Obecný jazykový význam slova „příjemce“ pak není důvodu teleologicky redukovat např. vynětím zaměstnanců z významového rozsahu tohoto pojmu, neboť k tomu nelze vidět žádný dostatečně silný důvod. Zaměstnanec se od jiného příjemce veřejných prostředků ničím významným neliší – on, stejně jako každý jiný příjemce, dostává veřejné prostředky proto, že se povinný subjekt rozhodl nebo byl ze zákona povinen mu je poskytovat na základě určitého právního vztahu, ať již veřejnoprávního nebo soukromoprávního, mezi veřejnou mocí a příjemcem. Pokud jsou nějaké důvody informace o poskytnutí veřejných prostředků určitým kategoriím příjemců neposkytovat, zákonodárce je v obecné rovině vyjádřil taxativním výčtem v § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Zaměstnanci v tomto výčtu uvedeni nejsou. Zařadit je do něho za pomoci analogie není namístě, neboť není patrné, že by existovala mezera v zákoně, kterou by bylo třeba analogií zaplnit.

[74] Teleologickým výkladem proto nelze dovodit, že by se § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím neměl na poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků vztahovat, obecně vzato je naopak namístě závěr právě opačný, opřený především o silný veřejný zájem na účinné veřejné kontrole nakládání prostředky ve veřejné sféře, již v soudobých podmínkách České republiky prakticky nelze docílit jinak než využitím institutu veřejného přístupu k informacím. Obecně vzato tedy platí, že informace uvedeného druhu se poskytují. Pouze výjimečně se jejich poskytnutí může odepřít, pokud, jak bude dále vyloženo, pro to existují specifické závažné důvody, které v konkrétním případě převáží nad zájmem na transparentnosti hospodaření veřejné sféry.

### III. 2. 2. Ústavní konformita

[75] Je nepochybné, že zakotvení práva na informace o příjemcích veřejných prostředků znamená určitý nikoli nevýznamný zásah do soukromí těchto příjemců. Je tomu tak proto, že příjemci dostávají veřejné prostředky na základě určitého právního titulu, vypovídajícího ve významné míře o jejich vztahu s tím, kdo prostředky poskytuje, a poskytujícím informací o důvodech poskytování a nepřímo často i o významu (zejména ekonomickém), který pro příjemce poskytované prostředky mají. Takové informace nepochybně mají v podstatné míře povahu údajů o osobě příjemce chráněných článkem 10 Listiny či článkem 8 Úmluvy.

[76] V situaci kolize dvou základních práv musí zákonodárce pečlivě vážit, kterému z nich dá přednost, v jaké míře, za jakých podmínek a zda podmíněně, či nepodmíněně. Stejně tak musí vážit, zda řešení kolize lze provést v rovině abstraktní, anebo zda musí být ponechán zákonodárcem širší prostor správním orgánům či soudům posuzujícím individuální případy, aby mohly zohlednit specifické situace a okolnosti. Zákonodárce je při řešení kolize základních práv povinen pokusit se o jakousi optimalizaci, tedy o pokud možno co nejširší respekt ke každému z dotčených práv, jakož i o co nejširší zohlednění souvisejících ústavních hodnot nemajících povahu základních práv.

[77] Uvedeným požadavkům zákonodárce dostál i ve vztahu ke skutkovému základu projednávané věci.

[78] V první řadě je nutno poznamenat, že kolize mezi právem na informace a právem na ochranu soukromí není v případě příjemců veřejných prostředků v podstatné míře řešitelná jinak než upřednostněním jednoho z uvedených základních práv v určité míře. Buď totiž informace o příjemci veřejných prostředků bude v zákonem stanoveném rozsahu poskytnuta a v tomto rozsahu, bude-li mít současně povahu informace o soukromí, bude soukromí příjemce veřejných prostředků dotčeno, anebo poskytnuta nebude, ale pak nebude v rozsahu neposkytnutí naplně-

no právo na informace. Proto je nezbytné kolizi řešit přiměřeným upřednostněním jednoho z práv. V takovém případě je třeba pečlivě vyhodnotit, které z práv má být upřednostněno, a výsledek takového posouzení musí být určující pro následný výklad předpisů „jednoduchého“ práva a jejich aplikaci na konkrétní okolnosti řešeného případu. Toto ostatně právě pro případ střetu mezi právy dle článků 10 a 17 Listiny vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 2. 1998, sp. zn. IV. ÚS 154/97, č. 17/1998 Sb. ÚS: *„Z výše uvedených závěrů vyplývá, že při střetu základního politického práva na informace a jejich šíření s právem na ochranu osobnosti a soukromého života, tedy základních práv, která stojí na stejné úrovni, bude vždy věcí nezávislých soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého jednotlivého případu pečlivě zvážily, zda jednomu právu nebyla nedůvodně dána přednost před právem druhým. Tak to ostatně stanoví i čl. 4 odst. 4 Listiny, když ukládá orgánům aplikujícím právo, aby při této aplikaci šetřily podstatu a smysl základních práv.“* Tuto myšlenku Ústavní soud zopakoval a upřesnil v nálezu ze dne 16. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 353/04, č. 124/2005 Sb. ÚS: *„Při střetu dvou základních práv, tak jako je tomu v daném případě, musí obecné soudy nejprve rozpoznat, která základní práva jednotlivých účastníků sporu jsou ve hře, a poté, s přihlédnutím ke všem rozhodným okolnostem daného případu, musí soudy rozhodnout tak, aby, je-li to možné, zůstalo zachováno z obou základních práv co nejvíce, a není-li to možné, pak dát přednost tomu základnímu právu, v jehož prospěch svědčí obecná idea spravedlnosti, resp. obecný princip.“*

[79] Pro posouzení, které právo se má upřednostnit, se tradičně používá tzv. testu proporcionality. Ústavní soud např. v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/94 popsal tento test následovně: *„Při posuzování možnosti omezení základního práva či svobody ve prospěch jiného základního práva, resp. svobody lze stanovit tyto podmínky, za jejichž splnění má prioritu jedno základní právo či svoboda: První podmínkou je jejich vzájem-*

né poměřování, druhou je požadavek šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva, resp. svobody (čl. 4 odst. 4 [Listiny EU]). *Vzájemné poměřování ve vzájemné kolizi stojících základních práv a svobod spočívá v následujících kritériích: Prvním je kritérium vhodnosti, tj. odpověď na otázku, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva). [...] Druhým kritériem poměřování základních práv a svobod je kritérium potřebnosti, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo, resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. [...] Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv. [...] Porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv (po splnění podmínky vhodnosti a potřebnosti) spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů. Empirickým argumentem lze chápat faktickou závažnost jevu, jenž je spojen s ochranou určitého základního práva [...]. Systémový argument znamená zvažování smyslu a zařazení dotčeného základního práva či svobody v systému základních práv a svobod [...]. Kontextovým argumentem lze rozumět další negativní dopady omezení jednoho základního práva v důsledku upřednostnění jiného [...]. Hodnotový argument představuje zvažování pozitivu v kolizi stojících základních práv vzhledem k akceptované hierarchii hodnot. Součástí porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv je rovněž zvažování využití právních institutů, minimalizujících argumenty podložené zásah do jednoho z nich.*

[80] Není patrné, že by obsah § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, jak byl výše vyložen, trpěl takovýmito ústavními deficitem, pokud bude jeho doslovný výklad korigován na základě principu proporcionality tak, že výjimečně, pokud je veřejný zájem na transparentci hospodaření veřejné sféry zcela marginální ve srovnání se zájmem osoby po-

tenciálně dotčené poskytnutím informace, musí právo žadatele na poskytnutí informace ustoupit kolidujícímu právu na ochranu soukromí této osoby.

[81] Zahrnutí zaměstnanců mezi příjemce veřejných prostředků, o nichž musí být poskytovány informace, je legitimováno intenzivním veřejným zájmem na kontrole veřejné moci a hospodárnosti a účelnosti jejího jednání i v oblasti zaměstnávání a odměňování. Nejde o svévoli ani o iracionalitu, nýbrž naopak o vhodný a v poměrech moderního státu nanejvýš potřebný prostředek kontroly veřejné sféry, neboť je zjevné, že náklady na platy (mzdy) a jiná peněžní plnění zaměstnancům jsou významnou položkou veřejných výdajů a že při určování jejich výše má veřejná moc relativně vysokou míru diskrece, která musí být vyvážena širokou, všeobecnou a účinnou veřejnou kontrolou. Stejně tak je zřejmé, jak již bylo výše uvedeno, že kontrolní mechanismy, jež má k dispozici veřejná sféra samotná, bez účasti veřejnosti, by s ohledem na rozsah, v němž jsou veřejné prostředky vydávány na platy (mzdy) zaměstnanců, nebyly dostatečně účinné. Kritéria vhodnosti a potřebnosti jsou tedy testovanou právní úpravou v § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím bezpochyby naplněna.

[82] Zásadně (až na vzácné výjimky) za naplněné lze považovat i kritérium třetí, a sice přiměřenosti v užším slova smyslu. Zveřejnění informace o výši jeho platu (mzdy) totiž za běžných okolností neznamená pro toho, kdo je placen z veřejných prostředků, žádnou podstatnou újmu. Informaci o výši platu (mzdy) nebo jiného peněžního plnění zaměstnance placeného z veřejných prostředků především nelze považovat za informaci, která by jej v případě zveřejnění difamovala nebo jinak snižovala jeho lidskou důstojnost, neboť sama o sobě výše platu žádný negativní informační obsah nemá. Plat je v typové i v individuální rovině odrazem hodnoty zaměstnavatelem „kupované“ práce a rámcově by se platy obdobně zdatných zaměstnanců v obdobných pozicích za obdobných podmínek měly sobě blížit. Obecná představa o výši platů poskytovaných z veřejných prostředků se

stěží zcela míjí s realitou, neboť vzhledem k tomu, jaký podíl mezi všemi zaměstnanci tvoří zaměstnanci placení z veřejných prostředků, má prakticky každý zkušenost, přinejmenším dílčí, zprostředkovanou či z doslechu, o obecných platových poměrech ve veřejné sféře. Získat negativní konotaci může informace o platu zásadně jen za situace, kdy je plat poskytován jinak než podle zákonných pravidel, například neadekvátně vysoký, neodpovídající skutečné povaze vykonávané práce a zastírající skutečný stav věcí. Významným účelem poskytování informací o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků je právě prevence neadekvátního, zneužívajícího rozhodování o platech a vytvoření možnosti, aby se na takovouto neadekvátní praxi ve veřejném prostoru upozornilo, a tím byly příslušné osoby motivovány k nápravě.

[83] Argumenty, že v konkrétních případech obecné povědomí o výši platů může na určitém pracovišti vést k závisti a neshodám mezi zaměstnanci či k neklidu v místě, kde dotčená osoba žije, je nutno odmítnout jako účelové. Ten, kdo určuje výši platu poskytovaného z veřejných prostředků, je povinen postupovat podle zákona, na základě pravidel o určení stálých a pohyblivých složek platu opřených o racionální zákonná kritéria a musí být schopen v každém jednotlivém případě odůvodnit své rozhodnutí a obhájit svoji autoritu, z níž vychází jeho diskreční oprávnění. Podobně ani určování výše mzdy nesmí být v případě, že je placena z veřejných prostředků, založeno na iracionalitě a svévoli a ten, kdo o výši mzdy rozhoduje, musí být schopen se za své rozhodnutí postavit a obhájit je. V případě, že povinný subjekt působí na trhu a náklady na zaměstnance jsou parametrem jeho konkurenceschopnosti v tržním prostředí, připadá navíc v úvahu neposkytnutí informace s ohledem na to, že takové náklady jim mohou být chráněny jako obchodní tajemství.

[84] Námitka, že platová transparence povede k platové nivelizaci, je stejně nepřipadná jako argument, že pokud by rozhodnutí správních orgánů či soudů nemusela být odůvodňována a mohla být čistě arbitrární, byla

by spravedlivější – je zřejmé, že pokud někdo nechce nebo není schopen svou autoritu či pravomoc uplatňovat způsobem, který je právem či jinými normami chování předpokládán, bude hledat zástupné důvody pro omluvu své nedostatečnosti. Námitka obecné závisti nemůže již vůbec být považována za relevantní. Závist jako lidská vlastnost vyvěrající z malosti duše není něco, čemu by se dalo právními prostředky čelit; jí musí čelit ti, kteří jí podléhají, svým mravním úsilím, a ti, kteří jsou jejím terčem, svojí trpělivostí, vnitřním klidem a odvahou. Obrana před závistí utajováním informací jen proto, aby se nemohly stát jejím zdrojem, by často vedla jen k prohloubení závisti na základě nepodložených dohadů a spekulací o výši platů poskytovaných z veřejných prostředků. Naopak, „sluneční svit“ informovanosti o platech placených z veřejných prostředků může mnohé přehnané představy o platech ve veřejné sféře rozptýlit.

[85] Jediným relevantním argumentem v této souvislosti, zpochybňujícím v určité míře závěr o ústavní konformitě § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, je skutečnost, že v souvislosti s jeho přijetím nebyla schválena žádná přechodná ustanovení, která by řešila situaci poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků týkajících se doby před účinností nového ustanovení. Přechodné ustanovení článku II zákona č. 61/2006 Sb. na uvedenou situaci nepamatovalo. Vzhledem k časovému odstupu od nabytí účinnosti zákona č. 61/2006 Sb. však tento ústavněprávní deficit prostým plynutím času ztratil na brizanci natolik, že v současné době již nelze považovat za neproporcionální, pokud se povinnost strpět poskytnutí informace o sobě jako příjemci veřejných prostředků vztahuje i na osobu, která se zaměstnancem spadajícím nyní do rozsahu působnosti § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím stala za účinnosti právní úpravy, jež jí tuto povinnost neukládala.

[86] Z výše uvedeného výkladu je patrné, že § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud bude v určitých výjimečných případech jeho uplatnění korigováno

za použití principu proporcionality, není v rozporu s ústavním pořádkem.

### III. 2. 3. Eurokonformita

[87] Požadavek výkladové korekce § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím se vedle důvodů ústavní povahy opírá i o povinnost České republiky jako členského státu Evropské unie užívat a vykládat vnitrostátní právo v souladu s právem Evropské unie.

[88] Je nepochybné, že při poskytování informací podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím půjde velmi často o zpracování osobních údajů, tedy o okruh právních otázek, na něž se v projednávaném případě vztahuje Listina EU. Její čl. 51 odst. 1 stanoví, že „[u]stanovení této listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při zachování mezi pravomocí, které jsou Unii svěřeny ve Smlouvách.“ Ochrana osobních údajů nutno považovat za „*právo Unie*“, neboť je na úrovni sekundárního práva Evropské unie harmonizována směrnicí Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (dále jen „směrnice 95/46/ES“). V tomto smyslu je i poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím nikoli zřídka „*zpracováním osobních údajů*“ ve smyslu čl. 2 písm. b) směrnice č. 95/46/ES, neboť zpracováním osobních údajů se podle tohoto ustanovení rozumí „*jakýkoli úkon nebo soubor úkonů s osobními údaji, které jsou prováděny pomocí či bez pomoci automatizovaných postupů, jako je shromažďování, zaznamenávání, uspořádávání, uchovávání, přizpůsobování nebo pozměňování, vyhledávání, konzultace, použití, sdělení prostřednictvím přenosu, šíření nebo jakékoli jiné zpřístupnění, srovnání či kombinování, jakož i blokování, výmaz nebo likvidace*.“ Proto se na nyní projednávanou věc vztahují článek 7 (respektování soukromého a osobního života) a článek 8 (ochrana osobních údajů) Listiny EU.

[89] Na projednávanou věc při poskytnutí informace podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím dopadá čl. 7 písm. c) směrnice 95/46/ES, podle kterého „[č]lenské státy stanoví, že zpracování osobních údajů může být provedeno pouze pokud [...] je nezbytné pro splnění právní povinnosti, které podléhá správce“. Poskytnutí informace je zde samotným plněním právní povinnosti učinit tak za přesně stanovených zákonných podmínek, plynoucích zejména ze zmíněného paragrafu zákona o svobodném přístupu k informacím. Ten, jak bylo výše vyloženo, stanoví jednoznačně a bez vytvoření prostoru pro uvážení tomu, kdo je povinen informaci poskytnout (povinnému subjektu), podmínky poskytnutí informace – především stanoví, o jakých osobách se informace poskytne (o všech, kterým byly poskytnuty veřejné prostředky, s výjimkou těch, které jsou zákonem výslovně vyloučeny; viz § 8b odst. 1 a 2 zmíněného zákona) a v jakém věcném rozsahu bude informace poskytnuta (v rozsahu výslovně a zcela konkrétně stanoveného okruhu některých tzv. základních osobních údajů, jak je definován v § 8b odst. 3 citovaného zákona). Jak bylo vyloženo výše, zákonodárce již v samotném § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím ve spojení s jeho dalšími ustanoveními (zejm. § 2 vymezujícím okruh povinných subjektů a okruh činností, na něž se poskytování informací povinnými subjekty vztahuje) konkrétně a nepodmíněně vymezil pravidla a podmínky poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků. Splnil tak požadavek předvídatelnosti právní povinnosti stanovené vnitrostátním zákonem (viz bod [79] shora citovaného rozsudku Soudního dvora ve věci *Österreichischer Rundfunk a další*).

[90] Takovéto vymezení obecně obстоjí i v testu podmínek omezení základního práva podle čl. 8 Úmluvy, jak jej pro účely práva Evropské unie vymezil Soudní dvůr zejm. v bodech [80] až [84] rozsudku ve věci *Österreichischer Rundfunk a další*, tedy testu legitimního účelu daného zákonem stanoveného opatření a jeho nezbytnosti v demokratické společnosti k ochraně určitých výslov-



ně vymezených hodnot či zájmů (*národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných*, viz čl. 8 odst. 2 *in fine* Úmluvy). Účel „*platové transparency*“ je nepochybně zcela legitimní – prostřednictvím veřejné kontroly či přesněji řečeno možnosti takové kontroly motivovat povinné subjekty k uvážlivému hospodaření veřejnými prostředky. Zároveň jde o opatření nezbytné v tom ohledu, že vzhledem k množství institucí placených z veřejných prostředků, mimořádnému objemu prostředků takto vynakládaných a širokému prostoru pro zneužití či nehospodárné využití daných prostředků nepostačuje spolehnout se na mechanismy vnitřní kontroly uvnitř těchto institucí či uvnitř veřejné sféry obecně. Veřejná kontrola či přesněji řečeno hrozba takovou veřejnou kontrolou je za popsáných podmínek nezbytná pro dosažení výše uvedeného legitimního cíle. Navíc v sobě zvolený prostředek obsahuje mechanismus mírnící za běžných podmínek jeho celkový dopad do soukromí zaměstnanců placených z veřejných prostředků. Je totiž závislý na iniciativě a aktivitě samotné veřejnosti, tedy žadatelů o informace. V České republice je funkční občanská společnost ve smyslu jednotlivců a sdružení zájímajících se o nejrůznější otázky veřejného zájmu a o fungování politických institucí. Stejně tak v ní působí svobodné sdělovací prostředky. Lze tedy předpokládat, že objeví-li se podezření, že v určité oblasti veřejné sféry jsou platové prostředky vynakládány nehospodárně, účelově, neadekvátně odvedené práci, na základě známosti či jiných nelegitimních vztahů, budou to právě instituce občanské společnosti a média, která na základě informací poskytnutých podle zákona o svobodném přístupu k informacím budou uvedené problémy tematizovat a vyžadovat nápravu. Naopak, pokud nebude mít veřejnost důvod k pochybám o adekvátnosti odměňování zaměstnanců placených z veřejných prostředků, nebude za normálních okolností běžné žádat informace o jejich odměňování.

[91] Pokud by se v jednotlivých případech ukázalo, že žádosti o informace o platech poskytovaných z veřejných prostředků, jimž by jinak bylo důvodu vyhovět, mají za cíl poškodit legitimní zájmy těch, o jejichž platech má být informováno (např. je šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči nim nenávisť apod.), lze právo na informace za striktně vymezených podmínek odepřít na základě principu zákazu zneužití práva. Rozšířený senát zde odkazuje na své usnesení ze dne 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, v němž uvedl, že „*zákaz zneužití práva je pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného, které vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vůdčích hodnotách, k nimž vedle úcty ke svobodě jednotlivce a ochraně lidské důstojnosti patří mimo jiné i úcta k harmonickému sociálnímu rádu tvořenému právem a odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem. Nejvyšší správní soud podotýká, že zákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastního právního rádu, zejména principem právní jistoty, s nimž se – zcela logicky – nejvíce střetává*“.

[92] Výše uvedenému výkladu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nebrání ani závěry rozsudku Soudního dvora ve věci *Volker und Markus Schecke a Eifert*. Je nepochybné, že v řadě ohledů lze zaměstnance placené z veřejných prostředků srovnávat s fyzickými osobami, jimž jsou poskytovány prostředky z Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV). Jedná se v obou případech o osoby, pro něž jsou jim poskytované veřejné prostředky většinou významným, nezřídka dominantním zdrojem příjmů, takže údaj o tom, jaké prostředky jim byly poskytnuty, má silnou vypovídací hodnotu o jejich soukromí. Od věci *Volker und Markus Schecke a Eifert* se však nyní projednává věc v určitých ohledech odlišuje.

[93] V první řadě jde o poněkud jiný způsob zveřejňování informace o platech poskytovaných z veřejných prostředků. Tyto informace jsou poskytovány zásadně přímo žadatelům o informace, a tedy jen v případech, že nějaký žadatel vůbec podá žádost o informaci, a nejsou zveřejňovány v centralizované a systematické formě na jediné internetové stránce. K jejich zveřejnění, pokud jsou poskytnuty, sice dochází, avšak rozptýleně, na internetových stránkách jednotlivých povinných subjektů a ne vždy v plném rozsahu. Ustanovení § 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, upravující zveřejňování informací, o tom v odstavci 3 stanoví, že „[d]o 15 dnů od poskytnutí informací na žádost povinný subjekt tyto informace zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. O informacích, poskytnutých v jiné než elektronické podobě, nebo mimořádně rozsáhlých elektronicky poskytnutých informacích postačí zveřejnit doprovodnou informaci vyjadřující jejich obsah.“ Dopad do soukromé sféry těch, jichž se informace týkají, je tak zpravidla v určitých ohledech omezen (jakoli rozhodně není nevýznamný) zejména proto, že je poněkud obtížnější než při způsobu zveřejňování údajů, o jaký šlo ve věci *Volker und Markus Schecke a Eifert*, takto rozptýleně zveřejňované informace shromažďovat do jednoho datového souboru, strukturované zpracovávat a kombinovat s jinými informacemi.

[94] Dále je třeba vzít v úvahu, že ve věci *Volker und Markus Schecke a Eifert* byly předmětem zkoumání akty sekundárního práva Evropské unie vydané za účelem uskutečňování jedné z klíčových společných politik Evropské unie (zemědělské politiky), zatímco v nyní projednávaném případě jde, podobně jako ve věci *Österreichischer Rundfunk a další*, o situaci, kdy právo na informace je uplatňováno za účelem veřejné kontroly fungování vnitrostátních veřejných institucí, zejména orgánů veřejné moci. Z principu subsidiarity (viz čl. 51 odst. 1 Listiny EU) vyplývá, že členský stát má (a má mít) ohledně svých vnitrostátních veřejných institucí prostor pro uvážení, jak nastaví poměr mezi je-

jich transparentcí na straně jedné a právem na informační sebeurčení na straně druhé, samozřejmě za předpokladu, že jeho uvážení odpovídá principu proporcionality zakotvenému v daném ohledu v čl. 8 odst. 2 Úmluvy a podobným kautelám čl. 8 odst. 2 věty první Listiny EU. Existence prostoru pro uvážení členským státem ostatně vyplývá i z toho, že Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Österreichischer Rundfunk a další* uložil národní soudní instituci členského státu provést test souladnosti rozhodné národní právní úpravy s právem Evropské unie na základě obecných směrnic vyslovených v jeho rozsudku, a sám tento test neprováděl. O tom, že v rámci Evropské unie je v jednotlivých členských státech významná míra diversity v otázkách transparency veřejných institucí, ostatně svědčí řada argumentů komparatistických, které pro účely tohoto rozhodnutí není třeba důkladněji rozebírat. Jen namátkou lze ukázat na velmi rozdílné úpravy v oblasti daňové transparency v rámci Evropy, viz např. Kristoffersson, E.; Lang, M.; Pistone, P.; Schuch, J.; Staringer, C.; Storck, A. (ed.). *Tax Secrecy and Tax Transparency. The Relevance of Confidentiality in Tax Law. Part 1 and 2*. Frankfurt am Main : Peter Lang, 2013. ISBN 978-3-631-62746-4, stejně jako na velmi podobně rozmanité úpravy transparency platové.

[95] Rozsudek Soudního dvora ve věci *Österreichischer Rundfunk a další* dává Nejvyššímu správnímu soudu jasné vodítko, jakým způsobem právo Evropské unie vykládat (provádět test proporcionality). Věc řešená v rozsudku Soudního dvora ve věci *Volker und Markus Schecke a Eifert*, jež se ve svých právních východiscích opírá o věc *Österreichischer Rundfunk a další* (povinnost testovat proporcionalitu), se v podstatných konkrétních skutkových rysech odlišuje od věci nyní projednávané Nejvyšším správním soudem. Není proto ani důvodu předkládat Soudnímu dvoru předběžnou otázku; viz k tomu zejm. bod [21] rozsudku Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT proti Ministerstvu zdravotnictví*, č. 283/81, Recueil, s. 3415, v němž šlo o žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podanou prvním občanskopráv-

ním senátem Corte suprema di cassazione (Itálie).

### III. 2. 4. *Test proporcionalita a jeho kritéria*

[96] Z kritérií testu proporcionality, jak jej vyžaduje český ústavní pořádek i právo Evropské unie, zejména rozsudek Soudního dvora ve věci *Österreichischer Rundfunk a další*, vyplývá, že v konkrétních případech nebude výjimečně možno žádostem o poskytnutí informace o platech zaměstnanců poskytovaných z veřejných prostředků vyhovět, neboť to nebude přiměřené zákonodárcem sledovanému cíli (jenž je sám o sobě, jak výše vyloženo, zcela legitimní), jelikož zásah do práva na informační sebeurčení osoby, o níž budou informace poskytovány, bude v citelném nepoměru s tím, v jakých ohledech a v jaké míře může být za cenu takového zásahu dosaženo v konkrétním případě platové transparency, a tedy zajištěna kontrola hospodárnosti konkrétní oblasti veřejné sféry. Zjednodušeně řečeno lze říci, že v některých výjimečných případech nebude vzhledem ke konkrétním okolnostem cíl proporcionalní (v užším slova smyslu) negativním důsledkům spojeným s jeho dosažením. Typově vzato se bude jednat o případy, u nichž budou současně (kumulativně) splněny následující podmínky: 1) osoba, o jejichž platových poměrech má být poskytnuta informace, se na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímou a při zohlednění všech okolností nevýznamným způsobem a 2) nevytvářejí konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně.

[97] K první z podmínek je třeba zdůraznit, že musí být vždy vykládána v kontextu zásady, že informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků (a jakýchkoli jiných osob placených za svoji činnost nejrůznější povahy z veřejných prostředků, viz k tomu výše bod [73]) se zásadně poskytují a jen výjimečně neposkytují. V pochybnostech je tedy namísto přiklonit se k poskytnutí, a nikoli k neposkytnutí informací. Znamená to tedy, že bez dalšího je třeba poskytnout informace o platech zaměstnanců

vykazujících zejména některý z následujících rysů:

- zaměstnanců v řídicích pozicích povinného subjektu, tedy všech takových zaměstnanců, kteří řídí nebo metodicky vedou jiné zaměstnance či řídí nebo metodicky vedou činnost subjektů podřízených povinnému subjektu, podléhajících jeho dohledu, jím spravovaných nebo jím fakticky ovládaných,

- zaměstnanců podílejících se na výkonu vrchnostenských oprávnění povinného subjektu, má-li povinný subjekt taková oprávnění (např. rozhodujících o právech či povinnostech osob, provádějících dohledovou, inspekční či kontrolní činnost, autorizované měření, zkušební činnost, metodické vedení apod.), nebo zaměstnanců, kteří, ač se sami na vlastní vrchnostenské činnosti nepodílejí, ji mohou nikoli nevýznamným způsobem ovlivnit (např. připravují podklady k rozhodování či koncepty rozhodnutí, zajišťují oběh dokumentů, zabezpečují provádění vrchnostenských činností po technické stránce nebo vykonávají jiné obdobné záležitosti v souvislosti s nimi),

- zaměstnanců organizujících či provádějících činnosti, jež jsou úkolem povinného subjektu, ať již jde o činnosti povahy vrchnostenské anebo jiné, anebo k takovýmto činnostem poskytujících významné podporné či doprovodné služby (např. analýzy, plánování, informační servis, zajištění vhodného technického a organizačního zázemí, logistika, informační technologie, provoz budov a jiných zařízení povinného subjektu),

- zaměstnanců majících z jiných než výše uvedených důvodů faktický vliv na činnost povinného subjektu (např. poradci, osobní asistenti osob v řídicích nebo jiných důležitých pozicích, osoby s nikoli nevýznamným faktickým vlivem na tok informací uvnitř povinného subjektu či na jeho komunikaci navenek),

- zaměstnanců, jejichž činnost má nebo může mít ekonomické dopady na veřejné rozpočty nebo na hospodaření povinného subjektu či jím řízených, jeho dohledu podléhajících, jím spravovaných či jinak ovlivňovaných osob.

[98] Do skupiny osob, u nichž podle konkrétních okolností může připadat v úvahu odeření poskytnutí informace o jejich platě, jsou-li placeny z veřejných prostředků, tak mohou patřit zásadně jen osoby vykonávající u povinného subjektu činnosti pomocné nebo servisní povahy (např. údržba, úklid, závodní stravování), a to samozřejmě jen za předpokladu, že nenaplňují některý z výše naznačených rysů.

[99] Účelem druhé z podmínek je zajistit, že i v případech, kdy by za běžných podmínek informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků nebylo proporcionální poskytnout, se taková informace poskytne, jsou-li v daném případě konkrétní pochybnosti o tom, že veřejné prostředky na plat zaměstnance jsou vynakládány neehospodárně. Takové pochybnosti se mohou opírat o pestrý věnec skutkových důvodů, které lze jen stěží předem abstraktně charakterizovat. Toliko namátkou je možno poukázat například na situace, kdy existuje podezření, že plat je vyplácen za práci, která není ve skutečnosti vykonávána nebo je vykonávána v podstatně menší míře, než by to za normálních okolností odpovídalo dané pracovní pozici, či že vyplácený plat z nejasných důvodů podstatně vybočuje z platových poměrů obvyklých pro danou pracovní pozici.

### *III. 2. 5. Kompetenční a procedurální souvislosti § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím*

[100] Výše uvedené interpretační zásady mají i své významné procedurální dopady. Zákon o svobodném přístupu k informacím vytváří veřejnoprávní vztah mezi žadatelem o informaci a povinným subjektem, který má jak hmotněprávní, tak procesněprávní aspekty, jež se navzájem prolínají tak, že je nelze od sebe jednoduše oddělit.

[101] Důležité je v první řadě vymezení věcného rozsahu poskytovaných informací, a tedy ve vztahu k projednávané věci toho, zda vůbec podle své povahy informace o platě zaměstnanců placených z veřejných prostředků spadají do věcného rozsahu informací poskytovaných podle zákona o svobodném

přístupu k informacím. Vymezení tohoto věcného rozsahu uvedený zákon spojuje s vymezením okruhu povinných subjektů. Ty zákon dělí do dvou skupin.

[102] Jednak podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím „[p]ovinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce“. Zákon hovoří o „informacích vztahujících se k jejich působnosti“, ovšem současně z výčtu povinných subjektů plyne, že tato „působnost“ se týká i veřejných institucí, tedy entit odlišných od státních orgánů, územních samosprávných celků a jejich orgánů. Tyto entity typicky vykonávají veřejnou správu nevrchnostenskými formami činnosti (například budují a udržují určité stavby, třeba silnice a dálnice, vodní díla aj.), nebo dokonce ani nevykonávají veřejnou správu v úzkém slova smyslu a, jsouce součástí státu nebo jiných veřejnoprávních korporací nebo s nimi právně úzce svázány anebo jimi toliko fakticky ovlivňovány, obstarávají jinými způsoby věci typicky ve veřejném zájmu nebo určené pro veřejnost (poskytují zcela nebo zčásti prostřednictvím tržního mechanismu určité služby související více či méně s veřejným zájmem, například provozují letiště, sportoviště, koupaliště, kulturní a umělecké instituce, městskou hromadnou dopravu, vyrábějí elektřinu, provádějí jiné faktické činnosti jako například vědecký výzkum, nejrůznější měření, analýzy aj.) anebo jsou jen a pouze právně spojeny se státem nebo jinými veřejnoprávními korporacemi nebo jimi fakticky ovlivňovány (např. jakékoli obchodní korporace ovládané státem, obcemi či kraji nebo národní podnik).

[103] Stejně tak v řadě případů státní orgány a územní samosprávné celky a jejich orgány vykonávají veřejnou správu nevrchnostenskými formami činnosti. Z uvedeného je patrné, že „působnost“ povinných subjektů v § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím je nutno vykládat jako jejich činnost, nikoli zúženě jako oblast uplatnění jejich vrchnostenských pravomocí. Plyne

z toho, že povinnost povinných subjektů poskytovat informace se vztahuje na veškeré aspekty jejich činnosti, ať již mají povahu veřejné správy, anebo nikoli, a ať již se dané informace týkají vlastního jádra činnosti daného povinného subjektu, anebo činností majících ve vztahu k jádrové činnosti toliko povahu činností doprovodných, servisních, provozních, přímo či nepřímo s ní souvisejících apod., přičemž vyloučeny z poskytování jsou z takto široce vymezeného rozsahu jen takové informace, na něž se vztahují omezení plynoucí ze zákona o svobodném přístupu k informacím či jiných zákonů jsooucích v tomto ohledu ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím v poměru speciality.

[104] Oproti tomu § 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím stanoví, že „[p]ovinnými subjekty jsou dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.“ Uvedené ustanovení se vztahuje na jiné entity než ty, které jsou zahrnuty ve výčtu v § 2 odst. 1 (to naznačuje užití slova „dále“ zjevně navazujícího na obsah odstavce 1), pokud jim zákonodárce svěřil pravomoc vrchnostensky rozhodovat o právech a povinnostech osob v oblasti veřejné správy. Je logické, že povinnost poskytovat informace se má u těchto entit vztahovat jen na tu část jejich činnosti, která na ně byla zákonem přenesena a kterou by jinak, pokud by k přenosu rozhodovací pravomoci nedošlo, vůbec nedisponovaly.

[105] Z výše uvedeného je patrné, že povinné subjekty podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím poskytují informace o platech svých zaměstnanců, pokud jsou tito zaměstnanci placeni z veřejných prostředků (typicky z výdajů některého z veřejných rozpočtů na činnost příslušného povinného subjektu, z dotace, kterou povinný subjekt obdrží, apod.), a tedy jsou příjemci veřejných prostředků. Povinné subjekty podle odstavce 2 téhož paragrafu tak jsou povinny činit pouze ve vztahu k takovým svým zaměstnancům, kteří se podílejí na rozhod-

vací činnosti svěřené uvedeným subjektům zákonem, a to samozřejmě i zde pouze za podmínky, že dotyční zaměstnanci jsou příjemci veřejných prostředků. Ve vztahu k jiným svým zaměstnancům takovou povinnost nemají a obecně vzato ani mít nemohou, neboť obecný požadavek platové transparency vztážený na osoby soukromého práva jako zaměstnavatele, pokud se nepodílejí na výkonu veřejné moci ani nemají povahu veřejných institucí, by byl v zásadní kolizi s právem vlastnit majetek (článek 11 Listiny) a právem na podnikání (článek 26 Listiny).

[106] V procesní rovině pak v souvislosti s poskytováním informací o platech zaměstnanců poskytovaných z veřejných prostředků vyvstává otázka, do jaké míry mohou tito zaměstnanci vlastní procesní aktivitou ovlivnit povinný subjekt v tom, zda a případně v jakém rozsahu uvedené informace poskytnou, zejména zabránit jejímu poskytnutí, mají-li za to, že informace, která se týká jejich osoby, nemá být poskytnuta.

[107] Procedura poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím je postavena na zásadě, že poskytnutí informací na žádost je faktický úkon povinného subjektu, zatímco neposkytnutí informací děje se formou správního rozhodnutí, proti kterému je přípustné odvolání. Při poskytnutí informací postupuje povinný subjekt v podstatě výlučně podle zákona o svobodném přístupu k informacím, který obsahuje relativně ucelenou a komplexní procedurální úpravu odlišnou od správního řádu a který až na výjimky (ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a § 178 správního řádu) použitelnost správního řádu vylučuje ve svém § 20 odst. 4 *in fine*.

[108] Z toho mimo jiné plyne i okruh osob, s nimiž povinný subjekt při poskytování informace jedná – je jím především žadatel, což plyne vcelku jednoznačně z celé procesní úpravy poskytování informací, která obecně nepředpokládá, že by v ní figuroval kdokoli jiný než žadatel a povinný subjekt. Ostatní osoby, které by mohly být poskytnutím informace dotčeny (např. osoby, kterých

se poskytnutá informace týká a jež by mohly být dotčeny ve svém právu na informační sebeurčení, mají práva plynoucí ze základních zásad činnosti správních orgánů. V daném kontextu se na ně tedy vztahuje především § 4 odst. 4 správního řádu, podle něhož „[s]právní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy“. Z uvedeného ustanovení vyplývá především povinnost povinného subjektu informovat bez zbytečného prodlení tyto osoby, že hodlá poskytnout informace, které se jich mohou dotknout, a právo potenciálně dotčených osob se k tomu vyjádřit. Je pak na povinném subjektu, aby případné vyjádření takových osob reflektoval a vyvodil z něho eventuálně důsledky pro svůj další postup. Komunikace mezi povinným subjektem a dotčenou osobou má probíhat tak, aby zásadně nebylo ohroženo vyřízení žádosti o poskytnutí informace v zákonem stanovených lhůtách (§ 14 a § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím).

[109] Poskytnutí informace by mohlo být podle okolností nezákonným zásahem povinného subjektu do práva toho, o němž se informace poskytuje, na informační sebeurčení (k tomuto pojmu viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02, č. 143/2002 Sb. ÚS). Povinný subjekt jedná při poskytování informace jako správní orgán (v materiálním smyslu), neboť na základě kogentní normy veřejného práva vykonává svoji pravomoc tím, že žadateli poskytne informaci, kterou mu zákon ukládá poskytnout. Poskytne-li informaci, kterou mu zákon poskytnout neumožňuje, a zároveň takovéto poskytnutí bude představovat zásah do práv konkrétní osoby (viz zejm. poskytnutí informací v rozporu s § 8a, v rozsahu vybočujícím z rámce § 8b či v rozporu s § 9 nebo § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím), může se dotčená osoba bránit zásahovou žalobou, neboť úkon povinného subjektu spočívající v poskytnutí informací nemá povahu „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž „zásahu“ ve smyslu § 82 s. ř. s. (blíže k odlišení obou typů úkonů viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu

ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2201/2011 Sb. NSS, body [16] – [21]).

[110] Pokud povinný subjekt žádosti o informaci zcela nebo zčásti nevyhoví, vydává o tom rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 15 zákona o svobodném přístupu k informacím), proti kterému lze podat odvolání (§ 16 téhož zákona). Ze subsidiární použitelnosti správního řádu, jak je zakotvena v § 20 odst. 4 písm. a) a b) zákona o svobodném přístupu k informacím, plyne účastenství dalších osob, které by mohly být účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu kvůli svému dotčení poskytnutím informace, v řízení o vydání rozhodnutí o neposkytnutí informace či v odvolacím řízení. Soudní ochrana je pak zajištěna zásadně řízením o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., v němž může být dotčená osoba podle okolností žalobcem, anebo osobou zúčastněnou na řízení (§ 34 odst. 1 s. ř. s.).

### III. 3. Shrnutí

[111] Z výše uvedeného výkladu tedy plynou následující obecné závěry:

[112] Informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím zásadně poskytují.

[113] Povinný subjekt neposkytne informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků jen výjimečně, pokud se tato osoba na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímo a nevýznamným způsobem a zároveň nevystávají konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně.

[114] Osoba, o jejímž platu se má informace poskytnout, může mít v řízení před soudem postavení osoby zúčastněné na řízení podle § 34 s. ř. s.

### IV.

#### Dopad obecných závěrů rozšířeného senátu na projednávanou věc

[115] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. Podle § 71 odst. 1 *in fine* Jednacího řádu Nejvyšší

ho správního soudu však spolu s posouzením rozhodné sporné právní otázky celou věc projednal a rozhodl sám, neboť to považoval za vhodné jednak z důvodů hospodárnosti, jednak i proto, aby rozhodnutím věci samotné mohl na ní ukázat aplikaci obecných závěrů týkajících se sporné právní otázky na konkrétní případ, a tím poskytnout povinným subjektům a správním soudům vodítko pro jiné podobné případy v budoucnu. (...)

[118] Rozsudek krajského soudu není v části, v níž se řeší otázka, zda má být požadovaná informace podle hmotného práva poskytnuta, nepřezkoumatelný. Opírá se o precedens Nejvyššího správního soudu, konkrétně o citovaný rozsudek tohoto soudu čj. 5 As 64/2008-155, z něhož plyne, že test proporcionality nelze při aplikaci § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím provádět, neboť takový test v obecné rovině provedl již zákonodárce tím, že dal přednost právu žadatelů o informaci na přístup k informacím před právem osob poskytnutím informací dotčených na ochranu jejich soukromí. Z rozsudku krajského soudu je tedy patrné, že rozhodnutí stěžovatele je rušeno proto, že stěžovatel na základě testu proporcionality dospěl k závěru, že informaci o odměně ředitele školy neposkytne, ačkoli takový test podle judikatury Nejvyššího správního soudu neměl vůbec provádět.

[119] V projednávané věci jde o poskytnutí informací o výši odměn ředitele Základní školy a mateřské školy Lhota u Vsetína poskytnutých z veřejných prostředků za první pololetí roku 2011. Po skutkové stránce nebylo v dosavadním postupu povinného subjektu a odvolacího orgánu zpochybněno, že jde o odměny ředitele školy, která je příspěvkovou organizací, jejíž zřizovatel (obec Lhota u Vsetína) je povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a že tyto odměny byly vyplaceny z veřejných prostředků, neboť jejich zdrojem byl některý z veřejných rozpočtů. Pro účely řízení před Nejvyšším správním soudem není třeba uvedené skutkové a právní otázky hlouběji zkoumat. Ředitel školy je z povahy své funkce osobou v řídicí pozici,

neboť obvyklá náplň jeho činnosti je řízení školy, čítaje v to zejména manažerské řízení jemu podřízených dalších zaměstnanců (učitelů, technického personálu aj.), jednání za školu navenek a péče o celkový chod školy po stránce ekonomické. Je tedy zjevné a není v daném případě třeba dalšího podrobnějšího zkoumání, že informace o odměně ředitele školy je povinný subjekt povinen žadateli poskytnout a že není v daném případě žádný prostor takovou informací odepřít proto, že by zásah do práva na informační sebeurčení ředitele školy byl v citelném nepoměru s tím, v jakých ohledech a v jaké míře může být za cenu takového zásahu dosaženo v konkrétním případě platové transparency při hospodaření školy s veřejnými prostředky. Korekce doslovného znění § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím tedy v nyní projednávané věci v žádném případě nebyla namístě, jakkoli obecně, jak bylo výše podrobně vyloženo, k ní může být výjimečně přistoupeno.

[120] Odepřít poskytnutí by v daném konkrétním případě bylo možno pouze na základě principu zákazu zneužití práva, pokud by se ukázalo, že žádost o informace o odměně ředitele školy, již je jinak třeba bez dalšího vyhovět, má v konkrétním případě za cíl poškodit jej (např. jej šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči němu nenávisť apod.). Nic takového však nebylo při dosavadním postupu povinného subjektu a v navazujícím odvolacím řízení ředitelem školy ani samotným povinným subjektem tematizováno. V této souvislosti dlužno poznamenat, že obával-li se ředitel školy ve vyjádření povinnému subjektu ze dne 30. 7. 2011, že při zveřejnění výše své odměny by se mohl stát terčem všeobecné závisti, nelze než poukázat na to, co rozšířený senát o závisti uvedl shora ve svých obecných úvahách v souvislosti s ústavní konformitou platové transparency.

[121] Z výše uvedeného je zřejmé, že krajský soud ve výsledku správně posoudil rozhodnou právní otázku, dospěl-li k závěru, že informace o odměně ředitele školy měla být povinným subjektem žadateli poskytnuta. Krajský soud vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu (konkrétně z citovaného

rozsudku tohoto soudu čj. 5 As 64/2008-155), která ve svém základu (že informace o platech zaměstnanců poskytovaných z veřejných prostředků se zásadně poskytují) obstála i poté, co rozhodnou spornou právní otázku projednal rozšířený senát. Korekce, kterou v právním názoru původně vysloveném pátým senátem provedl rozšířený senát,

spočívající v možnosti a nutnosti v určitých případech na základě uplatnění principu proporcionality výjimečně odepřít informace o platu zaměstnance poskytovaného z veřejných prostředků, nemá vliv na posouzení nyní projednávané konkrétní věci, neboť takovéto odepření u ředitele školy nepadá v úvahu. (...)

## 3156

### Ochrana spotřebitele: diskriminace

k § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění zákonů č. 104/1995 Sb. a č. 36/2008 Sb.

**Obecný zákaz vstupu dětí do provozovny restaurace, který není založen na objektivních a rozumných důvodech a odůvodněn legitimním cílem, představuje diskriminaci ve smyslu § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele. Důvody, na jejichž základě lze přiměřeným a nezbytným způsobem omezit vstup dětí do provozovny, mohou být např. její stavební řešení nebo povaha zde poskytovaných služeb; za ospravedlnitelný důvod pro zákaz vstupu dětí do restaurace ovšem nelze považovat provozovatelem toliko v obecné rovině deklarované zaměření na určitý druh klientely.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, čj. 4 As 1/2014-28)

**Prejudikatura:** č. 956/2006 Sb. NSS, č. 1162/2007 Sb. NSS, č. 1238/2007 Sb. NSS a č. 1467/2008 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 40/2003 Sb., č. 405/2006 Sb. a č. 10/2010 Sb.

**Věc:** Milan J. proti České obchodní inspekci o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím žalované ze dne 3. 6. 2009 bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí žalované, Inspektorát Středočeský a hlavní město Praha (správní orgán I. stupně), ze dne 4. 3. 2009.

Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla žalobci jako podnikateli a provozovateli Restaurantu U Netopýra, na adrese Jemníky 40, Mladá Boleslav, uložena pokuta ve výši 10 000 Kč za správní delikt podle § 6 ve spojení s § 24 odst. 7 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele, kterého se žalobce dopustil tím, že při poskytování služeb diskriminoval spotřebitele, neboť na dveře provozovny umístil nápis: „Tato restaurace není vhodná pro děti do 6 let v doprovodu rodičů z důvodu rušení ostatních a hotelových hostů. Vstup pouze pro dospělé a děti od 6 let v doprovodu rodičů.“ Jednání žalobce správní orgán prvního

stupně kvalifikoval jako diskriminaci spotřebitelů do 18 let věku, kteří přicházejí samostatně, tedy bez doprovodu rodičů, stejně jako i diskriminaci rodičů, kteří mají potomky mladší 6 let, a mají tak rovněž zakázán vstup do provozovny. Žalobci byla současně uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

Žalovaná poukázala na nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02, č. 11/2003 Sb. ÚS, a ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/04, č. 112/2006 Sb. ÚS, a dospěla k závěru, že žalobce nemá volnost při volbě orientace svých služeb na určitý druh klientely; restaurace je vedle hotelových hostů určena též veřejnosti, žalobce však současně vstup veřejnosti omezuje. Žalovaná neshledala objektivní a zejména přiměřené důvody omezení vstupu, jak bylo žalobcem vymeze-



no na dveřích provozovny. Vyložila, že v jednotlivých situacích může být objektivně důvodné a přiměřené odmítnout poskytnutí služeb a vykázat z provozovny obtížně zvladatelné dítě, které ruší ostatní hosty, paušálním zákazem vstupu ovšem žalobce takové omezení nepřipustným způsobem zobecnil, když tento zákaz vztáhl nejen na rodiče s dětmi do 6 let věku, ale i na děti od 6 let věku a nezletilé, kteří mají jinak pravidelně způsobilost samostatně přijímat služby daného druhu v intencích § 9 občanského zákoníku z roku 1964, resp. § 31 občanského zákoníku z roku 2012, který jej s účinností od 1. 1. 2014 nahradil. Plošné preventivní opatření, spočívající v žalobcem vydaném zákazu vstupu, nelze ospravedlnit ani zájmem o klidné prostředí pro hosty, kteří využívají prostory restaurace k obchodním jednáním, a to zvláště pokud jsou v restauraci umístěny tři velkoplošné televizory. Žalovaný se ztotožnil rovněž se stanováním výše pokuty, jak bylo provedeno správním orgánem I. stupně.

Proti rozhodnutí žalované se žalobce bránil žalobou ze dne 8. 7. 2009, ve které navrhl, aby soud zrušil napadené rozhodnutí, jakož i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně, popř. snížil uloženou pokutu, věc vrátil žalované k dalšímu řízení a současně uložil žalované povinnost nahradit žalobci náklady řízení. Vyjádřil přesvědčení, že správní orgány provedly nepřiměřeně extenzivní interpretaci pojmu diskriminace ve smyslu § 6 zákona o ochraně spotřebitele. Ukázal na to, že vstup dětí je omezen ohledně řady činností, např. návštěv zdravotnických zařízení, filmových představení či přítomnosti při jednání soudů a správních orgánů. Rovněž v jiných členských státech Evropské unie je běžné, že se podniky zaměřují na určitý druh klientely a jiným osobám své služby neposkytují, aniž by to bylo považováno za diskriminaci. Žalobcem vydaný zákaz vstupu je třeba pojímat jako opatření zohledňující úroveň chápání a možnosti dětí přizpůsobit se danému prostředí; respektuje zájmy ostatních spotřebitelů, neboť zajišťuje jejich přiměřený klid. Žalobce vyložil, že hotel, pro jehož hosty je restaurace primárně určena,

pravidelně poskytuje ubytování zahraničním hostům, spolupracovníkům Škoda Auto a.s., kteří mají zájem o klidné prostředí a restauraci využívají k obchodním jednáním. Před omezením vstupu docházelo k nekontrolovanému pohybu dětí po restauraci, což ostatní hosty obtěžovalo. Omezení se navíc týká výhradně dětí do 15 let věku; vstup adolescentů ve věku 15–18 let žádným způsobem omežován není. Vstup dětí je vhodné omezit i proto, že v restauraci jsou umístěny tři velkoplošné televizory, jejichž vysílání zpravidla není vhodné pro děti do 12 let věku.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 20. 11. 2013, čj. 8 Ca 184/2009–32, napadené rozhodnutí žalované zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení; současně uložil žalované povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 7 808 Kč. Městský soud nicméně shledal důvodnou stěžejní žalobní námitku týkající se okolnosti, zda se žalobce svým jednáním dopustil diskriminace spotřebitelů; dospěl k závěru, že rozhodnutí žalované je v tomto směru nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Vyložil, že žalovaná pochybila, pokud na daný případ aplikovala zmiňovanou judikaturu Ústavního soudu, neboť žalobce a jeho potenciální zákazníci nejsou ve vztahu subordinace; jedná se o vztah dvou rovnoprávných subjektů, přičemž žalobce za určitých podmínek nabízí své služby a zákazníci nejsou povinni tyto podmínky akceptovat. Postup žalobce spočívající v tom, že sám předem odmítá určitou část své potenciální klientely, se mimoto může negativně projevit i na jeho vlastních příjmech. Městský soud uzavřel, že správní orgány odpovídajícím způsobem neodůvodnily závěr, že ze strany žalobce došlo k diskriminaci zákazníků; nevyložily, z jakých důvodů lze jednání žalobce subsumovat pod pojem diskriminace podle § 6 zákona o ochraně spotřebitele.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze se žalovaná (stěžovatelka) bránila kasační stížností, v níž namítala, že městský soud opomenul ty pasáže napadeného rozhodnutí, v nichž stěžovatelka věnovala pozornost právě hodnocení jednání žalobce z hlediska naplnění prvků diskriminačního jednání, při-

čemž dovodila, že paušální zákaz vstupu určitých skupin osob, jak byl žalobcem vymezen na dveřích provozovny, nelze považovat za ospravedlnitelné opatření. Zdůraznila, že odlišný přístup žalobce k jednotlivým (srovnatelným) skupinám spotřebitelů byl správnými orgány hodnocen z hlediska legitimního cíle a přiměřených prostředků pro jeho dosažení; v napadeném rozhodnutí připustila vyloučení konkrétního dítěte z poskytnutí služby, paušální zákaz vstupu však hodnotila jako neobjektivní a zejména nepřiměřený prostředek k zajištění klidu ostatních hostů. Při naplnění příslušných kritérií se přitom jedná o diskriminační jednání bez ohledu na to, že k němu dochází ve vztazích mezi podnikatelem a spotřebitelem; ani soukromý subjekt nemá úplnou volnost při vymezení okruhu svých zákazníků; pro názornost poukázala na zjevný případ diskriminace, spočívající ve vyloučení vstupu osob jiné než tzv. bílé rasy do restaurace.

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

### Z odůvodnění:

[11] Stěžovatelka namítala, že v žalobou napadeném rozhodnutí dostatečně odůvodnila závěr, že jednání žalobce naplňuje prvky diskriminačního jednání ve smyslu § 6 zákona o ochraně spotřebitele. V návaznosti na svá tvrzení v dosavadním řízení opakovaně vyjádřila přesvědčení, že paušální zákaz vstupu určitých skupin osob, jak byl žalobcem vymezen na dveřích provozovny, nelze považovat za ospravedlnitelné opatření, přičemž odlišný přístup žalobce k jednotlivým (srovnatelným) skupinám spotřebitelů byl správnými orgány hodnocen z hlediska legitimního cíle a přiměřených prostředků pro jeho dosažení. Připustila vyloučení konkrétního dítěte z poskytnutí služby, paušální zákaz vstupu však považuje za neobjektivní a nepřiměřený prostředek k zajištění klidu ostatních hostů.

[12] Nejvyšší správní soud shledal tuto námitku důvodnou.

[13] Podle § 6 zákona o ochraně spotřebitele „[p]rodávající nesmí při prodeji výrobků nebo poskytování služeb spotřebitele diskriminovat“.

[14] Do oblasti soukromého práva zákazů diskriminace spotřebitele proniká zejména prostřednictvím zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), když podle § 1 odst. 1 písm. j) tento zákon „... blíže vymezuje právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace ve věcech přístupu ke zboží a službám, včetně bydlení, pokud jsou nabízeny veřejnosti nebo při jejich poskytování“ (k návaznosti na úpravu zákona o ochraně spotřebitele srov. důvodovou zprávu k návrhu na vydání antidiskriminačního zákona, sněmovní tisk 253/0, 5. volební období 2006-2010, část A., 16. odstavec shora a 3. odstavec zdola, všechny zde uváděné důvodové zprávy dostupné z: [www.psp.cz](http://www.psp.cz)).

[15] Podle § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona „[p]římou diskriminací se rozumí takové jednání, včetně opomenutí, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci, a to z důvodu rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru“. Podle § 7 odst. 1 věty první téhož zákona „[d]iskriminací není rozdílné zacházení z důvodu pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru ve věcech uvedených v § 1 odst. 1 písm. f) až j), pokud je toto rozdílné zacházení objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné“.

[16] Předmětem přezkumu v nyní projednávané věci je rozhodnutí stěžovatelky, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jímž byla žalobci jako provozovateli restaurace uložena pokuta ve výši 10 000 Kč za správní delikt podle § 6 zákona o ochraně spotřebitele, kterého se žalobce dopustil tím, že na dve-

ře provozovny umístil nápis: „*Tato restaurace není vhodná pro děti do 6 let v doprovodu rodičů z důvodu rušení ostatních a hotelových hostů. Vstup pouze pro dospělé a děti od 6 let v doprovodu rodičů.*“ Správní orgány toto jednání kvalifikovaly jako diskriminaci spotřebitelů do 18 let věku, kteří přicházejí samostatně, tedy bez doprovodu rodičů, jakož i jako diskriminaci rodičů, kteří mají potomky mladší 6 let, a mají tak rovněž zakázán vstup do provozovny žalobce.

[17] Nejvyšší správní soud považuje za potřebné úvodem stručně shrnout svoji dosavadní judikaturu, jakož i výchozí judikaturu Ústavního soudu týkající se diskriminace spotřebitelů.

[18] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 4. 2006, čj. 8 As 35/2005-51, č. 956/2006 Sb. NSS, judikoval, že „*platba v hotovosti a platba platební kartou nejsou srovnatelnými transakcemi, a nezakládají tak diskriminaci jedné z uvedených skupin.*“ V odůvodnění vyložil, že v zákoně o ochraně spotřebitele „*není v současné době ani demonstrativně vymezeno, co se rozumí diskriminací. Obecně je za diskriminaci nutno považovat rozlišování sobě rovných subjektů, které část z posuzovaných subjektů poškozují, tj. znevážení rovnosti a popírání a omezování práv těchto navzájem si rovných subjektů.*“ Diskriminaci spotřebitele je „*třeba rozumět obchodní praktiky, které při srovnatelných transakcích nedůvodně zvýhodňují některé spotřebitele před jinými – cílem jejího zákazu je pak uzavírání shodných smluv za stejných podmínek.*“ Obdobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 11. 2007, čj. 3 As 49/2007-43, č. 1467/2008 Sb. NSS, rozhodl, že „*rozdílný režim pro platbu v hotovosti a platbu stravenkami při nákupu potravin nezakládá diskriminaci spotřebitele, neboť se nejedná o srovnatelné platební prostředky a srovnatelné transakce. Diskriminaci spotřebitele podle § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, je třeba rozumět takové obchodní praktiky, které při srovnatelných transakcích nedůvodně znevýhodňují některé spotřebitele před jinými.*“

[19] V rozsudku ze dne 20. 12. 2006, čj. 1 As 14/2006-68, č. 1162/2007 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*jestliže na základě kritéria různého trvalého bydliště osob ve věku 65 až 70 let zavedl žalobce dvojí ceny, jedná se o nepřijatelnou diskriminaci, a tedy o rozpor s dobrými mravy ve smyslu § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.*“ V odůvodnění uvedl, že snížené jízdné „*mohli využívat toliko občané ve věku 65 až 70 let mající trvalé bydliště v H. K., v P. a v dopravně připojených obcích; ostatní lidé téže věkové kategorie, jejichž trvalé bydliště se nachází kdekoli jinde, stejné výhody požívat nemohou. Při stanovování jízdného tedy došlo k diferenciaci mezi osobami téhož věku, přičemž jediným třídícím kritériem bylo místo trvalého pobytu. [...] Zvýhodnění občanů ve věku 65 až 70 let s trvalým bydlištěm v H. K., P. a dopravně připojených obcích oproti osobám téže věkové kategorie s trvalým bydlištěm kdekoli jinde by proto nemělo diskriminační povahu pouze tehdy, pokud by mělo rozumné a objektivní ospravedlnění, tj. jestliže by sledovalo legitimní cíl a prostředky použité k jeho dosažení by byly tomuto cíli přiměřené. [...] Kritérium přiměřenosti naplněno nebylo. Je bezpochyby legitimní, pokud město pečuje o své občany, ovšem nemůže tak činit jakýmkoliv způsobem. V daném případě sice cenové zvýhodnění přineslo občanům ve věku 65 až 70 let s trvalým bydlištěm v H. K., P. a dopravně připojených obcích cenově dostupnější jízdné, avšak zároveň vyloučilo z využívání této možnosti všechny cizí státní příslušníky, jakož i občany České republiky s trvalým bydlištěm na území jiných než vyjmenovaných obcí.*“ Obdobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 3. 2007, čj. 4 As 63/2005-69, č. 1238/2007 Sb. NSS, rozhodl, že „*pokud žalobce poskytuje stejnou službu (zde časová nepřenosná jízdenka na městskou hromadnou dopravu) za rozdílné (dvojí) ceny podle kritéria místa trvalého pobytu spotřebitele, jedná se o diskriminaci podle § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.*“ Z tožných úvah vycházel i v rozsudku ze dne 6. 2. 2008, čj. 3 As 67/2007-54.

[20] V této souvislosti lze dodat, že § 6 zákona o ochraně spotřebitele bylo novelizováno zákonem č. 36/2008 Sb., s účinností od 12. 2. 2008, přičemž Nejvyšší správní soud v citovaných judikátech vycházel z jeho původního znění, podle něhož „[p]rodávající se nesmí při prodeji výrobků a poskytování služeb chovat v rozporu s dobrými mravy; zejména nesmí žádným způsobem spotřebitele diskriminovat“. Tato novelizace, kterou bylo z dispozice normy vypuštěno kritérium dobrých mravů a porušení zákona byla bezprostředně navázáno na diskriminaci spotřebitele, nemá žádný vliv na posouzení projednávané věci. K takovému závěru je třeba dospět i na základě důvodové zprávy k návrhu na vydání zákona č. 36/2008 Sb. [sněmovní tisk 305/0, 5. volební období 2006–2010, k bodu 6, 7 a 8 (§ 6, § 7a a § 7b)], která ve vztahu k novelizaci § 6 a dalších uvedených ustanovení zákona o ochraně spotřebitele uvádí, že „s ohledem na skutečnost, že do návrhu zákona byla promítnuta nová koncepce správního trestání, bylo nutno texty těchto ustanovení formálně upravit, přičemž jejich obsah zůstává nezměněn“.

[21] Nejvyšší správní soud v citovaných judikátech vycházel mj. z esenciální judikatury Ústavního soudu, který v nálezu pléna ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02, N 11/29 SbNU 79, č. 40/2003 Sb., ve věci zvýhodnění hornických profesí při uznávání invalidity, a následně v nálezu pléna ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/04, N 112/41 SbNU 379, č. 405/2006 Sb., bod 26, ve věci diskriminace mužů v důchodovém pojištění spočívající v povinném podání přihlášky k účasti na pojištění, vyložil, že „ústavní zásada rovnosti v právech náleží k těm základním lidským právům, jež konstituují hodnotový řád moderních demokratických společností. Princip rovnosti je právně filozofickým postulátem, který je v rovině pozitivního práva garantován zákazem diskriminace. [...] Ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k porušení tohoto principu došlo,

musí být splněno několik podmínek: s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup. Zde lze doplnit, že Evropský soud pro lidská práva ve své ustálené judikatuře obdobně konstatuje, že odlišnost v zacházení mezi osobami nacházejícími se v analogických nebo srovnatelných situacích je diskriminační, pokud nemá žádné objektivní a rozumné ospravedlnění, tj. pokud nesleduje legitimní cíl nebo pokud nejsou použité prostředky sledovanému cíli přiměřené. Rovněž Výbor OSN pro lidská práva při aplikaci čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech [č. 120/1976 Sb.] opakovaně vyjádřil názor, že vyloučení libovůle spočívá v tom, že nelze uplatnit diskriminaci mimo rozumná a objektivní kritéria, (reasonable and objective criterions).“ Tyto závěry byly následně převzaty rovněž např. do nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 4/07, N 249/55 SbNU 397, č. 10/2010 Sb.

[22] Závěry citovaných nálezů Ústavního soudu přitom lze na projednávanou věc použít bez ohledu na to, že se týkaly diskriminace v oblasti veřejného práva a mezi různými adresáty působení veřejné moci jako tzv. komparátory. Městský soud pochybil, pokud paušálně odepřel aplikaci obecných vývodů Ústavního soudu na soukromoprávní vztahy regulované zákonem o ochraně spotřebitele, neboť definiční prvky diskriminace, jak byly vymezeny Ústavním soudem, je třeba aplikovat i na právní vztahy mezi poskytovatelem služeb a jejich příjemcem, do nichž vstupuje zákaz diskriminace podle § 6 zákona o ochraně spotřebitele.

[23] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že obecný zákaz vstupu dětí do provozovny, který není založen na objektivních a rozumných důvodech a odůvodněn legitimním cílem, představuje diskriminaci ve smyslu § 6 zákona o ochraně spotřebitele. Důvody, na jejichž základě lze přiměřeným a nezbytným způsobem omezit vstup dětí do provozovny, mohou být např. její stavební řešení nebo po-

vaha zde poskytovaných služeb; za ospravedlnitelný důvod pro zákaz vstupu dětí do provozovny ovšem nelze považovat provozovatelem toliko v obecné rovině deklarované zaměření na určitý druh klientely.

[24] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v zákoně o ochraně spotřebitele není žádným způsobem vymezeno, jaká jednání je třeba považovat za diskriminaci spotřebitele; v úvahu by připadal např. demonstrativní výčet či uvedení určitých definičních znaků diskriminačního jednání. V této souvislosti lze dodat, že pokud současná právní úprava neobsahuje konkrétní vymezení (příklady) diskriminačního jednání, pak v minulosti byl takový výčet v zákoně obsažen, když ve znění účinném do 30. 6. 1995 (před nabytím účinnosti novely zákonem č. 104/1995 Sb.) § 6 zákona o ochraně spotřebitele stanovil: „*Prodávající nesmí žádným způsobem spotřebitele diskriminovat; zejména nesmí odmítnout prodat spotřebiteli výrobky, které má vystaveny nebo jinak připraveny k prodeji, anebo odmítnout poskytnutí služby, které je v jeho provozních možnostech; nesmí rovněž vázat prodej výrobků či poskytnutí služeb na prodej jiných výrobků anebo poskytnutí jiných služeb, pokud se nejedná o omezení stejné pro všechny případy a v obchodním styku obvyklé. To neplatí v případech, v nichž spotřebitel nespĺňuje podmínky, které musí splňovat podle zvláštních předpisů.*“ (v poznámce pod čarou uveden jako příklad odkaz na zákony na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi). Podle tehdejšího znění zákona by tedy jednání žalobce spadalo pod výslovný demonstrativní výčet diskriminačního jednání, když svojí povahou se jedná o odmítnutí poskytnout dětem jako spotřebitelům službu, která je v jeho provozních možnostech a která je nabízena spotřebitelům ostatním (dospělým).

[25] Při posouzení nyní projednávané věci je tak třeba vyjít z obecné definice, totiž že za diskriminaci spotřebitele je třeba považovat rozlišování sobě rovných subjektů, které část z nich poškozuje (omezuje), resp. obchodní praktiky, které při srovnatelných transakcích nedůvodně zvýhodňují některé

spotřebitele před jinými. V projednávané věci se v případě dětí a dospělých jako tzv. komparátorů, tedy subjektů, které jsou navzájem srovnávány, v obecné rovině jedná o navzájem sobě rovné osoby, které mají zájem přijímat služby žalobce jako provozovatele restaurace. Pakliže žalobce použil obchodní praktiku spočívající v tom, že na dveře své provozovny umístil nápis „[t]ato restaurace není vhodná pro děti do 6 let v doprovodu rodičů z důvodu rušení ostatních a hotelových hostů; Vstup pouze pro dospělé a děti od 6 let v doprovodu rodičů“, potom při srovnatelných transakcích nedůvodně zvýhodnil dospělé spotřebitele před spotřebiteli dětmi, resp. bezdůvodně znevýhodnil děti jako spotřebitele před spotřebiteli dospělými.

[26] Nejvyšší správní soud konstatuje, že jednání žalobce, který do své provozovny umožňoval vstup pouze dospělým a dětem starším 6 let v doprovodu rodičů, by bylo možno hodnotit jako nikoli diskriminační povahy pouze tehdy, pokud by omezení vstupu mělo objektivní a rozumné (ospravedlnitelné) důvody, tedy jestliže by sledovalo legitimní cíl a prostředky použité k jeho dosažení by byly tomuto cíli přiměřené. I pokud by totiž bylo možno považovat za legitimní zájem žalobce na zajištění odpovídající úrovně čerpání služeb obchodní klientelou, na kterou se žalobce zaměřuje a která může být dětmi rušena, pak k dosažení tohoto cíle se nejeví jako přiměřené použití prostředků, spočívajících v obecném zákazu vstupu (všech) dětí do provozovny. V této souvislosti se žalobci nabízejí mírnější prostředky vedoucí k témuž cíli, spočívající např. ve vykázání, popř. omezení vstupu konkrétních dětí, které nad míru přiměřenou poměrům ruší ostatní hosty restaurace, popř. ohledně kterých lze mít vzhledem k jejich chování při vstupu do restaurace v tomto směru důvodné obavy.

[27] V řízení nebyl prokázán ani jiný ospravedlnitelný důvod pro žalobcem provedené omezení vstupu dětí do provozovny. Takovými důvody, na jejichž základě lze přiměřeným a nezbytným způsobem omezit vstup dětí do provozovny, by mohlo být např. stavební řešení, které neumožňuje zajištění od-

povídající úroveň bezpečnosti či které brání volnému pohybu po provozovně s kočárkem. Omezení vstupu dětí do provozovny je představitelné i pro povahu zde poskytovaných služeb, a to např. do provozoven, v nichž je distribuován výhradně sortiment, jehož prodej dětem je zakázán, a to i nad rámec požadavků zvláštní právní úpravy, jak je obsažena zejména v zákoně č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů (srov. též § 133 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních). Za ospravedlnitelný důvod pro zákaz vstupu dětí do provozovny ovšem nelze považovat žalobcem toliko v obecné rovině deklarované zaměření na určitý druh klientely, v daném případě na obchodní klientelu, která by mohla být dětmi při návštěvě restaurace rušena.

[28] Nejvyšší správní soud se nemůže ztožnit s argumentací žalobce, opakovaně prezentovanou v dosavadním řízení před správními orgány i soudy, totiž že vstup dětí je omezen ohledně řady činností, např. návštěv zdravotnických zařízení, filmových představení či přítomnosti při jednání soudů a správních orgánů. Pokud tomu tak v konkrétních případech je, děje se tak na základě právních předpisů na daném úseku a z objektivních důvodů spočívajících např. v zajištění řádného výkonu lékařské péče či úřední činnosti. Pokud žalobce poukazuje na praxi v některých členských státech Evropské unie, kde jsou podniky oprávněny zaměřit se na určitý druh klientely a odepřít poskytování služeb osobám jiným, pak nelze než konstatovat, že žalobce s výjimkou obecného tvrzení, že se významná část jeho hostů rekrutuje z obchodní klientely (zahraničních spolupracovníků společnosti Škoda Auto), nedoložil, že by se specializoval na určitou konkrétní skupinu zákazníků, např. že by hotel, k němuž předmětná restaurace náleží, byl určen výhradně k ubytování seniorů s tím, že při nabízení služeb je kladen důraz na zajištění naprosto tichého a klidného prostředí.

[29] Pokud žalobce v řízení před městským soudem namítal, že jím provedený zá-

kaz je třeba pojímat jako opatření zohledňující úroveň chápání a možnosti dětí přizpůsobit se danému prostředí, jedná se o tvrzení přinejmenším nepřiměřeně zobecnující, které by ve vztahu k početné skupině dětí a jejich rodičů mohlo být vnímáno jako urážlivé. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s úvahami stěžovatelky v odůvodnění napadeného rozhodnutí, totiž že úroveň chápání a možnosti přizpůsobit se prostředí lze posuzovat výhradně ve vztahu k jednotlivým dětem, přičemž navíc řada dětí starších 6 let má způsobilost i samostatně (bez doprovodu rodičů) přijímat služby daného druhu, neboť k tomu disponují odpovídající způsobilostí ve smyslu § 9 občanského zákoníku z roku 1964, resp. § 31 občanského zákoníku z roku 2012, podle něhož „*se má za to, že každý nezletilý, který nenabyl plné svéprávnosti, je způsobilý k právním jednáním co do povahy přiměřeným rozumové a volní vyspělosti nezletilých jeho věku*“. Žalobce tak mj. zakázal vstup, resp. vyžadoval doprovod rodičů i u dětí, které jsou vzhledem ke svému věku a vyspělosti (samostatně) způsobilé k právnímu jednání, spočívajícím v přijímání služeb nabízených žalobcem, např. k zakoupení a konzumaci v restauraci nabízené stravy či nealkoholických nápojů.

[30] V návaznosti na provedené závěry lze konstatovat, že obdobný přístup k problematice omezení vstupu dětí do provozovny zaujímá rovněž veřejný ochránce práv, který ve zprávě o šetření ve věci vyloučení přístupu dětí mladších dvanácti let do provozoven M., s. r. o. ze dne 9. 8. 2011 (všechny zde uváděné zprávy dostupné z: [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)), dospěl k závěru, že „*znemožnění přístupu do prodejen této společnosti rodičům – podnikatelům s dětmi do 12 let lze označit za nepřímou diskriminaci při přístupu k podnikání na základě rodičovství. Diskriminace z důvodu rodičovství se dle ustanovení anti-diskriminačního zákona považuje za diskriminaci z důvodu pohlaví. Plošný zákaz vstupu nelze ospravedlnit bezpečností dětí, ačkoliv jde o cíl ve své podstatě legitimní. K jeho dosažení totiž mohou být užity jiné prostředky, které respektují zásadu rovného*

*zacházení.*“ V rámci právního hodnocení ochránce vyložil, že „úplný zákaz celé kategorie dětí s rodiči není pro zajištění bezpečnosti dětí nacházejících se v prodejně vůbec nezbytný; téhož výsledku lze totiž dosáhnout i jinak. Nabízí se tedy otázka, zda nemůže mít zákaz vstupu dětem do 12 let jiný motiv, než zajištění jejich bezpečnosti. V daném kontextu se stává plně zřetelným obecný cíl antidiskriminační legislativy: zabránit plošnému uplatnění či dopadu diskriminačního kritéria. Je-li totiž možné dosáhnout bezpečnosti dítěte i jinými prostředky než jeho neupuštěním (resp. neupuštěním jeho rodičů) do prodejny, existuje důkaz, že bezpečnost dítěte lze zajistit i jinak než striktním zákazem jeho přítomnosti v prostorách provozovny. Na individuální případy by se tedy dalo nazírat jednotlivě, nikoliv na základě domněnky, že přítomnost jakéhokoliv dítěte do 12 let věku přináší neúměrné riziko jeho ohrožení.“ (s. 5, druhý a třetí odstavec shora).

[31] Vycházejí z citované, jakož i dalších zpráv veřejného ochránce práv na úseku diskriminace (srov. zprávy o šetření ve věci omezení přepravy cestujících s kočárkem ze dne 2. 3. 2012, a ze dne 7. 2. 2013), lze poukázat na další rovinu věci, které věnovala pozornost rovněž stěžovatelka v odůvodnění napadeného rozhodnutí, totiž že pokud žalobce do své provozovny zcela zakázal vstup dětí do 6 let, fakticky tím omezil rovněž vstup rodičů tyto děti doprovázejících. Takový postup přitom lze hodnotit jako diskriminaci z důvodu pohlaví, když podle § 2 odst. 4 antidiskriminačního zákona „[z]a diskriminaci z důvodu pohlaví se považuje i diskriminace z důvodu těhotenství, mateřství nebo otcovství a z důvodu pohlavní identifikace“. Antidiskriminační zákon je totiž třeba aplikovat i na rozdílné zacházení mezi skupinou rodičů, kteří mají zájem o návštěvu provozovny žalobce s dítětem mladším 6 let, a ostatními návštěvníky (zákazníky).

[32] Postup žalobce je rozporný i s požadavky práva Evropské unie, jehož právní úprava v oblasti boje proti diskriminaci na základě věku vychází z čl. 10 a čl. 19 Smlouvy o fungování Evropské unie. V této souvislosti

lze poukázat rovněž na čl. 21 Listiny základních práv Evropské unie, který je třeba použít při uplatňování práva Unie a podle něhož „se zakazuje jakákoli diskriminace založená zejména na pohlaví, rase, barvě pleti, etnickém nebo sociálním původu, genetických rysech, jazyku, náboženském vyznání nebo přesvědčení, politických názorech či jakýchkoli jiných názorech, příslušnosti k národnosti menšiny, majetku, narození, zdravotním postižení, věku nebo sexuální orientaci“.

[33] Pakliže žalobce plošně zakázal vstup dětí do 6 let do jím provozované restaurace, a jeho jednání tak lze interpretovat mj. jako diskriminaci z důvodu rodičovství, resp. z důvodu pohlaví, jak bylo uvedeno výše, naráží jeho postup rovněž na právní úpravu sekundárního práva Evropské unie, která této problematice věnuje mimořádnou pozornost. Unijní úprava na tomto úseku vyšla z potírání diskriminace v oblasti zaměstnávání včetně přístupu k práci, pracovních podmínek a odměny za práci, následně se nicméně rozšířila i do oblasti poskytování zboží a služeb. V této souvislosti je třeba poukázat zejména na směrnici Rady 2004/113/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování. Regulace směrnice se podle jejího čl. 3 odst. 1 vztahuje na všechny osoby poskytující veřejně dostupné zboží a služby, přičemž vychází z premisy, že v oblasti přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování je třeba předcházet a odstranit diskriminaci na základě pohlaví. Unijní normotvůrce přitom klade tuto právní úpravu na roveň (dřívější) směrnice Rady 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (bod 10 preambule směrnice 2004/113/ES).

[34] Nejvyšší správní soud se neztotožnil se závěrem městského soudu, který rozhodnutí stěžovatelky co do posouzení okolnosti, zda se žalobce svým jednáním dopustil diskriminace spotřebitelů, vyhodnotil jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Stěžovatelka ve svém rozhodnutí věnovala značnou pozornost odůvodnění závěru, že ze strany žalobce došlo k diskriminaci spotřebitelů,

resp. že předmětné jednání žalobce v rámci vztahů s jeho zákazníky je třeba subsumovat pod pojem diskriminace podle § 6 zákona o ochraně spotřebitele (srov. rozbor na s. 3 a 4 žalobou napadeného rozhodnutí).

[35] Další argumentací, která byla žalobcem uplatněna v dosavadním řízení a která spočívá v tom, že stěžovatelka opomněla, že omezení se týká výhradně dětí do 15 let věku,

příčemž vstup adolescentů ve věku 15–18 let a využívání služeb restaurace žádným způsobem omezovány nejsou, jakož i že v restauraci jsou umístěny tři velkoplošné televizory, jejichž vysílání zpravidla není vhodné pro děti do 12 let věku, se Nejvyšší správní soud již nezabýval, neboť tato nebyla předmětem kasačních námitek a navazujících vyjádření účastníků v rámci řízení před zdejším soudem.

## 3157

### Ochrana spotřebitele: označování potravin

k čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin

**Spotřebitel může při výběru zboží vycházet z jakékoliv informace, která označuje potravinu, její obal nebo místo vystavení. Uvedením chybné informace dochází ke klamání spotřebitele a snížení možnosti vybrat si zboží podle vlastní preference, ať už se to týká jakéhokoliv druhu uvedených údajů. Tato skutečnost není předmětem dokazování, ale vyplývá přímo z chybného označení, které je v rozporu s právem čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, čj. 4 As 151/2014-32)*

**Věc:** Veřejná obchodní společnost Kaufland proti Státní zemědělské a potravinářské inspekci o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Táboře (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 17. 10. 2012 uznala žalobkyni vinnou spácháním správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o potravinách“), jelikož jako právnická osoba a provozovatelka potravinářského podniku porušila povinnost podle čl. 16 nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, a to tím, že při prodeji potravin uváděla spotřebitele v omyl, když dne 8. 6. 2012 na provozovně v Českých Budějovicích uvedla

na trh ovoce a zeleninu, u kterých vyznačila písemný údaj určený pro spotřebitele informující, že označené potraviny pocházejí z České republiky, ačkoliv toto tvrzení bylo v rozporu s údajem o jejich původu. Uvedené tvrzení bylo zesíleno užitím vyobrazení krajiny a vlajky České republiky s doprovodným textem „Čerstvé z České republiky“. Dne 8. 6. 2012 na provozovně v Českých Budějovicích a dne 11. 5. 2012 na provozovně ve Strakonici žalobkyně rovněž uvedla na trh ovoce a zeleninu, u kterých vyznačila písemný údaj určený spotřebitelům informující o zemi původu, jenž byl v rozporu s údajem vyznačeným na spotřebitelských obalech. Za toto jednání uložil správní orgán prvního stupně žalobkyni pokutu podle § 17 odst. 3 písm. b) zákona o potravinách ve výši 400 000 Kč.

V odůvodnění rozhodnutí správní orgán prvního stupně uvedl, že k naplnění skutko-



vé podstaty správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách není třeba zavinění, přičemž žalobkyně pro své protiprávní jednání neuvedla žádné liberační důvody. Jejím jednáním došlo ke snížení práva spotřebitele na řádnou informovanost o nabízené potravine, a tedy i práva na výběr potraviny dle původu jejího vzniku. Cedule, které v provozovnách žalobkyně chybně označovaly původ nabízeného ovoce a zeleniny, byly nepochybně určeny nakupující veřejnosti a tvořily dominantní informační systém v prodejním úseku ovoce a zeleniny. Průměrný spotřebitel v drtivé většině případů sleduje jakost nabízené potraviny v porovnání s její cenou, a mnohdy se také zaměřuje na původ takové potraviny, kdy na základě buď své zkušenosti s určitou destinací, předchozí konzumací, nebo na základě jiné preference upřednostňuje určitou zemi původu potraviny. Spotřebitel obvykle považuje sdělované informace za pravdivé a dále je již neověřuje, takže jednáním žalobkyně mohl být uveden v omyl. Správní orgán prvního stupně přihlédl k přítěžující okolnosti, že protiprávním jednáním mohlo být zasazeno větší množství spotřebitelů, neboť se týkalo devíti druhů potravin o celkové hmotnosti 401,256 kg. Přihlédl však také k polehčující okolnosti, že prodávané potraviny byly odpovídající jakosti, a spotřebitel tedy nebyl poškozen jinak než chybným označením místa původu. Ukázal také na skutečnost, že žalobkyně působí na českém trhu od roku 1997, měla by znát české právní předpisy a zabezpečovat takové označování zboží, kterým spotřebitelé nebudou uváděni v omyl. Dovedl, že zjištěné nedostatky svědčí o selhání systému samokontroly, a přičetl k tíži žalobkyně, že prakticky stejné pochybení, které bylo odhaleno a následně také napraveno na provozovně ve Strakoncích, bylo později odhaleno rovněž na provozovně v Českých Budějovicích. Správní orgán prvního stupně pozitivně zhodnotil, že žalobkyně spolupracovala a po upozornění učinila nápravná opatření. Celkovou míru závažnosti správního deliktu označil jako střední, což promítl do výše uložené pokuty. Vzhledem k charakteru deliktu neshledal podmínky k upuštění od uložení pokuty po-

dle § 17i odst. 6 zákona o potravinách. Poznamenal, že uložení pokuta tvoří 13 % horní hranice sazby a v této výši naplňuje svou preventivní funkci.

Rozhodnutím ze dne 3. 7. 2013 žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila. V odůvodnění rozhodnutí o odvolání uvedla, že klamání spotřebitele bylo způsobeno již umístěním cedulí s chybným označením původu, na čemž nic nemění skutečnost, že na jiných místech byl původ potraviny označen správně. K tomu nebylo třeba provádět dokazování, neboť se jednalo o subsumpci skutkových zjištění pod odpovídající právní normu. Zdůraznila, že cedule s chybnými údaji byly dominantní, nejvýše zavěšené a viditelné z větší dálky. Žalovaná přičetla k tíži žalobkyně, že shora nastíněným způsobem docházelo ke klamání spotřebitelů ve vyšší intenzitě, přičemž toto klamání, respektive tomu odpovídající správní delikt, žalobkyně spáchala přinejmenším ve formě vědomé nedbalosti. Žalovaná konstatovala, že původ potravin je pro mnohé spotřebitele rozhodujícím kritériem nákupu. Přitom poukázala na tiskovou zprávu Ministerstva zemědělství, kterou byl zveřejněn průzkum Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu Akademie věd České republiky s názvem „Bezpečnost potravin ve vnímání obyvatel České republiky“ a uvedla, že toto tvrzení rovněž není třeba dále dokazovat. Žalovaná dodala, že „[o]dvolací orgán se však z důvodu procesní opatrnosti rozhodl výše uvedený text [pozn. jedná se o text třetího odstavce na sedmé straně rozhodnutí správního orgánu prvního stupně] orgánu prvního stupně přесunout z části odůvodnění týkající se způsobu spáchání správního deliktu k části odůvodnění týkající se vymezení daného skutku, což tímto výslovně činí, když část výše uvedeného textu (byť logicky provázaná a skutkově odůvodněná) se vztahuje spíše k samotné skutkové podstatě správního deliktu, za který byl účastník řízení napadeným rozhodnutím sankcionován. Úvahu podřazenou orgánem prvního stupně pod hledisko způsobu spáchání správního delik-

*tu pak odvolací orgán nahrazuje vlastními výše uvedenými úvahami (vycházejícími ze stejného myšlenkového základu) o intenzitě klamání plynoucí z dominantnosti klamavé informace a o tom, že to byl právě účastník řízení, který se rozhodl předmětné potraviny klamavým způsobem označit. Tyto úvahy je nutno vyhodnotit jako přitěžující účastníku řízení.“*

Žalovaná se ztotožnila s názorem žalobkyně, že známost či navštěvovanost provozoven obchodního řetězce nemá vliv na hodnocení následků spáchání správního deliktu. Poukázala však na skutečnost, že takovou úvahu správní orgán prvního stupně neprovedl, neboť se zabýval množstvím spotřebitelů zasažených klamavým jednáním, stejně jako množstvím klamavě označených potravin, což odpovídá názoru Nejvyššího správního soudu, který vyjádřil v rozsudku ze dne 22. 12. 2005, čj. 4 As 47/2004-87. Žalovaná ovšem uvedla, že „[p]ro vyjasnění však odvolací orgán část textu vztahujícího se ke známosti a navštěvovanosti obou provozoven účastníka řízení z textu vyjímá, přičemž úvahu týkající se množství možných oklamáných spotřebitelů ve vztahu k celkovému množství nabízených potravin zůstává zachována s doplněním, že množství potenciálně oklamáných spotřebitelů je nutno posuzovat zejména s ohledem na riziko jejich možného ekonomického poškození, když spotřebitelé by si v případě pravdivého označení země původu na informační ceduli nemuseli ani chtít zakoupit. Odvolací orgán se pro úplnost k hledisku následků spáchání správního deliktu vyjadřuje dále tak, že ve prospěch účastníka řízení byla orgánem prvního stupně hodnocena skutečnost, že předmětné potraviny odpovídaly uvedené jakosti, a spotřebitel tak nebyl poškozen jinak, než tak, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí (klamáním). Odvolací orgán konstatuje, že tuto úvahu nepovažuje za opodstatněnou, když dodržení požadavku jakosti, která je potravinovým právem předpokládána, nelze hodnotit ve prospěch účastníka řízení, naopak, v případě porušení požadavků na jakost by se účastník řízení dopustil dalšího protiprávního jednání,

*za které by rovněž mohl být sankcionován. Tuto úvahu hodnocenou ve prospěch účastníka řízení proto výslovně z odůvodnění napadeného rozhodnutí odvolací orgán vypouští.“*

Žalovaná přisvědčila tvrzení, že délka působení na trhu nemá vliv na hodnocení závažnosti spáchaného správního deliktu, a proto tuto část z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyňala. Shodla se však se závěrem správního orgánu prvního stupně, že v provozovnách žalobkyně nebyl zajištěn efektivní systém vnitřní kontroly. V opačném případě by nebylo možné, aby se pochybení žalobkyně opakovalo i po upozornění žalované v její jiné provozovně. K této odvolací námitce žalovaná rovněž poukázala na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. 29 A 51/2011. K pozitivnímu hodnocení spolupráce žalobkyně se správním orgánem prvního stupně žalovaná uvedla, že tuto skutečnost by bylo možné hodnotit jako polehčující, pokud by se jednalo o nadstandardní spolupráci, nikoliv pokud se jednalo o pouhé splnění opatření uloženého správním orgánem. Žalovaná odmítla tvrzení, že se správní orgán prvního stupně nezabýval všemi zákonnými hledisky a s odkazem na konkrétní pasáže napadeného rozhodnutí poukázala na to, že byl zhodnocen způsob, okolnosti i následky spáchání správního deliktu. I přes provedené úpravy odůvodnění rozhodnutí se žalovaná ztotožnila s úvahou správního orgánu prvního stupně, který celkovou míru závažnosti deliktního jednání zhodnotil jako středně vysokou. Žalovaná odmítla námitku ohledně nepřiměřenosti výše uložené pokuty a konstatovala, že správní orgán prvního stupně vycházel z celkového hodnocení závažnosti deliktního jednání, a s ohledem na provedené úpravy odůvodnění rozhodnutí zopakovala přitěžující a polehčující okolnosti, které vedly k uložení pokuty ve stanovené výši. Vzhledem k objektivní odpovědnosti uplatňované v případě správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách označila žalovaná tvrzení žalobkyně, že k porušení čl. 16 nařízení č. 178/2002 došlo pouze v důsledku administrativního nedoplnění, za zcela irelevantní.

Žalovaná shrnula, že uložená pokuta ve výši 13 % horní hranice sazby představuje odůvodněnou a přiměřenou pokutu, která odpovídá preventivnímu i represivnímu charakteru sankce. Vzhledem k těmto závěrům neshledala důvod ani k tomu, aby uloženou pokutu snížila. Dodala, že drobnými změnami v odůvodnění napadeného rozhodnutí zhojila jeho vady, přičemž poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2003, čj. 7 A 124/2000-39, podle kterého správní řízení prvního stupně i odvolací správní řízení tvoří jediný celek.

Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 19. 6. 2014, čj. 10 A 100/2013-47, žalobu proti rozhodnutí žalované zamítl. V odůvodnění rozsudku konstatoval, že neshledal nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí, jelikož žalobkyně navíc námitku nepřezkoumatelnosti ani nekonkretizovala. Správní orgány popsaly protiprávní jednání žalobkyně, a to z hlediska věcného, časového i místního. V odůvodnění napadeného rozhodnutí byly popsány zjištěné skutečnosti, stejně jako proces subsumpce zjištěného a nikým nezpochybněného skutkového stavu pod konkrétní právní normu stanovící skutkovou podstatu správního deliktu. Procesní postup, při kterém žalovaná upravila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, odpovídá § 90 správního řádu a není v rozporu se zásadou dvojstupňovosti správního řízení. Soud rovněž neshledal důvodnými námitky porušení zásady materiální pravdy a *ne bis in idem*. K porušení zásady materiální pravdy uvedl, že k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách ve spojení s čl. 16 nařízení č. 178/2002 došlo umístěním cedule s chybnými údaji o původu zboží. Krajský soud dále poukázal na skutečnost, že úvaha správních orgánů o preferencích spotřebitelů nevybočuje z mezí běžné logiky, nevyžaduje další dokazování a opírá se o veřejně dostupné informace. Soud konstatoval, že k porušení zásady *ne bis in idem* žalobkyně nevedla konkrétní argumentaci a že takové pochybení nebylo zjištěno ani z vlastní činnosti soudu. Žalovaná správně nezohlednila tvrzení o administrativ-

ní povaze pochybení žalobkyně. Taková námitka nebyla vznesena při provádění kontroly a absence úmyslu žalobkyně v daném případě není relevantní pro posouzení odpovědnosti či výše uloženého trestu. Krajský soud uzavřel, že uložená pokuta činila 13 % horní hranice sazby, správní orgány odůvodnily, že takováto výše odpovídá střední závažnosti deliktního jednání a plní i preventivní funkci. Z těchto důvodů krajský soud neshledal nepřezkoumatelnost, nezákonnost ani věcnou nesprávnost napadeného rozhodnutí.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž namítla, že soud nesprávně posoudil otázku přezkoumatelnosti rozhodnutí žalované, které rovněž trpí věcnou a právní nesprávností pro rozpor se zásadami materiální pravdy, dvojstupňovosti a *ne bis in idem*. Výši uložené pokuty označila jako nepřiměřenou. Uvedla, že krajský soud vypořádal námitku porušení zásady dvojstupňovosti správního řízení nesprávně, neboť nelze aprobovat procesní postup, kterým žalovaná přemístila část odůvodnění o způsobu spáchání správního deliktu do části o vymezení skutku, aniž by současně změnila výrok rozhodnutí. Takový postup stěžovatelka přičítala motivaci žalované zachovat výši uložené pokuty, což ovšem podle jejího názoru není přípustné, neboť proti rozhodnutí o odvolání již nelze podat další odvolání. Stěžovatelka brojila proti hypotetickému závěru správních orgánů, že se spotřebitel zaměřuje na zemi původu ovoce a zeleniny a že považuje informace na cedulích za rozhodující. Uvedla, že pro toto tvrzení ve spisovém materiálu nejsou žádné důkazy a že krajský soud v tomto ohledu argumentoval zcela nepřipustným způsobem, neboť odkázal na subjektivní přesvědčení žalované. Dále poukázala na porušení zásady *ne bis in idem*, neboť správní orgány posuzovaly „*uvádění spotřebitelů v omyl*“ jako znak skutkové podstaty správního deliktu a současně k němu přihlížely i z hlediska výše uložené sankce. Stěžovatelka se rovněž ohradila proti tomu, že míra klamání spotřebitele byla správními orgány i krajským soudem posouzena jako vyšší, a to nikoliv na základě průzkumu preference při

nákupu potravin, ale průzkumu důvěry spotřebitelů v nezávadnost potravin vyrobených v České republice. Stěžovatelka namítla, že při posuzování výše uložené pokuty nebylo zohledněno, že pochybení, kterého se dopustila, bylo způsobeno výlučně administrativní chybou a nikoliv úmyslně. Poukázala na to, že své provozovny zásobuje z centrálního skladu, což způsobuje vyšší administrativní náročnost. Rovněž konstatovala, že na posouzení této námítky nemá vliv, kdy byla poprvé uplatněna, jak argumentuje krajský soud. Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry krajského soudu a poukázala na odůvodnění svého rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud neshodl s tvrzením stěžovatelky, že postupem žalované došlo k porušení zásady dvojstupňovosti. Oprávnění odvolacího správního orgánu změnit odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je explicitně stanoveno v § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, přípustnost takového postupu byla dovozena v odborné literatuře, viz například Vedral, J. *Správní řád: Komentář*. 2. vyd. Praha : Bova Polygon, 2012, s. 771, a také v judikatuře zdejšího soudu, viz rozsudek ze dne 26. 2. 2010, čj. 4 Ads 123/2009-99. Podle tohoto rozsudku „[s]kutečnost, že žalovaný doplnil a upřesnil právní úvahu správního orgánu prvního stupně, týkající se závažnosti správního deliktu stěžovatele, nelze považovat za porušení zásady [dvojstupňovosti]. Nejvyšší správní soud v této souvislosti [...] poukazuje na [...] judikaturu, podle které tvoří správní rozhodnutí vydaná v prvním a druhém stupni z hlediska soudního přezkumu jeden celek. Správní řízení bylo v posuzované věci vedeno v obvyklém pořadí dvou správních stolic ([správní orgán prvního stupně] a odvolací správní orgán) tvořících jeden celek. Postup žalovaného, který v menším rozsahu doplnil a upřesnil odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tedy lze akceptovat, aniž by přitom byla dotčena zá-

sada [dvojstupňovosti], jak tvrdí stěžovatel. Tato zásada znamená, že řízení probíhá ve dvou stupních (instancích), přičemž řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podléhá kontrole odvolacího orgánu. [Dvojstupňovost] zajišťuje nejen dvojitě posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před prvním stupněm. Jedná se tedy o pojistku proti přijímání nezákonných a nesprávných rozhodnutí. Primárním účelem této zásady je zaručení tzv. devolutivního a suspenzivního účinku, tedy toho, aby věc byla přezkoumána správním orgánem vyššího stupně a aby byla odložena realizace obsahu výroku napadeného rozhodnutí, což se v daném případě stalo.“

Postup žalované tedy nelze *a priori* považovat za popření zásady dvojstupňovosti a nelze jej rovněž označit za nesprávný, či nezákonný, pokud pozměněné odůvodnění odpovídá výroku rozhodnutí. Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit tvrzení, že přemístění části odůvodnění týkající se okolnosti významné pro rozhodnutí o uložení výše sankce do části vztahující se k vymezení skutku mělo bez dalšího vést ke snížení uložené pokuty. Nesprávnost ani nezákonnost nelze spatřovat v tom, že žalovaná ve svých úvahách dospěla na základě stejných skutkových zjištění ke stejné výši přiměřené sankce, přičemž tuto sankci odůvodnila v některých ohledech odlišným, avšak konzistentním způsobem, neboť to lépe odpovídalo jejímu hodnocení věci. Ani rozsudek krajského soudu tedy není nepřezkoumatelný či nezákonný jen proto, že tuto námítku zhodnotil jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil tvrzení stěžovatelky o porušení zásady materiální pravdy. Žalovaná učinila závěr, že spotřebitel se zaměřuje na zemi původu ovoce a zeleniny a že považuje informace na cedulích za rozhodující. Tyto závěry shledal Nejvyšší správní soud logickými a srozumitelnými. Je zcela důvodné předpokládat, že spotřebitel může při výběru zboží vycházet z jakékoliv informace, která označuje potraviny, její obal nebo místo vystavení. Uvedením chybné infor-

mace dochází ke klamání spotřebitele a snížení možnosti vybrat si zboží podle vlastní preference, ať už se týká jakéhokoliv druhu uvedených údajů. Tato skutečnost není předmětem dokazování, ale vyplývá přímo z chybného označení, které je v rozporu s právem. V posuzovaném případě správní orgány zjistily, že stěžovatelka uváděla chybné informace o zemi původu ovoce a zeleniny a při hodnocení této skutečnosti žalovaná přihlédla k průzkumu důvěry spotřebitelů v nezávadnost potravin vyrobených v České republice jako k veřejně známé informaci. Jedná se o kvantitativní šetření Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu Akademie věd České republiky, jehož důvěryhodnost či závěry v řízení nebyly napadeny. Uvedený průzkum konstatuje, že zdravotní nezávadnost je hodnocena rozdílně u potravin vyráběných v České republice a u potravin vyráběných v zahraničí, přičemž téměř tři čtvrtiny obyvatel považují zdravotní nezávadnost českých potravin za dobrou. Zcela logickým vyústěním této informace je závěr, že velká část spotřebitelů sleduje údaj o zemi původu zboží, které nakupuje. Pokud by spotřebitelé byli k tomuto údaji lhostejní, tak by se nemohli vyjádřit ke zdravotní nezávadnosti právě českých výrobků, a to do značné míry odlišně oproti zahraničním výrobkům. Lze tedy důvodně předpokládat, že běžný spotřebitel při výběru potravin vychází z vlastního názoru o zdravotní nezávadnosti potravin. Vyšší míra klamání ovšem nebyla dovozena z nastíněného průzkumu, ale ze způsobu, jakým ke klamání spotřebitelů došlo. Chybné údaje totiž byly doplněny řadou zdůrazňujících prvků, jejichž účelem bylo bezesporu přitáhnout větší pozornost zákazníků stěžovatelky. Právě proto, že míra klamání byla v daném případě vyšší, než postačuje k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách ve spojení s čl. 16 nařízení č. 178/2002, bylo možné tuto okolnost promítnout jako přitěžující okolnost do výroku o výši pokuty. Za hypotetický nelze označit ani závěr žalované, že spotřebitel považuje informace na cedulích, které označují zboží, za rozhodující. Ze

spisového materiálu je zřejmé, že chybné informace byly uvedeny na cedulích, které byly umístěny na dominantním, dobře viditelném místě provozovny společně s dalšími zvýrazňujícími prvky. Je zřejmé, že tyto cedule byly určeny k upoutání pozornosti spotřebitele, a lze tedy opět logicky předpokládat, že z nich spotřebitel získal první informaci o výrobku, aniž by měl povinnost či důvod tuto informaci později prověřovat.

Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že po celou dobu řízení o správním deliktu lze uvádět nové skutečnosti. Závěr krajského soudu, že stěžovatelka podala námitku týkající se neúmyslného zavinění až po provedení kontroly, tedy nemá pro posouzení věci žádný význam. Krajský soud dále uvedl, že otázka zavinění v dané věci není relevantní. Tomu by bylo možné přisvědčit s ohledem na to, že v rámci objektivní odpovědnosti se zavinění nezkoumá, do výše uložené sankce však byla neúmyslná forma zavinění stěžovatelky promítnuta. V tomto ohledu měl krajský soud odůvodnění svého rozsudku lépe vysvětlit. Uvedené nedostatky odůvodnění rozsudku krajského soudu však s ohledem na shora uvedené skutečnosti nemohly mít vliv na jeho správnost a zákonnost.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou, podle níž správní orgány při rozhodování o výši ukládané pokuty nepřihlédly k tomu, že v dané věci k protiprávnímu jednání došlo výlučně administrativní chybou, a nikoliv úmyslně. Administrativní náročnost zásobování nemůže představovat polehčující okolnost, neboť je zcela na vůli stěžovatelky, jak uspořádá své vnitřní poměry, aby byla schopna splnit všechny zákonné požadavky.

Vzhledem k uvedeným skutečnostem nelze kasačním námitkám stěžovatelky přisvědčit. Právní závěry správních orgánů i krajského soudu totiž mají oporu ve skutkových zjištěních, nejsou nepřezkoumatelné, nezákonné ani věcně nesprávné. Uložená pokuta je přiměřená skutkovým zjištěním o správním deliktu a odpovídá odůvodnění rozhodnutí žalované.

## Sociální zabezpečení: vrácení přeplatku na pojistném na sociální zabezpečení; právní nástupce zemřelého zaměstnance

k § 17 odst. 3 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění zákona č. 261/2007 Sb.

**Právní nástupce zemřelého zaměstnance může požádat o vrácení přeplatku na pojistném na sociální zabezpečení podle § 17 odst. 3 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení, a má právo na jeho vyplacení.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2014, čj. 6 Ads 99/2013-18)*

**Prejudikatura:** č. 1916/2009 Sb. NSS.

**Věc:** Hana P. proti České správě sociálního zabezpečení o vrácení přeplatku na pojistném, o kasační stížnosti žalované.

Podstatou posuzovaného případu je právní otázka, zda může právní nástupce zemřelého zaměstnance požádat o vrácení přeplatku na pojistném na sociální zabezpečení. Jedná se o přeplatek vznikající v důsledku toho, že zaměstnanec je zaměstnán v daném roce u více zaměstnavatelů a součet jeho vyměřovacích základů překročí maximální vyměřovací základ (srov. § 15a zákona o pojistném na sociální zabezpečení ve znění účinném do 30. 6. 2010).

V konkrétním případě se jedná o přeplatek na pojistném na sociální zabezpečení ve výši 73 498 Kč, který vznikl za rok 2009 manželovi žalobkyně. Ten zemřel dne 1. 12. 2009, žalobkyně poté požádala dne 2. 4. 2010 o vrácení vzniklého přeplatku. Okresní správa sociálního zabezpečení Olomouc (správní orgán I. stupně) její žádost zamítla rozhodnutím ze dne 21. 4. 2010. Svě rozhodnutí založila okresní správa na tom, že podle § 17 odst. 3 zákona o pojistném na sociální zabezpečení se předmětný přeplatek na pojistném vrací zaměstnanci jen na základě jeho písemné žádosti. Jestliže zaměstnanec zemře, aniž by o vrácení přeplatku požádal, zaniká právo požádat o vrácení přeplatku jeho smrtí. Toto rozhodnutí pak v podstatě se shodnou argumentací potvrdila žalovaná svým rozhodnutím ze dne 28. 6. 2010.

Krajský soud v Ostravě svým rozsudkem ze dne 9. 12. 2013, čj. 38 Ad 24/2011-32, vyhověl žalobě, obě výše uvedená správní roz-

hodnutí zrušil a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení. Neztotožnil se sice s názorem žalobkyně, že přeplatek na pojistném představuje bezdůvodné obohacení státu, a nárok na jeho vydání tak přechází na dědice jako jakékoliv jiné majetkové právo, dal jí však za pravdu z jiných důvodů. Konkrétně se opřel o znění § 17 odst. 1 a 2 zákona o pojistném na sociální zabezpečení, kde zákonodárce hovoří nejen o vrácení přeplatku plátcí pojistného, ale též jeho právnímu nástupci. Výklad žalované je proto podle krajského soudu nelogický a přičí se účelu a smyslu citovaného ustanovení. Nárok na vrácení přeplatku pojistného podle krajského soudu „[n]elze *pojím*at jako ryze osobnostní nárok, který lze uplatnit toliko žádostí podanou plátcem pojistného a který by v případě úmrtí plátce pojistného nemohl přejít na jeho právního nástupce“.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost. V ní upozornila, že pokud § 17 odst. 1 a 2 zákona o pojistném na sociální zabezpečení hovoří o „*plátc*í pojistného“ (a v souvislosti s ním o právnímu nástupci), míní se tím zaměstnavatel či osoba samostatně výdělečně činná. Zaměstnanec je toliko „*poplatníkem pojistného*“. Krajský soud tedy nesprávně posoudil systematiku a věcný obsah právní úpravy. Ustanovení § 17 odst. 1 a 2 upravuje vrácení přeplatku pojistného zaměstnavatelům a osobám samostatně výdělečně činným (a jejich

nástupcům), zatímco § 17 odst. 3 téhož zákona obsahuje komplexní právní úpravu vracení přeplatku na pojistném vůči zaměstnancům. Ustanovení třetího odstavce je vůči předchozím dvěma specifické a zcela samostatné. Třetí odstavec sice stanoví obdobné použití odstavce 1 věty druhé a odstavce 2 věty druhé citovaného ustanovení, avšak pouze v tom směru, že okresní správa sociálního zabezpečení může použít přeplatek na pojistném na úhradu jiného splatného závazku a že v případě opožděného vrácení přeplatku okresní správou sociálního zabezpečení má oprávněný nárok na úrok z přeplatku ve stanovené výši. Z tohoto odkazu nelze dovozovat změnu adresáta právní úpravy na jiný právní subjekt (zde na právního nástupce zaměstnance). Závěr krajského soudu proto jde nad rámec platné právní úpravy a mimo vůli zákonodárce, který v § 17 odst. 3 výslovně stanovil, že „[p]řeplatek [...] vrátí okresní správa sociálního zabezpečení zaměstnanci jen na základě jeho písemné žádosti doložené potvrzením zaměstnavatele“.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [8] Nejvyšší správní soud nejprve upozorňuje, že správní orgány v řízení nezjišťovaly, zda žalobkyně skutečně je dědičkou po svém zemřelém manželovi, neboť vzhledem k právnímu názoru, který zastávají, to pro ně nehrálo žádnou roli. Tvrzení žalobkyně, že je z hlediska soukromého práva právní nástupkyní svého manžela, nicméně žalovaná v soudním řízení nezpochybňovala, proto i Nejvyšší správní soud z něj bude v dalších úvahách vycházet, jakkoli tento předpoklad nevyklučuje případný jiný závěr stran této otázky v dalším řízení.

[9] Argumentaci v této věci se patří otevřít obecnější úvahou o vztahu veřejného a soukromého práva, pokud jde o právní nástupnictví fyzických osob. Základním princi-

pem dědického práva je univerzální sukcese, kdy dědic vstupuje do všech práv a povinností zůstavitele s výjimkou těch, které jsou vázány či omezeny výlučně na jeho osobu (srov. § 579 odst. 2 občanského zákoníku z roku 1964, platného do 31. 12. 2013, resp. § 1475 odst. 2 občanského zákoníku z roku 2012). Tento princip nepochybně platí pro veškerá soukromá subjektivní práva a povinnosti. O tom, zda se vztahuje též na subjektivní práva a povinnosti, které mají veřejnoprávní povahu, se vedou v odborné literatuře polemiky (srov. např. Taranda, P. K odpovědnosti dědice za pokutu pravomocně uloženou zůstaviteli. *Daně a právo v praxi*, 2009, č. 3.; dlužno k tomu podotknout, že Nejvyšší správní soud se v případě povinnosti zaplatit uloženou pokutu za přestupek kloní ve svém rozsudku ze dne 13. 12. 2012, čj. 7 As 167/2012-34, k názoru, že na dědice nepřechází, z opačného názoru ovšem implicitně vycházel Vrchní soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 21. 3. 1997, čj. 7 A 155/94-38). Zřejmě proto přistupuje zákonodárce k této otázce pragmaticky a právní nástupnictví, resp. přechod veřejnoprávních práv a povinností, upravuje vždy *ad hoc* v jednotlivých veřejnoprávních předpisech (základní přehled těchto zvláštních úprav poskytuje např. článek Klega, L. Práva, která v případě smrti přecházejí jinak než děděním. *Bulletin advokacie*, 2009, č. 5.). V některých z těchto předpisů nacházíme odkaz na ustanovení občanského zákoníku o dědění, čímž veřejnoprávní úprava „*vtahuje*“ soukromoprávní úpravu právního nástupnictví do oblasti veřejného práva.

[10] Univerzální sukcese nicméně zůstává základním a osvědčeným pravidlem pro právní nástupnictví dědiců po zemřelých osobách přinejmenším v oblasti soukromého práva. Proto podle názoru Nejvyššího správního soudu platí, že jestliže se zákonodárce v oblasti veřejného práva od tohoto principu odchýlí – a nejde přitom o právo či povinnost, u nichž by bylo možno obdobně jako v soukromém právu dovést vázanost na osobu zemřelého, jako je tomu např. u pokuty za přestupek – měl by tak učinit vědomě, cíleně a jednoznačně tuto svou vůli vyjádřit. V opač-

ném případě, tedy jestliže právní předpis zůstává nejasný nebo je v něm možné spatřovat mezeru (k mezerám v zákoně viz níže), je zcela namístě použít princip univerzální sukcese jako výkladové východisko.

[11] Po tomto obecnějším zarámování je již možno se zaměřit na výklad § 17 zákona o pojistném na sociální zabezpečení, jak jej provedl krajský soud. Citované ustanovení upravuje v odstavci 1 a 2 vrácení přeplatku na pojistném plátcí pojistného (tedy zaměstnavateli nebo osobě samostatně výdělečně činné) nebo jeho právnímu nástupci, a to následujícím způsobem (zvýraznění doplnil Nejvyšší správní soud – jde o věty, na jejichž obdobné použití následně odkazuje odstavec třetí):

*„(1) Přeplatek na pojistném se vrací plátcí pojistného nebo jeho právnímu nástupci do pěti let po uplynutí kalendářního roku, v němž vznikl, pokud není jiného splatného závazku vůči okresní správě sociálního zabezpečení. Je-li takový závazek, použije se přeplatku na pojistném k jeho úhradě. Po úhradě splatných závazků na pojistném lze použít přeplatku na pojistném také k úhradě dluhu v nemocenském nebo důchodovém pojištění. Splatný závazek podle věty první a třetí se zjišťuje, má-li zaměstnavatel více mzdových účtáren, ve vztahu ke všem těmto mzdovým účtárnám.*

*(2) Příslušná okresní správa sociálního zabezpečení je povinna vrátit přeplatek na pojistném do jednoho měsíce ode dne, kdy tento přeplatek zjistila. Požádal-li plátcé pojistného nebo jeho právní nástupce o vrácení přeplatku na pojistném a příslušná správa sociálního zabezpečení vrátila přeplatek na pojistném po uplynutí lhůty stanovené pro vydání rozhodnutí o přeplatku na pojistném, je povinna zaplatit úrok z přeplatku za dobu po uplynutí této lhůty ve výši 140 % diskontní úrokové sazby České národní banky platné první den kalendářního čtvrtletí, v němž tato lhůta uplynula; pro den platby přeplatku na pojistném platí obdobně § 19 odst. 2 písm. a) a b). Za žádost o vrácení přeplatku na pojistném se považuje*

*vždy podání přehledu podle § 15 odst. 1, vyplývá-li z něho přeplatek na pojistném. Na žádost osoby samostatně výdělečně činné použije příslušná okresní správa sociálního zabezpečení přeplatek na pojistném vyplývající z přehledu podle § 15 odst. 1 na úhradu záloh na pojistném do budoucna, nejdéle však do konce měsíce června následujícího kalendářního roku; za den zaplacení záloh na pojistném se přitom považuje den, kdy osoba samostatně výdělečně činná podala přehled podle § 15 odst. 1 spolu s takovou žádostí.“*

[12] Až do dne 31. 12. 2007 citované ustanovení více odstavců nemělo. Odstavec třetí se stal jeho součástí až v souvislosti se zavedením maximálního vyměřovacího základu zaměstnance zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů – teprve se zavedením tohoto institutu vyvstala potřeba řešit situaci, která u zaměstnance, jenž v průběhu roku změnil zaměstnavatele nebo má souběžně více pracovních poměrů, zákonitě vzniká, totiž že nezaznamená překročení maximálního vyměřovacího základu a dále odvádí pojistné, čímž mu vznikne přeplatek. To daný zaměstnanec zpravidla zjistí až po skončení příslušného kalendářního roku po sečtení příjmů a vypočtení vyměřovacích základů od všech zaměstnavatelů. Právní úprava v § 17 zákona o pojistném na sociální zabezpečení na to pamatuje následujícím způsobem (zvýraznění doplnil Nejvyšší správní soud):

*„(3) Přeplatek podle § 15a odst. 2 písm. b) vrátí okresní správa sociálního zabezpečení zaměstnanci jen na základě jeho písemné žádosti doložené potvrzením zaměstnavatele podle § 15a odst. 3; ustanovení odstavce 1 věty druhé a odstavce 2 věty druhé platí přitom obdobně. Nárok na vrácení přeplatku zaniká, nebyla-li žádost o vrácení přeplatku podána do 5 let po uplynutí kalendářního roku, v němž přeplatek vznikl. Pro účely vrácení přeplatku na pojistném zaměstnanci se do částky maximálního vyměřovacího základu zahrnují nejdříve vyměřovací základy z těch zaměstnání, v nichž je zaměstnanec poplatníkem pojistného.“*



[13] Se žalovanou musí Nejvyšší správní soud souhlasit v tom, že samotné jazykové znění citovaného ustanovení je jednoznačné. O vrácení přeplatku musí podle zákona skutečně požádat zaměstnanec. Ani rozšiřujícím výkladem nelze dovodit, že by se v pojmu „zaměstnanec“ skrývala též slova „jeho právní nástupce“. Stejně tak odkaz na odstavec druhý větu druhou nelze číst tak, že by měnil podmínky pro vrácení přeplatku. Jeho smyslem je, přesně jak uvádí žalovaná, obdařit i zaměstnance dobrodiním spočívajícím v tom, že pokud příslušná správa sociálního zabezpečení vrátí přeplatek po uplynutí lhůty jednoho měsíce od podání žádosti, má zaměstnanec nárok na zaplacení úroku z „prodlení“.

[14] Je tedy namístě se ptát, zda chybějící právní úprava nástupnictví po zemřelém zaměstnanci představuje mezeru v zákoně, či nikoliv. Právní metodologie rozeznává meze-ry právé, tzv. logické, a nepravé, tzv. teleologické (srov. Melzer, F. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 222 a násl.). O pravou mezeru se v daném případě zcela jistě nejedná – předmětné ustanovení je i při prostém jazykovém výkladu funkční a nevyvolává situace, které by bez jeho dotvoření nebylo možno nijak právně vyřešit. Jeho problematičnost spočívá daleko spíše v tom, že vede k nespravedlivému výsledku. Doslovným výkladem totiž docházíme k tomu, že smrtí zaměstnance zaniká možnost, aby se jeho pozůstalost rozhodla o ta aktiva, která nad rámec svých povinností (a tedy bez právního důvodu) převedl na stát a zmenšil tím své jmění. Nutno podotknout, že z tohoto úhlu pohledu – tedy z hlediska principiálního a morálního – je podobnost přeplatku na pojistném a bezdůvodného obohacení zřejmá, jakkoliv jde o dva samostatné právní instituty s vlastní právní úpravou (k nemožnosti jejich volné záměny zejména z hlediska lhůt srov. krajským soudem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, čj. 6 Ads 16/2009-81, č. 1916/2009 Sb. NSS).

[15] Jazykový výklad preferovaný žalovanou navíc vytváří i nerovnost mezi subjekty pojistného vztahu. Zatímco přeplatek na po-

jistném, jež zaplatil zaměstnavatel nebo osoba samostatně výdělečně činná, je možno vrátit též jejich právním nástupcům na základě jejich žádosti, u zaměstnance tato možnost ze samotného textu zákona nevyplývá. Přitom přeplatek na pojistném z důvodu překročení maximálního vyměřovacího základu může vzniknout i u osoby samostatně výdělečně činné (srov. § 15a odst. 5 a 6 zákona o pojistném na sociální zabezpečení). Ukazuje se tak v plné nahotě, že jazykový výklad zakládá nerovnost mezi dvěma fyzickými osobami (podnikající a nepodnikající), a to nikoliv pouze z hlediska vrácení dvou různých přeplatků na pojistném, ale dokonce u přeplatku vzniklého z téhož právního důvodu. Takový výsledek je zjevně nežádoucí. Uvedené úvahy jsou podle Nejvyššího správního soudu dostatečným podkladem pro konstatování, že § 17 odst. 3 zákon o pojistném na sociální zabezpečení obsahuje nepravou (teleologickou) mezeru, a je proto možno dále uvažovat o tom, zda je zde výkladový prostor pro její uzavření.

[16] Jak již bylo výše řečeno, text zákona je v tomto případě jednoznačný. Pokud by jej chtěl soud překlenout, musel by tak učinit pomocí analogie. Ta se však připouští pouze v případě, že se nedostane do rozporu s jasnou a jednoznačně vyjádřenou vůlí zákonodárce, neboť tím by soud narušil princip dělby moci. V daném případě ale nic takového nehrozí, spíše naopak. Důvodová zpráva k zákonu o stabilizaci veřejných rozpočtů sice k citovanému ustanovení nic zásadního neříká (srov. text důvodové zprávy k čl. ...VI zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů), z její obecné části však vyplývá, že zavedení maximálního vyměřovacího základu pro zaměstnance bylo reakcí na kritiku dosavadní rozdílné právní úpravy zaměstnanců oproti osobám samostatně výdělečně činným – zatímco pro zaměstnance maximální vyměřovací základ stanoven nebyl, pro osoby samostatně výdělečně činné ano [srov. citovanou důvodovou zprávu, část „Oblast sociální“, kapitola „A) Zhodnocení platného právního stavu“]. Výklad, který by vedl ke zrovnoprávnění obou uvedených skupin osob v otázce vrácení přeplatku na pojistném, tedy podle

všeho naplní i původní cíl a úmysl zákonodárce.

[17] Použití analogie ostatně nahrává i systematika vykládaného ustanovení. Nejvyšší správní soud má za to, že významové těžiště věty „[p]řeplatek podle § 15a odst. 2 písm. b) vrátí okresní správa sociálního zabezpečení zaměstnanci jen na základě jeho písemné žádosti doložené potvrzením zaměstnavatele podle § 15a odst. 3“ leží ve slovech „jen na základě žádosti“. Nelze totiž přehlédnout, že původní dva odstavce § 17 byly vystavěny na jiném principu, totiž na principu oficiality. Podle nich vzniká příslušné správě sociálního zabezpečení povinnost vrátit přeplatek okamžikem, kdy jej sama zjistí, např. při provedení kontroly (vrácení pak musí proběhnout do jednoho měsíce). Až jako druhá možnost je upravena též situace, kdy o vrácení přeplatku požádá sám plátce pojistného či jeho právní nástupce, a teprve z jeho žádosti je příslušná správa sociálního zabezpečení o přeplatku dozví. Zákonodárce tak podle Nejvyššího správního soudu mínil v odstavci třetím v prvé řadě vyjádřit myšlenku, že přeplatek na pojistném vzniklý zaměstnanci v souvislosti s (nově zavedeným) maximálním vyměřovacím základem, se zaměstnanci vrací pouze a výhradně na základě podané žádosti, nikoliv z moci úřední. Klást v tomto kontextu důraz na přivlastňovací zájmeno „jeho“ ve spojení se slovem „žádost“ se jeví Nejvyššímu správnímu soudu jako formalistické a nedůvodné.

[18] Jestliže tedy § 17 odst. 1 a 2 zákona o pojistném na sociální zabezpečení umožňuje, aby o vrácení přeplatku na pojistném na sociální zabezpečení požádal jak plátce pojistného, tak i jeho právní nástupce, pak je zcela namístě dovodit pomocí analogie stejné pravidlo i pro vrácení přeplatku na pojistném zaměstnanci podle odstavce třetího komentovaného ustanovení, jako to učinil krajský soud. Ten se sice o použití analogie výslovně nezmiňuje a jeho rozsudek je ohled-

ně metodologie výkladu poněkud kusý, základní úvahové směřování je však z textu odůvodnění dostatečně zřejmé. Navíc ani sama žalovaná nenabídla ve své kasační stížnosti žádné hlubší argumenty proti použitému výkladu (smysl a účel zákonné úpravy, nežádoucí důsledky použitého výkladu v praxi apod.), omezila se prakticky jen na obecnou výtku, že pojmy poplatník a plátce pojistného nelze volně zaměňovat. To vše vede Nejvyšší správní soud k závěru, že analogie je zde přípustnou výkladovou metodou vedoucí ke spravedlivému výsledku.

[19] Na podporu použitého výkladu lze poukázat na právní úpravu daní, kde také často dochází k přepátkům ze strany adresátů státní správy vůči státu (fisku). Vracení přepátků dědicům jakožto právním nástupcům zůstavitele, a to i na základě daňového příznání, které dědic podá za zemřelého předchůdce, je zde zcela běžnou a samozřejmou praxí. Platilo to jak podle § 40 odst. 7 ve spojení s § 57 odst. 3 dříve platného zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků\*) (srov. Taranda, P. Dědictví v daňových souvislostech aneb slasti a strasti českého dědice ve světle daňových zákonů. *Poradce*, 2003, č. 2.), tak i podle nyní platného § 239 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (srov. Fučíková, J. Daňové povinnosti související s úmrtím fyzické osoby v podmínkách daňového řádu. *Daně a právo v praxi*, 2011, č. 10.).

[20] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud dospěl ve svém rozsudku ke správnému právnímu závěru, že právní nástupce zemřelého zaměstnance může požádat o vrácení přeplatku na pojistném na sociální zabezpečení podle § 17 odst. 3 zákona o pojistném na sociální zabezpečení a má právo na jeho vyplacení. Z toho důvodu vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

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

**Stavební řízení: účastenství v řízení**

k § 109 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012<sup>\*)</sup>

k § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákonů č. 218/2004 Sb. a č. 186/2006 Sb.

**Občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, bylo oprávněno účastnit se stavebního řízení vedeného podle § 109 a násl. stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012 za splnění podmínek uvedených v § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, čj. 1 As 176/2012-130)*

**Prejudikatura:** č. 1861/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 2/1998 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 282/97), č. 198/2008 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 14/07) a č. 57/2009 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 2239/07).

**Věc:** Spolek Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu proti Ministerstvu dopravy, za účasti Ředitelství silnic a dálnic České republiky, o účastenství v řízení, o kasační stížnosti žalobce.

Osoba zúčastněná na řízení podala dne 13. 3. 2009 u žalovaného, jako speciálního stavebního úřadu ve věcech dálnic a rychlostních silnic, žádost o stavební povolení pro stavbu „*Dálnice D 8, stavba 0805 Lovosice-Řehlovice, část F – tunel Radejčín*“ v rozsahu stavebních objektů povolovaných žalovaným. Veřejnou vyhláškou ze dne 17. 3. 2009 žalovaný oznámil zahájení stavebního řízení a vyzval účastníky řízení k podání námitek a připomínek. Dne 22. 3. 2009 oznámil žalobce žalovanému, že hodlá vystupovat ve stavebním řízení jako účastník, a to na základě § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dne 16. 4. 2009 podal námitky proti zámeru. Následně žalovaný dne 23. 4. 2009 vydal stavební povolení, v němž rozhodl i o námitkách stěžovatele.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného rozklad, který ministr rozhodnutím ze dne 2. 9. 2009 zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil.

Proti rozhodnutí ministra dopravy podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 26. 9. 2012, čj. 9 Ca

312/2009-164, zamítl. K aktivní legitimaci žalobce městský soud konstatoval, že se napadené rozhodnutí nedotýká jeho hmotněprávní sféry, neboť právníckým osobám podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu právo na příznivé životní prostředí z povahy věci náležet nemůže. S odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, čj. 1 As 77/2011-325, nebo ze dne 1. 6. 2011, čj. 1 As 6/2011-347, č. 2368/2011 Sb. NSS, městský soud uvedl, že žalobci po právu náleželo postavení účastníka ve stavebním řízení, proto podanou žalobu věcně projednal. Žádnou z žalobních námitek týkajících se nezákonnosti stanoviska EIA, nezákonnosti rozhodnutí o výjimce ze zákazu stavět nové dálnice na území CHKO České Středohoří, nezákonnosti stanoviska Městského úřadu v Lovosicích ze dne 19. 3. 2008, nepřezkoumatelnosti stavebního povolení, nezákonnosti podkladových rozhodnutí o povolení výjimky z ochrany ohrožených druhů živočichů a rostlin a absence pravomocného rozhodnutí o kácení mimolesních dřevin ovšem městský soud neshledal důvodnou.

<sup>\*) S účinností od 1. 1. 2013 byl § 109 změněn zákonem č. 350/2012 Sb.</sup>

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které uplatnil námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku z důvodu nedostatečného vypořádání některých žalobních námitek.

Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti mj. rozporovala účastenství stěžovatele ve stavebním řízení a v této souvislosti poukázala na judikaturu druhého senátu Nejvyššího správního soudu – konkrétně na rozsudek ze dne 14. 1. 2013, čj. 2 As 7/2011-274, podle něhož občanská sdružení nejsou účastníky stavebního řízení. Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že vzhledem k tomu, že judikatura druhého senátu je v rozporu s rozhodovací praxí prvního senátu (např. s výše uvedenými rozsudky čj. 1 As 77/2011-325 a čj. 1 As 6/2011-347), jsou splněny podmínky k předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu podle § 17 s. ř. s. Dále konstatovala, že výčet účastníků stavebního řízení obsažený v § 109 stavebního zákona z roku 2006 je taxativní, proto jejich okruh nelze doplňovat o občanská sdružení dle § 70 odst. 2 a odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Při řešení střetu § 109 stavebního zákona z roku 2006 a § 70 odst. 2 a odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je nutno dát přednost § 109 stavebního zákona z roku 2006, který má povahu *lex specialis*. Osoba zúčastněná na řízení doplnila, že uvedený výklad je plně v souladu s Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s.; dále jen „Aarhuská úmluva“) a směrnicí Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí\*).

Dále osoba zúčastněná na řízení uvedla, že závěr o taxativním vymezení účastníků stavebního řízení podle § 109 stavebního zákona z roku 2006 podporuje zejména obdobný způsob vymezení účastníků kolaudačního řízení ve stavebním zákoně z roku 1976\*\*), ve

smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu, zejm. rozsudků ze dne 9. 12. 2004, čj. 7 As 29/2003-78, č. 943/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 26. 10. 2007, čj. 4 As 18/2006-70. Uzavřený okruh účastníků stavebního řízení vyplývá dle osoby zúčastněné na řízení i z komparace účastníků stavebního a územního řízení vymezených v § 109 a § 85 odst. 1 a odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 nebo z průběhu legislativního procesu. Původní vládní návrh stavebního zákona z roku 2006 počítal s tím, že účastníky stavebního řízení budou i další osoby, o nichž to stanoví zvláštní zákon. Takové znění § 109 stavebního zákona z roku 2006 ovšem zákonodárce při projednávání neschválil. U účastníků stavebního řízení lze vyznívat společný znak, jímž je věcné právo k nemovitosti. Z toho se následně odvozuje i okruh námitek, které jsou účastníci oprávněni podávat proti projektové dokumentaci. Je zřejmé, že stavební zákon z roku 2006 s účastí jiných osob než těch taxativně vymezených v § 109 nepočítá.

Ohledně speciality § 109 stavebního zákona z roku 2006 ve vztahu k § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny odkázala osoba zúčastněná na řízení na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, čj. 2 Ans 7/2010-175, č. 2165/2011 Sb. NSS.

Vzhledem k nejednotné judikatuře Nejvyššího správního soudu k otázce účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení osoba zúčastněná na řízení navrhla, aby rozhodující první senát předložil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

První senát při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že ve věci účastenství občanských sdružení dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny ve stavebním řízení vedeném dle § 109 stavebního zákona z roku 2006 existuje u Nejvyššího správního soudu rozpor v judikatuře. Usnesením ze dne 30. 4. 2013, čj. 1 As 176/2012-120, proto postoupil věc rozšířenému senátu.

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

\*\*) *S účinností od 1. 7. 2006 nahrazen stavebním zákonem z roku 2006.*

Vzájemným vztahem § 109 stavebního zákona z roku 2006 a § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny se zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 5. 2010, čj. 5 As 41/2009-91, č. 2127/2010 Sb. NSS. V něm konstatoval, že „[z]ákonné ustanovení, které doplňuje okruh účastníků řízení o osoby, jimž takové právo zakládá zvláštní zákon, není totiž ničím jiným než explicitním odkazem na zvláštní právní úpravu, již je však třeba v každém případě použít před právní úpravou obecnou. Zákonnodárce může takový odkaz do zákonné definice okruhu účastníků řízení zařadit ve snaze vymezit okruh účastníků co neúplněji a nejpřesněji, s cílem poskytnout vodítko pro budoucí aplikaci takového ustanovení. Absence výslovného odkazu však nemůže nic změnit na skutečnosti, že pokud existuje zvláštní právní norma, která má užší vymezení, ať už věcné či osobní, bude muset být podle pravidla lex specialis derogat generali aplikována před úpravou obecnou, tzn., že ji buď zcela nahradí, nebo ji alespoň důležitým způsobem modifikuje.“ Dále v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud vyjádřil přesvědčení, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se vztahuje na všechna správní řízení podle stavebního zákona z roku 2006, pokud při nich mohou být dotčeny zákonem chráněné zájmy ochrany přírody a krajiny tím, že „dle právního stavu rozhodného pro posouzení věci zákon o ochraně přírody a krajiny samotný svou povahu zákona zvláštního vůči zákonu stavebnímu výslovně deklaroval. Ani následně vypuštění § 90 odst. 4 ze zákona o ochraně přírody a krajiny provedené s účinností od 1. 12. 2009 zákonem č. 349/2009 Sb. však nemůže nic změnit na tom, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny zůstává zvláštním ustanovením ve vztahu k § 109 stavebního zákona [z roku 2006].“

Na rozsudek pátého senátu navázala další judikatura Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 4. 8. 2010, čj. 9 As 63/2010-111, č. 2142/2010 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud doplnil, že „nelze bez dalšího vyloučit účast občanského sdružení ve zkráceném stavebním řízení s odkazem na taxativní výčet účastníků stavebního řízení v § 109 stavebního zákona [z roku 2006], ale je nezbytné vycházet z pravidla lex specialis derogat generali, kdy § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny představuje ve vztahu k § 109 stavebního zákona [z roku 2006] zvláštní právní úpravu účastenství ve stavebním řízení. V návaznosti na shora uvedené je potom třeba zkoumat, zda mohou být v takovém řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a zda jsou v daném případě splněny další požadavky stanovené § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.“

Následně sedmý senát v rozsudku ze dne 4. 5. 2011, čj. 7 As 2/2011-52, č. 2393/2011 Sb. NSS, dodal, že „k pozitivním podmínkám aplikace § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy existenci takového řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem, a zároveň existenci a aktivitě občanského sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny za splnění dalších náležitostí, se přidává podmínka negativní, nevyloučení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny úpravou účastenství ve zvláštním právním předpisu. Tak je tomu v případě § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů [...]. Pouze právní normy konstruované jako restriktivní, výslovně uzavřené dopadu jiných norem stejné síly a speciality, tedy vylučují užiti zvláštních norem zákona o ochraně přírody a krajiny. Ustanovení § 109 stavebního zákona [z roku 2006] takovou povahu nemá.“

Komplexní argumentaci ohledně vztahu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 109 stavebního zákona z roku 2006 přdestřel Nejvyšší správní soud ve výše zmíněném rozsudku čj. 1 As 6/2011-347. V něm dospěl k závěru, že při splnění podmínek § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny lze přiznat účastenství ve stavebním řízení i občanským sdružením, respektive spolkům, jejichž posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny. Citovaný závěr první senát dovodil

teleologickou a systémovou interpretací a zohlednil i úmysl historického zákonodárce. Na tyto své závěry předkládající senát plně odkázal (srov. zejména body 53 až 61 citovaného rozsudku).

Lze shrnout, že závěr vyslovený ve výše citovaném rozsudku pátého senátu čj. 5 As 41/2009-91 následně převzal mj. sedmý senát v již citovaném rozsudku čj. 7 As 2/2011-52 nebo první senát ve shora uváděném rozsudku čj. 1 As 6/2011-347 nebo v rozsudcích ze dne 1. 6. 2011, čj. 1 As 18/2011-145, a ze dne 20. 7. 2011, čj. 1 As 77/2011-325. Na závěry prvního senátu pak navázal i devátý senát v rozsudku ze dne 12. 4. 2012, čj. 9 As 78/2011-69. Z výše uvedených rozsudků plyne, že i přes taxativní vymezení účastníků stavebního řízení v § 109 stavebního zákona z roku 2006 lze ve stavebním řízení připustit účastenství občanských sdružení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť posléze uvedené ustanovení obsahuje zvláštní právní úpravu účastenství ve stavebním řízení.

Naproti tomu se druhý senát ve shora uvedeném rozsudku čj. 2 As 7/2011-274 ztotožnil s přístupem zaujatým městským soudem v rozsudku ze dne 11. 5. 2010, čj. 10 Ca 126/2009-172, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny sám o sobě nezakládá občanským sdružením postavení účastníků ve stavebním řízení. Citované ustanovení přiznává některým občanským sdružením postavení účastníků řízení, jde-li o případy, kdy může dojít k dotčení zájmu na ochraně přírody a krajiny; toto ustanovení však směřuje na případy, kdy je účast na řízení odvozována od obecné definice účastníků, uvedené v § 27 správního řádu. Nejde tedy o situaci, kdy je okruh účastníků v konkrétním řízení stanoven odlišně, a to uzavřeným výčtem.

Předkládající první senát měl za to, že oba výše citované závěry jsou v rozporu. Buď platí názor pátého senátu, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny obsahuje speciální ustanovení k § 109 stavebního zákona z roku 2006, a že tedy občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno účastnit se stavebního řízení vedeného podle § 109 a násl.

stavebního zákona z roku 2006 za splnění podmínek uvedených v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, nebo platí závěr druhého senátu, že zákon o ochraně přírody a krajiny nemůže založit účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení, neboť úprava obsažená v § 109 stavebního zákona z roku 2006 to výslovně neumožňuje. Předkládající senát se ztotožnil s argumentací zaujatou pátým senátem, kterou ve svém rozhodování převzal i v dalších rozhodnutích, nejnověji např. v rozsudku ze dne 23. 1. 2013, čj. 1 As 119/2012-86. Pro úplnost předkládající senát dodal, že s účinností od 1. 1. 2013 byl novelou stavebního zákona z roku 2006 provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. mj. doplněn okruh účastníků stavebního řízení i o „osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis“.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, bylo oprávněno účastnit se stavebního řízení vedeného podle § 109 a násl. stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012 za splnění podmínek uvedených v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, a věc vrátil k projednání a k rozhodnutí prvnímu senátu.

## Z odůvodnění:

### IV.

#### Posouzení věci

##### *IV.1 Pravomoc rozšířeného senátu*

[23] Je zřejmé, že v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu je otázka, zda byl stěžovatel v posuzovaném období účastníkem stavebního řízení podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, vykládána rozdílně. Není sporu ani o tom, že předložená otázka má význam pro rozhodnutí, neboť pokud by stěžovateli postavení účastníka stavebního řízení nenáleželo, negativně by to ovlivnilo jeho procesní pozici v řízení před správními soudy.

##### *IV.2 Posouzení věci*

[24] Účastenství v řízení je v obecné rovině pro všechna správní řízení upraveno v § 27 správního řádu. Uvedené ustanovení

rozlišuje tři skupiny účastníků řízení, a to účastníky ve věci (hlavní či přímé dle § 27 odst. 1 správního řádu), dotčené účastníky (vedlejší či nepřímé dle § 27 odst. 2 správního řádu) a účastníky řízení, kterým takové postavení přiznává zvláštní zákon (§ 27 odst. 3 správního řádu).

[25] Posledně jmenovaní účastníci mají v zásadě procesní postavení účastníků vedlejších, nestanoví-li zvláštní zákon, že mají postavení účastníků hlavních.

[26] Ve smyslu § 27 odst. 3 správního řádu tak do řízení mohou vedle hlavních a vedlejších účastníků vymezených správním řádem vstoupit i další osoby, kterým by jinak účastenství dle správního řádu nesvědčilo. Může ale také jít o případy, kdy zvláštní zákon z obecné úpravy účastenství nevychází a vymezí si okruh účastníků zcela samostatně. V takové situaci se § 27 odst. 1 a 2 správního řádu vůbec nepoužijí.

[27] Není pochyb o tom, že takovým zvláštním zákonem je v otázce účastenství vůči správnímu řádu právě stavební zákon z roku 2006. Taxativní výčet účastníků územního či stavebního řízení bude mít v daném případě přednost před obecnou úpravou účastenství obsaženou ve správním řádu.

[28] Legislativní technika uzavřeného (tzv. taxativního) výčtu účastníků řízení, která je použita v § 109 stavebního zákona z roku 2006, má za následek vyloučení obecných norem upravujících účastenství v řízení (§ 27 odst. 1 a 2 správního řádu), sama o sobě však neřeší situaci, kdy vedle této zvláštní úpravy existuje ještě jiná zákonná úprava, která za vymezených podmínek přiznává účastenství i dalším osobám.

[29] Jinými slovy, pouhé užití taxativního výčtu v § 109 stavebního zákona z roku 2006 nestačí k vyloučení jiné speciální úpravy, v projednávané věci úpravy účastenství stanovené v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Vedle sebe totiž stojí hned dvě právní úpravy, a to § 109 stavebního zákona z roku 2006 a § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, které jsou vůči správnímu řádu úpravami zvláštními.

[30] V popsané situaci je při určování okruhu účastníků nutné hodnotit vzájemný vztah obou úprav. Jejich normy mohou existovat vedle sebe bez jakéhokoliv konfliktu, případně mezi nimi může existovat i vztah obecného a zvláštního.

[31] V daném případě jsou naplněny hypotézy jak § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, tak § 109 stavebního zákona z roku 2006. I když jejich dispozice nevedou ke stejnému výsledku, nedostávají se ani do zřejmého střetu (na rozdíl např. od § 14 odst. 1 atomového zákona, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-110, nebo od § 55 odst. 1 zákona č. 185/2001, o odpadech, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2009, čj. 5 As 24/2008-92, č. 1861/2009 Sb. NSS, ve věci *Pražské služby*).

[32] Oba předpisy je proto možné uplatnit současně a není třeba zkoumat jejich vzájemný vztah. Ustanovení § 109 stavebního zákona z roku 2006 vymezuje okruh účastníků, který bude dán u každého stavebního řízení. Tento okruh účastníků bude za splnění dalších zákonných podmínek rozšířen v těch řízeních, v nichž budou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.

[33] Vyslovený závěr ostatně potvrzuje nejen dlouhodobá konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, ale i dosavadní vývoj právní úpravy. V období od 1. 6. 1992 (nabytí účinnosti zákona o ochraně přírody a krajiny) do 31. 6. 1998 stavební zákon z roku 1976 v ustanoveních, která se týkala účastníků územního řízení a stavebního řízení výslovně na účastenství osob, kterým toto postavení přiznává zvláštní zákon, nereagoval. Zákonem č. 83/1998 Sb., kterým byl stavební zákon z roku 1976 novelizován, bylo jak do § 34, tak do § 59 doplněno výslovné ustanovení, že jejich účastníky jsou „další osoby, kterým zvláštní zákon toto oprávnění přiznává“. V obou případech s odkazem na vysvětlující poznámku pod čarou 1b), v níž byl uveden odkaz na zákon o ochraně přírody a krajiny.

[34] Důvodová zpráva (srov. digitální repozitář PSP ČR, II. volební období, PS, tisk č. 261, dostupný na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)) k této novelizaci u § 34 uvádí, že „*doplnit bylo nutno okruh účastníků řízení o osoby, pro které toto postavení vyplývá ze zvláštních předpisů, jako je tomu např. v případech občanských sdružení uvedených v § 70 [zákona o ochraně přírody a krajiny].*“ U § 59 uvádí, že „*okruh účastníků řízení byl rozšířen tak, aby bylo pamatováno na občanská sdružení podle § 70 [zákona o ochraně přírody a krajiny].*“

[35] Obdobně byl zákonem č. 350/2012 Sb. s účinností k 1. 1. 2013 doplněn okruh účastníků stavebního řízení i o „*osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis*“. Důvodová zpráva (srov. digitální repozitář, PSP ČR, VI. volební období, PS, tisk č. 573, dostupný na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)) k novelizaci § 109 stavebního zákona z roku 2006 uvádí: „*Upřesňuje se, že účastníkem stavebního řízení se stává také osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis. Nejčastěji se jedná o občanské sdružení, kterým toto postavení za určitých podmínek přiznává § 70 zákona [o ochraně přírody a krajiny] a § 23 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Podmínkou účastenství podle stavebního zákona [z roku 2006] je dotčení veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, pokud nebylo o dotčení v plném rozsahu rozhodnuto v územním rozhodnutí.*“

[36] Zákonodárce si byl při zařazení výslovných ustanovení o účastenství občanských sdružení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny do § 34 a § 59 stavebního zákona z roku 1976 i do § 109 stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném ke dni 1. 1. 2013 vědom toho, že jejich účastenství vyplývá ze zvláštního předpisu. Účelem shora popsaných legislativních změn nebylo rozšíření okruhu účastníků územních, případně stavebních řízení, ale spíše posílení právní jistoty těchto osob, jakož i posílení informační kvality příslušných právních norem. Skutečnost, že po dobu 6 let byl v § 109 stavebního zákona z roku 2006 odkaz na osoby, jejichž účastenství zakládá zvláštní zákon, vypuštěn, tak nemá kromě oslabení právní jistoty a informační kvality příslušné normy žádné jiné dopady.

[37] Je třeba mít na paměti, že smyslem zapojení občanských sdružení do rozhodování orgánů veřejné správy je umožnění kvalifikované účasti veřejnosti v procesech, které se týkají životního prostředí. V této souvislosti lze odkázat na nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, ve kterém Ústavní soud připomenul, že také judikatura Ústavního soudu prošla ve vztahu k problematice aktivní legitimace občanských sdružení ve věcech, v nichž je obsažen aspekt základního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo na příznivé životní prostředí), určitým vývojem. Od konstatování, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší jen osobám fyzickým (usnesení ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, U 2/10 SbNU 339, č. 2/1998 Sb. ÚS), dospěl Ústavní soud k závěru, že „*v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy)*“ (usnesení ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 486/04). V dalších rozhodnutích se pak Ústavní soud přihlásil k postulátu interpretace vnitrostátních norem, dotýkajících se životního prostředí, v souladu s Aarhuskou úmluvou. Kromě nálezu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, č. 198/2008 Sb. ÚS, tak učinil též v nálezu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07, č. 57/2009 Sb. ÚS, podle něhož má výklad konformní s Aarhuskou úmluvou v případě interpretačních alternativ přednost.

[38] Výklad, ke kterému rozšířený senát dospěl, je v souladu s výše uvedenými principy, neboť otevírá prostor pro účastenství občanských sdružení dle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny nejen ve stavebním řízení, ale i v dalších správních řízeních vedených podle jiných právních předpisů, ledaže by to bylo těmito předpisy jednoznačně vyloučeno. (...)



## Ochrana zemědělského půdního fondu: odvod za odnětí půdy; orientační výše odvodu

k § 9 odst. 6 písm. d), § 9 odst. 7 a § 11 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákonů č. 98/1999 Sb. a č. 402/2010 Sb.

**V rozhodnutí o výši odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podle § 11 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, rozhodne správní orgán po 1. 1. 2011 v případě, že orientační výše odvodů [§ 9 odst. 6 písm. d), odst. 7 uvedeného zákona] byla stanovena do 31. 12. 2010, podle sazeb rozhodných v době stanovení orientační výše odvodů.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, čj. 7 As 38/2013-30)*

**Prejudikatura:** č. 2706/2012 Sb. NSS a č. 2777/2013 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 145/2003 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 666/02).

**Věc:** Společnost s ručením omezeným JIMI NIHOŠOVICE proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný dne 7. 11. 2012 zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Volyně, odboru správy majetku, investic a životního prostředí ze dne 20. 8. 2012 o předpisu odvodu za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF za účelem výstavby skladového a výrobního areálu na pozemcích v k. ú. Němětice. Finanční odvod byl předepsán ve výši 1 802 637 Kč.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Krajského soudu v Českých Budějovicích. Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 10. 4. 2013, čj. 10 A 2/2013-39. V něm krajský soud uvedl, že souhlas k odnětí půdy ze ZPF pro nezemědělské účely ve smyslu § 9 zákona o ochraně ZPF byl vydán dne 18. 1. 2011. Tento souhlas byl využit v rozhodnutí stavebního úřadu o změně využití území a umístění stavby ze dne 8. 3. 2011, které nabylo právní moci dne 12. 4. 2011. Součástí výroku byly pod bodem 19 podmínky vyjádřené v závazném stanovisku, jímž byl udělen souhlas s trvalým odnětím půdy ze ZPF. Zahrnutím souhlasu k odnětí půdy ze ZPF do výroku územního rozhodnutí se souhlas stal závaznou součástí tohoto rozhodnutí. Podle § 10 odst. 1 věta druhá zákona o ochraně ZPF bylo na žalobkyni, aby splnila podmínky to-

hoto rozhodnutí od okamžiku, kdy územní rozhodnutí nabylo právní moci. Teprve vydáním územního rozhodnutí byla založena práva a povinnosti žalobkyně podle zákona o ochraně ZPF. To má význam pro aplikaci předpisů o odvodech za odnětí půdy ze ZPF. Odvod je podle § 11 odst. 1 zákona o ochraně ZPF povinen zaplatit ten, v jehož zájmu byl vydán souhlas k odnětí půdy ze ZPF. Rozhodování je pak upraveno v odstavci 2 citovaného ustanovení. K tomuto ustanovení se váže přechodné ustanovení obsažené v čl. V odstavci 2 zákona č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, podle něhož se při rozhodování o odvodu vychází z právního stavu ke dni právní moci prvního rozhodnutí vydaného podle zvláštních předpisů. Tímto rozhodnutím je územní rozhodnutí. Prikazuje-li přechodné ustanovení při stanovení výše odvodu vycházet z právního stavu ke dni právní moci tohoto rozhodnutí, pak odvod se stanoví podle právní úpravy po účinnosti zákona č. 402/2010 Sb. Právě touto právní úpravou se správní orgány řídily. Podle krajského soudu na tom nemění nic ani okolnost, že stanovisko má obsahovat orien-

tační výpočet odvodu. Změnu způsobu výpočtu bylo možno předpokládat, protože závazné stanovisko bylo vydáno dne 18. 1. 2011, tedy za účinnosti zákona o ZPF ve znění novelizace provedené v závěru roku 2010. Se zřetelem k formulaci bodu 2 přechodného ustanovení je jednoznačné, že nebylo možno řídit se předpisy účinnými do 31. 12. 2010. V závazném stanovisku se uvádí, že bude předepsán odvod za trvalé odnětí půdy ze ZPF, jehož skutečná výše bude stanovena samostatným rozhodnutím. Orientační výpočet výše odvodu v závazném stanovisku sice uveden není, žalobkyni se dostalo pouze sdělení o tom, že takový odvod bude předepsán. Chyběli orientační údaj o výši odvodu v závazném stanovisku, nezbavuje to žalobkyni povinnosti odvod platit, je-li tu taková povinnost stanovena zákonem a o konečné výši odvodu se rozhoduje zvláštním rozhodnutím. Argumentace žalobkyně nabytými právy na základě souhlasu k odnětí půdy ze ZPF není přílehlavá, neboť do právní sféry žalobkyně bylo zasazeno až vydáním územního rozhodnutí, jehož právní moc je určujícím okamžikem pro volbu právní úpravy pro výpočet odvodu. Chybějící údaj o pouhé orientační výši odvodu neznamena, že výpočtem výše odvodu podle právního stavu v době právní moci územního rozhodnutí bylo zasazeno do dobré víry žalobkyně. Z § 11 odst. 2 věty druhé zákona o ochraně ZPF vyplývá, že výše odvodů je závislá na třídách ochrany ZPF. Třídy ochrany byly pak stanoveny vyhláškou č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany. Pro způsob výpočtu výše odvodu je rozhodný smysl právní úpravy obsažené v § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, ze kterého je jednoznačně seznatelné, že odvod závisí na třídě ochrany odnímaného pozemku, která závisí na její bonitě. Pozemky žalobkyně jsou bonitovány, a tudíž podřaditelné konkrétní třídě ochrany. Úsudek žalovaného o tom, že pro výši odvodů je srovnávacím měřítkem třída ochrany, je zcela zákonu odpovídající.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. V ní mimo jiné namítala, že krajský soud nesprávně vložil a aplikoval přechodná ustanovení obsaže-

ná v čl. V zákona č. 402/2010 Sb., podle jehož bodu 1. se řízení podle § 9 odst. 6 zákona o ochraně ZPF zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů. Krajský soud v důsledku tohoto pochybení jako zcela nepodstatné posoudil a bagatelizoval předchozí pochybení správních orgánů při stanovování orientační výše odvodů, resp. při jejím nestanovení, která měla být uvedena v souhlasu s odnětím půdy ze ZPF ze dne 18. 1. 2011. Žalovaný měl orientační výši uvést v konkrétní výši podle právní úpravy platné do 31. 12. 2010. Argumentem pro to, že tak nepostupoval, byla novelizace zákona o ochraně ZPF zákonem č. 402/2010 Sb., dočasná neexistence předpokládané prováděcí vyhlášky (vydané později pod č. 48/2011 Sb.), a tedy údajná nemožnost uvedení konkrétní částky. Takový postup správního orgánu byl však v rozporu s bodem 1. čl. V zákona č. 402/2010 Sb., neboť řízení, které probíhalo podle § 9 odst. 6 zákona o ZPF, mělo být dokončeno podle dosavadních právních předpisů. Krajský soud ani žalovaný nezdůvodnili, proč nemohla být konkrétní výše odvodů za odnětí půdy ze ZPF v souhlasném stanovisku uvedena, když toto přechodné ustanovení je zcela jasné a bez problému aplikovatelné. Krajský soud pomínil, že souhlas s odnětím půdy ze ZPF ze dne 18. 1. 2011, který měl obsahovat orientační výši odvodů za odnětí půdy ze ZPF se tím, že se stal součástí rozhodnutí o umístění stavby, které nabylo právní moci dne 12. 4. 2011, stal závazným, a to v celém svém rozsahu. Nabytím právní moci se rozhodnutí o umístění stavby stalo závazným i pro správní orgány, které následně rozhodovaly o stanovení odvodů podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, a které proto byly povinny je respektovat. V předmětné věci se stal závazným celý souhlas s odnětím půdy, tj. včetně orientační výše odvodů, která tak již nadále nebyla orientační, ale závazná pro řízení podle citovaného ustanovení.

Krajský soud dále podle stěžovatelky pomínil, že právní mocí územního rozhodnutí jí nevznikly pouze povinnosti, ale také práva, která jsou správní orgány povinny respekto-

vat. Jedná se o právo na to, aby o konečné výši odvodů za odnětí půdy ze ZPF bylo rozhodnuto v souladu s pravomocným rozhodnutím o umístění stavby. V napadeném rozsudku krajský soud opakovaně uvedl, že rozhodování podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF vychází z právního stavu ke dni nabytí právní moci rozhodnutí vydaného podle zvláštních právních předpisů, nicméně za tento „právní stav“ je považováno pouze znění zákona o ZPF, což je v jednoznačném rozporu jak se zněním přechodného ustanovení, tak i s právy nabytými stěžovatelkou. Navíc argumentace krajského soudu je v tomto směru nesrozumitelná. Není seznatelné, jak lze podle krajského soudu volit právní stav podle přechodného ustanovení, a dokonce vůbec ani to, co je to volba právního stavu. Napadeným rozsudkem tak došlo k retroaktivnímu zásahu do stěžovatelkou dříve nabytých práv, tedy práva na to, aby v souladu s pravomocným a vykonatelným rozhodnutím bylo rozhodnuto o výši odvodů za odnětí půdy ze ZPF podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2010.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že předmětem sporu je otázka, zda měly být v případě jeho rozhodnutí podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF aplikovány právní předpisy platné do 31. 12. 2010. Přijetím stěžovatelčiny argumentace, že uvedení orientační výše odvodů v soulase s odnětím půdy ze ZPF podle § 9 odst. 6 zákona o ochraně ZPF se jako součást rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů stává závazným, by se jevílo nadbytečným řízením podle § 11 odst. 2 citovaného zákona. Navíc je tento názor jednoznačně popřen v § 9 odst. 7 citovaného zákona, podle kterého se výše odvodů stanovuje podle § 11 odst. 2 citovaného zákona. Samozřejmě, že se souhlas s odnětím půdy ze ZPF stává s právní moci rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů závazným jako celek. Ovšem pouze v rozsahu předpokládaném v § 9 odst. 6 a 7 zákona o ZPF. Tím, že žalovaný uvedl orientační výši odvodů odkazem na způsob jejich výpočtu, měl být žadatel o odnětí půdy ze ZPF upozorněn na to, že výše odvodu bude odlišná od výpočtu předloženého spolu se žádostí. V době vy-

dání souhlasu s odnětím půdy ze ZPF bohužel nebyla vydána příslušná prováděcí vyhláška č. 48/2011 Sb., která by umožnila orientační výpočet výše odvodů. Nicméně po 8. 3. 2013 měla již stěžovatelka možnost takový výpočet provést. V době vydání souhlasu s odnětím půdy ze ZPF přitom platila již nová úprava výpočtu odvodů (§ 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF). Žalovaný má za to, že čl. V zákona č. 402/2010 Sb. řeší dva rozdílné postupy orgánu ochrany ZPF. První z nich se týká postupu při vydání závazného stanoviska (souhlasu s odnětím půdy ze ZPF), druhý se vztahuje na řízení o stanovení výše odvodů za odnětí půdy ze ZPF podle § 11 odst. 2 zákona o ZPF. Na základě § 9 odst. 7 zákona o ochraně ZPF lze dovodit, že v otázce odvodů je rozhodnutím podle zvláštních právních předpisů pouze stanovena povinnost platit odvodů, ale jejich výše je stanovována v samostatném řízení podle § 11 odst. 2 citovaného zákona. K retroaktivnímu zásahu do práv a povinností tak nemohlo dojít. Práva a povinnosti ve vztahu k odnětí půdy stěžovatelce vznikly až právní mocí rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů (12. 4. 2011) a správní orgán tak respektoval znění čl. V bod 2. zákona č. 402/2010 Sb.

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

### Z odůvodnění:

Podle obsahu správního spisu podala stěžovatelka žádost o udělení souhlasu s odnětím půdy ze ZPF dne 22. 11. 2010. Dne 18. 1. 2011 vydal žalovaný, jako příslušný orgán ochrany ZPF, závazné stanovisko – souhlas k trvalému odnětí zemědělské půdy ze ZPF, pro účel výstavby skladového a výrobního areálu stěžovatelky v k. ú. Němčice, o odnímaném výměře 3,2621 ha. Toto závazné stanovisko bylo jedním z podkladů pro rozhodnutí stavebního úřadu ve Volyni o změně využití území a rozhodnutí o umístění stavby ze dne 8. 3. 2011, které nabylo právní moci dne 12. 4. 2011. V závazném stanovisku žalovaný orientační výši odvodu stanovil tak, že odkázal na přílohu zákona o ZPF a uvedl, že skutečná výše od-

vodů bude stanovena samostatným rozhodnutím příslušného orgánu ochrany ZPF v návaznosti na pravomocné rozhodnutí vydané podle zvláštních předpisů. (...)

Předmětem posouzení v dané věci je pouze správnost stanovení konkrétní výše odvodů za odnětí půdy ze ZPF. Konkrétní výše odvodů se odvíjí od kritérií, která jsou stanovena v příloze zákona o ochraně ZPF – sazebníku odvodů za odnětí půdy ze ZPF. Zákon o ochraně ZPF byl v průběhu řízení o žádosti stěžovatelky o udělení souhlasu s odnětím půdy ze ZPF novelizován zákonem č. 402/2010 Sb. tak, že o výši odvodů za odnětí půdy ze ZPF rozhodne orgán ochrany ZPF ve smyslu § 11 odst. 2 podle přílohy k tomuto zákonu v návaznosti na pravomocné rozhodnutí vydané podle zvláštních předpisů s tím, že zákonodárce od 1. 1. 2011 stanovil, že při rozhodování podle § 11 odst. 2 zákona vychází správní orgán z právního stavu ke dni nabytí právní moci prvního rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů.

Novelizace se tak dotkla přílohy a způsobu výpočtu odvodu s tím, že odvod bude závislý na třídách ochrany ZPF, které stanoví Ministerstvo životního prostředí vyhláškou. Novelizována byla tedy hmotněprávní úprava určující konkrétní výši odvodů a odvod určený podle přílohy k zákonu o ZPF ve znění účinném do 31. 12. 2010 by byl vypočítán v jiné výši než podle přílohy ve znění účinném od 1. 1. 2011. V období od 1. 1. 2011 do 7. 3. 2011 pak konkrétní výši odvodu nebylo možno vypočítat, protože vyhláška č. 48/2011 Sb. nabyla účinnosti až dne 8. 3. 2011. V přechodných ustanoveních této vyhlášky bylo stanoveno, že při rozhodování o odvodech podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, ve znění zákona č. 402/2010 Sb., se pro výpočet odvodů použije vyhláška č. 48/2011 Sb. ve znění účinném ke dni nabytí právní moci prvního rozhodnutí, jehož je souhlas podle § 9 zákona o ochraně ZPF závaznou součástí, popř. ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o souhlasu podle § 9 zákona o ochraně ZPF.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že činnost správních orgánů je vázána principem zákonnosti (viz náleží Ústavního soudu ze dne

15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, č. 145/2003 Sb. ÚS) a tomu také odpovídá, s ohledem na základní právní principy jako je požadavek právní jistoty, předvídatelnosti rozhodnutí orgánů veřejné moci a zákazu tzv. pravé retroaktivity (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 27/2012-46, č. 2706/2012 Sb. NSS), také požadavek bezroznosti právního řádu a právních norem.

Zákonodárce v přechodných ustanoveních zákona č. 402/2010 Sb. v čl. V bodu 1. stanovil, že „[ř]ízení podle § 9 odst. 6 zákona o ochraně ZPF zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů“.

Citovaný článek tak jednoznačně stanoví pravidlo, jak řešit střet staré a nové právní úpravy určující výši odvodu (ničeho jiného se předmětná novelizace netýkala) v řízení o udělení souhlasu ve smyslu § 9 zákona o ochraně ZPF. V případě stěžovatelky tedy měl příslušný správní orgán určit orientační výši odvodu podle přílohy k zákonu o ZPF ve znění účinném do 31. 12. 2010.

Podle čl. V bodu 2. při rozhodování o odvodech podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF orgán ochrany ZPF vychází z právního stavu ke dni nabytí právní moci prvního rozhodnutí vydaného podle zvláštních právních předpisů.

Tento článek neobsahuje intertemporální pravidlo, ale obsahově koresponduje s pravidlem vyjádřeným v § 11 odst. 2 zákona o ZPF, že o výši odvodů za odnětí půdy ze ZPF rozhodne orgán v návaznosti na pravomocné rozhodnutí vydané podle zvláštních předpisů a vychází z právního stavu ke dni nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

Otázkou, kterou je nutno ve vztahu ke stanovení konkrétní výše odvodů proto vyřešit, je, zda ze zákona o ochraně ZPF vyplývá, že by konkrétní výše odvodů měla být stanovena až na základě právní úpravy účinné ke dni právní moci rozhodnutí podle zvláštních předpisů, jak dovodil žalovaný a krajský soud. Pokud by tomu tak mělo být, musel by být ze zákona o ZPF zcela zřejmý takový úmysl zákonodárce. Tedy to, že určení výše odvodu není před-

mětem rozhodování příslušného správního orgánu při vydání souhlasu s odnětím půdy, a tudíž, že tento souhlas ani nemůže vytvořit žádné legitimní očekávání účastníka řízení, jaká bude výše odvodu, neboť ta bude stanovena až v rozhodnutí podle § 11 odst. 2 zákona o ZPF, a to podle sazebníku ve znění ke dni právní moci rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů. Tudíž vydání souhlasu by neznamenal nic jiného než samotný souhlas s budoucím odnětím půdy ze ZPF s tím, že konkrétní výši odvodu není příslušný správní orgán oprávněn stanovit.

Ze zákona o ochraně ZPF vyplývá, že zákonodárce rozlišuje mezi vydáním souhlasu s odnětím půdy ze ZPF se stanovením orientační výše odvodů a vydáním rozhodnutí o povinnosti zaplatit odvod. Stanovil tak požadavek, aby správní orgán v závazném stanovisku stanovil orientační výši odvodů. Podmínkou pro vydání rozhodnutí o povinnosti odvod skutečně zaplatit pak je pravomocné rozhodnutí vydané podle zvláštních právních předpisů, v daném případě podle stavebního zákona z roku 2006. Jediným racionálním důvodem této právní úpravy je podle Nejvyššího správního soudu to, že až výkonem práva podle tohoto rozhodnutí dojde k faktickému zastavení půdy a naopak, i když je souhlas jako jeden z podkladů nezbytných pro vydání rozhodnutí podle stavebního zákona účastníku řízení vydán, automaticky to neznamená, že k zastavení půdy skutečně dojde.

Tomu ostatně odpovídá i judikatura Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 23. 1. 2014, čj. 7 As 123/2013-28, Nejvyšší správní soud vyslovil, že k odnětí půdy ze ZPF nedochází rozhodnutím správních orgánů, nýbrž až následným jednáním adresáta rozhodnutí. Např. na rozdíl od odnětí podle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon). V rozsudku ze dne 22. 5. 2014, čj. 9 As 175/2012-25, je blíže vymezeno, kdy může orgán ochrany ZPF přistoupit k vymeření odvodu. První podmínkou je vydání rozhodnutí podle stavebního zákona, na které již nemá navazovat rozhodnutí další. Druhou podmínkou je skutečný zábor půdy. Důvodem tako-

vého postupu je, že předpokládaný a skutečný rozsah záboru pozemků se může lišit: „*Připuštění možnosti zmenšit skutečný zábor pozemků oproti předpokládanému rozsahu odnětí ze zemědělského půdního fondu odpovídá i zásadě minimalizace odnětí zemědělské půdy. S ohledem na zásadní význam zemědělské půdy pro ostatní složky životního prostředí je třeba pro nezemědělské účely využívat především nezemědělskou půdu. Musí-li však v nezbytných případech dojít k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, je mimo jiné třeba odnímat jen nejnutnější plochu [§ 4 písm. b) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu]. Povinnost řídit se zásadami ochrany zemědělského půdního fondu při zpracování zadání staveb a jejich umísťování tak, aby došlo k co nejmenším ztrátám zemědělské půdy, výslovně plyne z § 7 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Na zásadu minimalizace odnětí zemědělské půdy úzce navazuje účel odvodu za odnětí ze zemědělského půdního fondu jako ekonomického nástroje ochrany životního prostředí. Odvody za odnětí se vztahují jen na odnímanou zemědělskou půdu (§ 11 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu) a mají motivovat žadatele o odnětí půdy k tomu, aby omezil své požadavky na zábor zemědělské půdy skutečně nezbytný.*“ Souhlas k odnětí půdy, jakkoliv se stává součástí závazného rozhodnutí orgánu ochrany ZPF, je pouhým souhlasem k odnětí, ne příkazem k odnětí. Je třeba jej chápat jako oprávnění k využití pozemku odlišným způsobem, nikoliv povinnost ho využít. Souhlas k odnětí půdy, respektive územní rozhodnutí, které tento souhlas přejímá, je tedy pro věc zásadní v tom smyslu, že určuje, v jakém největším rozsahu je možné pozemky ze ZPF odejmout. Beze změny souhlasu k odnětí půdy, která se děje v řízení o změně územního rozhodnutí (§ 10 odst. 2 zákona o ochraně ZPF) nelze odejmout pozemky ve větším rozsahu. Zábor pozemků však nemusí být uskutečněn v plném rozsahu, jak byl vymezen v rozhodnutí o udělení souhlasu s odnětím půdy ze ZPF.

Pokud jde o stanovení konkrétní výše odvodů, není jisté povinnost stanovit ji v závazném stanovisku orientačně samoučelná. Zákodárce blíže nestanovil, jaká má být podoba „orientační výše“ odvodů, z logiky věci však jejím účelem má být seznámit účastníka řízení s výší odvodů, v jaké bude povinen je, v souvislosti s realizací své další aktivity, např. stavební, zaplatit, odvést. Orientační výše odvodů by se proto v zásadě neměla lišit od jejich výše, která bude stanovena rozhodnutím v návaznosti na pravomocné rozhodnutí podle stavebního zákona. Může se lišit např. v důsledku upřesnění výměry půdy, která bude na základě pravomocného rozhodnutí podle stavebního zákona nakonec vyjmata ze ZPF apod. V tomto kontextu lze odkázat na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 2. 2001, čj. 31 Ca 136/2000-13, č. 866/2001 SJS, ve kterém je výstižně uvedeno, že „výše odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, která byla stanovena v souhlasu k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, vydaném podle § 9 odst. 6 zákona, a který se stává závaznou součástí rozhodnutí o umístění stavby či stavebního povolení, nemusí být totožná s výší odvodů, jak o nich nakonec rozhodne orgán ochrany zemědělského půdního fondu podle § 11 odst. 2 zákona. Konečná výše odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu tak může doznat změny nejen např. v důsledku úpravy velikostí záboru, ale i v souvislosti s poopraveným právním názorem na věc v průběhu řízení. Na překážku tomu přitom nemůže být vzhledem k citovanému ustanovení § 9 odst. 7 zákona ani skutečnost, že se výše odvodů stanovená v souhlasu k odnětí půdy stala součástí pravomocných rozhodnutí, vydaných podle [stavebního zákona z roku 1976]. Na rozdíl od předchozí právní úpravy odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, platné do 24. května 1999, se tak v současnosti rozhoduje o jejich výši podle § 11 odst. 2 zákona a nic na tom nemůže změnit skutečnost, že se tak děje v návaznosti na pravomocná rozhodnutí, vydaná podle stavebního zákona. Tuto návaznost je totiž třeba spatřovat zejména v ověření toho, že k odnětí půdy ze zemědě-

ského půdního fondu skutečně došlo, v jakém rozsahu apod., nikoliv v tom, že by jimi byl orgán ochrany zemědělského půdního fondu vázán při rozhodování o výši odvodů.“ Výklad, který zastává žalovaný a krajský soud, že orientační stanovení výše odvodů není v podstatě nijak závazné, popírá smysl této zákonem stanovené povinnosti a je v rozporu se zásadou ochrany právní jistoty žadatele o vyjmutí pozemku ze ZPF i zásadou minimalizace prováděných záborů. Při zvažování konkrétní výstavby působí i orientační výše odvodů motivačním způsobem, protože umožňuje posoudit, nakolik se omezená zástavba promítne do výše celkových nákladů. V citovaném rozsudku čj. 9 As 175/2012-25 proto Nejvyšší správní soud doplnil, že „[p]rvotním účelem odvodů za odnětí půdy totiž nemá být plnění státní (a obecní) pokladny, ale motivace investorů, aby zemědělskou půdu využívali pro své záměry jen tehdy, pokud nelze jinak (za tím účelem ostatně došlo k výraznému zvýšení odvodů již zmiňovaným zákonem č. 402/2010 Sb.). Pokud zákon o ochraně zemědělského půdního fondu preferuje co nejmenší zábory zemědělské půdy, není možné zamezit případnému zmenšení plochy záboru. To by naopak motivovalo k využití zemědělské půdy v maximálním přípustném rozsahu, což zcela popírá smysl zákona. Stejně tak není možné vybírat odvod za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu u půdy, která zemědělskému půdnímu fondu odňata nebyla (srov. ústavní zákaz vybírat daně a poplatky bez zákonné opory v čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod).“

Souhlas s odnětím půdy je závaznou součástí rozhodnutí vydaného podle zvláštních předpisů, konkrétně podle stavebního zákona, a to v celém svém rozsahu včetně orientačního určení výše odvodů. Tento závěr Nejvyšší správní soud potvrdil zejména v rozsudku ze dne 31. 8. 2012, čj. 5 Ans 6/2011-60, ve kterém uvedl, že „[s]ouhlas podle § 9 odst. 6 zákona o ochraně ZPF považuje Nejvyšší správní soud za jeden celek, o čemž svědčí i znění zákona, podle něhož [...] vydá k tomuto odnětí souhlas, ve kterém zejména [...] a pak násled-

*duje demonstrativní výčet pod písmeny a) až d), co v něm vymezí, stanoví, schválí. Ustanovení § 10 odst. 1 věty první citovaného zákona stanoví, že souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu vydaný podle § 9 odst. 6 je závaznou součástí rozhodnutí, která budou ve věci vydána podle zvláštních předpisů. To znamená souhlas jako celek. Nejvyšší správní soud oproti městskému soudu v souhlasu podle citovaného zákona nespatřuje závaznou a nezávaznou část, když za nezávaznou část považuje městský soud vymezení, zda a v jaké výši budou předepsány odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, což dovozuje z toho, že v souhlasu byl uveden jen orientační výpočet, kdežto jejich konečná výše je stanovena až v rozhodnutí podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF. S vysloveným názorem městského soudu Nejvyšší správní soud nesouhlasí, neboť, podle jeho názoru, celý souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu je podkladem pro konečné rozhodnutí, konečná rozhodnutí ve věci.“*

Žalovaný a krajský soud shodně dovodili, že výše odvodů má odpovídat výši, která vychází z přílohy k zákonu o ochraně ZPF ve znění účinném ke dni právní moci navazujícího rozhodnutí vydaného podle stavebního zákona. Ze zákona o ochraně ZPF však nic takového nevyplývá. Vyplývá z něj pouze to, že o výši odvodů rozhodne orgán ochrany ZPF podle přílohy k tomuto zákonu v návaznosti

na pravomocné rozhodnutí vydané podle zvláštních předpisů. Stanoví tedy časové pravidlo, kdy o výši odvodů má správní orgán rozhodnout a že při tomto rozhodování vychází z právního stavu ke dni nabytí právní moci prvního rozhodnutí vydaného podle zvláštních právních předpisů.

Právní stav je neurčitý právní pojem, který nelze ovšem výkladem, zvoleným krajským soudem, zaměnit za právní úpravu, konkrétně přílohu k zákonu o ochraně ZPF, neboť takovou vůli by zákonodárce musel projevít dostatečně zřetelně. Ani za pomoci uznávaných interpretačních metod nelze zákonodárcem použitý pojem nijak ztotožnit s pojmem právní úprava. Pojem právní stav je třeba vykládat s ohledem na ostatní ustanovení zákona o ochraně ZPF, zejména § 9 odst. 6 písm. d) a § 9 odst. 7, jako všechny skutečnosti, které jsou právně relevantní pro stanovení povinnosti zaplatit odvod, tedy i obsah závazného stanoviska, které stanoví orientační výši odvodů, dále také skutečnosti relevantní pro rozhodnutí vyplývající z rozhodnutí podle stavebního zákona. Ty se mohou týkat např. konkrétního provedení stavby apod. Proto je třeba v rozhodnutí podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF vycházet z orientační výše odvodů, kterou měl příslušný správní orgán povinnost v souhlasu stanovit, a to podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2010. Tuto právní otázku posoudil krajský soud nesprávně.

## 3161

### **Volby do zastupitelstev obcí: stálý seznam voličů; občan jiného členského státu EU; podmínka trvalého pobytu; diskriminace**

k § 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 58/2014 Sb.

Obecní úřad má povinnost zapsat do dodatku stálého seznamu voličů vedeného pro volby do zastupitelstev obcí každého občana jiného členského státu Evropské unie, který o to požádal, a to při splnění zákonných podmínek (vyplývajících z § 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí), s tím, že postačí namísto splnění podmínky přihlášení se k trvalému pobytu též přihlášení se k přechodnému pobytu v příslušné obci.

(Podle usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 19. 9. 2014, čj. 64 A 6/2014-20)

**Prejudikatura:** rozsudky Soudního dvora ze dne 4. 12. 1974, van Duyn (C-41/74, Recueil, s. 1337), ze dne 6. 10. 1982, CILFIT (C-283/81, Recueil, s. 3415) a rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 4. 7. 2006, Adeneler (C-212/04, Sb. rozh., s. I-6057).

**Věc:** Peter N., za účasti Úřadu městské části města Brna, Brno – Královo Pole, o doplnění zápisu do dodatku stálého seznamu voličů.

Dne 10. 9. 2014 navrhovatel požádal osobu zúčastněnou na řízení o doplnění zápisu své osoby do dodatku stálého seznamu voličů ve smyslu § 28 odst. 1 a 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Při podání žádosti se prokázal potvrzením o přechodném pobytu na území České republiky ze dne 10. 10. 2012. Osoba zúčastněná na řízení sdělením ze dne 12. 9. 2014 žádosti navrhovatele nevyhověla s odkazem na § 4 odst. 1 citovaného zákona, neboť navrhovatel nedoložil, že je hlášen k trvalému pobytu na území městské části Brno – Královo Pole.

Dle navrhovatele uvedeným jednáním osoba zúčastněná na řízení znemožnila navrhovateli výkon jeho aktivního volebního práva ve volbách do zastupitelstev obcí. Navrhovatel se proto obrátil na Krajský soud v Brně a domáhal se vydání rozhodnutí, kterým by krajský soud doplnil dodatek stálého seznamu voličů vedený u osoby zúčastněné na řízení tak, že se do tohoto dodatku zapisuje osoba navrhovatele.

Navrhovatel namítal rozpor zákona o volbách do zastupitelstev obcí s právem Evropské unie následující argumentací. Podle Smlouvy o fungování Evropské unie mají občané EU právo volit a být voleni ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Ačkoliv smlouva o fungování EU ve svém základním rámci mezi těmito dvěma druhy voleb nerozlišuje, česká vnitrostátní zákonná úprava tak činí, a to zásadním způsobem.

Okruh občanů EU s aktivním a pasivním volebním právem ve volbách do Evropského parlamentu je podle české právní úpravy širší než okruh občanů EU s aktivním a pasivním volebním právem ve volbách do zastupitelstev obcí. V případě voleb do Evropského

parlamentu mají vedle občanů České republiky volební právo rovněž občané jiného členského státu EU, kteří jsou po dobu nejméně 45 dnů přihlášení k trvalému pobytu, nebo k přechodnému pobytu. Naproti tomu v případě voleb do zastupitelstev obcí se kromě občanů České republiky jedná pouze o ty občany jiného členského státu EU, kteří jsou v den voleb v příslušné obci, městě, hlavním městě Praze, event. městské části či obvodu přihlášení k trvalému pobytu.

Ačkoliv Smlouva o fungování EU váže volební právo občanů jiných členských států EU v případě obou typů voleb na bydliště, český zákonodárce tento pojem vymezuje pro každý z uvedených typů voleb odlišně. V případě voleb do zastupitelstev obcí právo EU není dostatečně transponováno. Smlouva o fungování EU ani směrnice Rady 94/80/ES, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, výslovně nestanoví, po jak dlouhou dobu má být členský stát bydlištěm občana jiného členského státu EU, aby se na něj volební právo vztahovalo. Směrnice vychází ze zásady nediskriminace občanů jiných členských států EU. Pro občana jiného členského státu EU nesmí být zákonem stanoveny odlišné podmínky pro výkon volebního práva, než jaké jsou stanoveny pro státní příslušníky České republiky.

Podmínka trvalého pobytu stanovená zákonem o volbách do zastupitelstev obcí jako předpoklad výkonu aktivního a pasivního volebního práva ve volbách do zastupitelstev obcí jak pro občany ČR, tak pro občany jiných členských států EU je přitom shodná a nediskriminační jen zdánlivě. Trvalým pobytem občanů ČR se rozumí pouze „*evidenční*“ trvalý pobyt podle zákona o evidenci oby-



vatel, naproti tomu v případě občanů jiných členských států EU se pojem trvalý pobyt rozumí povolení k trvalému pobytu ve smyslu zákona o pobytu cizinců. Ten přitom nemá pouze evidenční charakter, nýbrž se jedná o jeden z druhů povolení k pobytu cizince na území, který je možno získat zásadně až po několika letech pobytu na území České republiky. Vnitrostátní právní úprava proto představuje zřejmý rozpor se Smlouvou o fungování EU a příslušnými ustanoveními směrnice Rady 94/80/ES. Česká právní úprava fakticky znamená, že je téměř vyloučeno, aby volební právo získal občan EU, který na území nepobývá po dobu alespoň pěti let. Směrnice časové limity *a priori* nevylučuje, ale: a) podmínka minimální doby, po kterou musí mít volič na území státu bydliště, musí být stanovena shodně pro jeho státní příslušníky i ostatní voliče a zároveň: b) u voličů – občanů EU se do této lhůty musí započítávat i doba, po kterou měli bydliště v jiných členských státech. Ani jednu z těchto podmínek česká úprava nesplňuje.

Existenci rozporu právní úpravy s právem EU potvrzují závěry Evropské komise obsažené ve Zprávě o uplatňování směrnice Rady 94/80/ES z roku 2012. Komise v ní zkoumala vnitrostátní úpravu voleb do místních zastupitelstev Slovinska a Lotyšska, přičemž u ní konstatovala nedostatečnou transpozici čl. 3 a 4 směrnice Rady 94/80/ES. Důvodem byl zcela shodný nedostatek, jaký vykazuje český zákon, neboť v uvedených členských státech získávají občané EU, kteří jsou státními příslušníky jiného státu, právo volit nebo být volen v obecních volbách pouze po určité minimální době pobytu, aniž by tento požadavek byl uplatňován u vlastních státních příslušníků.

V případě rozporu vnitrostátního práva s právem EU je nutno pokusit se tento rozpor překlenout nejprve pomocí nepřímého účinku práva EU (tj. eurokonformního výkladu). Pokud to není možné, je třeba posoudit možnost uplatnění vertikálního přímého účinku práva EU. Podmínky nepřímého účinku práva EU v tomto případě dány nejsou, neboť podmínka trvalého pobytu stanovená záko-

nem o volbách do zastupitelstev obcí je zcela jednoznačná. Podmínky pro uplatnění přímého účinku práva EU naopak splněny jsou. Ustanovení čl. 20 odst. 1 písm. b) Smlouvy o fungování EU a čl. 3 směrnice Rady 94/80/ES, jež váží volební právo na bydliště, lze v souladu s judikaturou Soudního dvora EU pokládat za dostatečně jasná, přesná a bezpodmínečná, aby přímo založila právo volit a být volen občanům i jiných členských států EU splňujícím tuto podmínku. V souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS je třeba mít podmínku bydliště na území za splněnou přinejmenším u těch osob, které se v České republice zaregistrovaly k pobytu v souladu s čl. 8 směrnice, t.j. bylo jim vydáno potvrzení o přechodném pobytu na území podle § 87a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Česká republika je povinna neaplikovat požadavek trvalého pobytu obsažený ve vnitrostátním právu a v souladu s úpravou práva EU umožnit výkon aktivního volebního práva rovněž těm občanům jiných členských států EU, kteří mají na území České republiky přechodný pobyt a kteří jinak splňují všechny zákonem stanovené podmínky.

Krajský soud v Brně doplnil dodatek stáلهo seznamu voličů vedený u osoby zúčastněné na řízení pro volby podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí, vyhlášené rozhodnutím prezidenta republiky č. 112/2014 Sb., tak, že se do tohoto dodatku zapisuje navrhovatel.

## Z odůvodnění:

### III.

#### Posouzení věci krajským soudem

(...) Navrhovatel ověřenou kopií potvrzení o přechodném pobytu na území České republiky vydaném Ministerstvem vnitra dne 10. 10. 2012 doložil, že je státním občanem Slovenské republiky a že jeho přechodný po-

byt na území České republiky je na adrese B.-P., S. 324/29, okr. B.-m. Navrhovatel dále prokázal listinou vydanou osobou zúčastněnou na řízení dne 12. 9. 2014, že dne 10. 9. 2014 požádal, aby byl zapsán do dodatku stálého seznamu voličů do zastupitelstev obcí, přičemž osoba zúčastněná na řízení žádosti nevyhověla, neboť navrhovatel uvedl pouze přechodné bydliště na území městské části Brno – Královo Pole, nedoložil, že je na tomto území hlášen k trvalému pobytu. Osoba zúčastněná na řízení odkázala na § 4 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, v němž je stanovena podmínka pro osobu mající právo volit do zastupitelstva obce spočívající v přihlášení se k trvalému pobytu ke dni voleb v této obci (městské části). Uvedené skutečnosti následně vyplynuly i ze spisové dokumentace zaslané soudou osobou zúčastněnou na řízení.

Soud vzal z těchto podkladů za prokázané, že navrhovatel je občanem jiného členského státu EU (Slovenské republiky) s registrovaným přechodným pobytem na území České republiky a projevil vůli uplatnit volební právo v obecních volbách vyhlášených rozhodnutím prezidenta republiky ze dne 12. 6. 2014 na pátek a sobotu 10. a 11. 10. 2014.

Osoba zúčastněná na řízení je obecním úřadem, který vede stálý seznam voličů a dodatek stálého seznamu voličů ve smyslu § 14 odst. 1 písm. b) zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Z § 28 odst. 1 věty první a druhé tohoto zákona vyplývá, že „[s]tálý seznam voličů vede obecní úřad pro voliče, kteří jsou v této obci přihlášení k trvalému pobytu; voliče, který není státním občanem České republiky, zapíše na jeho vlastní žádost obecní úřad do dodatku stálého seznamu voličů vedeného jen pro volby podle tohoto zákona, jestliže tento volič prokáže státní občanství státu, jehož občanům právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv, a dále přihlášení se k trvalému pobytu v obci“. Jelikož navrhovatel osoba zúčastněná na řízení nevyhověla (písemně mu sdělil důvody, proč žádosti vyhovět nelze), využil navrhovatel možnosti soudní ochrany postupem podle

§ 59 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, podle něhož platí, že „[v]e věcech chyb a nedostatků v seznamech se lze domáhat rozhodnutí soudu podle zvláštního právního předpisu“. Podle § 88 odst. 1 s. ř. s. platí, že „[j]estliže správní orgán, který vede podle zvláštních zákonů stálý seznam voličů, neodstraní chyby nebo nedostatky ve stálém seznamu voličů a jeho dodatku, může se osoba tím dotčená obrátit na soud příslušný podle sídla správního orgánu s návrhem na vydání rozhodnutí o provedení opravy nebo doplnění seznamu nebo jeho dodatku“. Ve smyslu posledně citovaných ustanovení proto navrhovatel vzniklo právo požádat soud o ochranu ve věcech seznamu voličů.

Pokud jde o vnitrostátní úpravu práva volit ve volbách do zastupitelstev obcí, pak § 4 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí stanoví, že „[p]rávo volit do zastupitelstva obce, města nebo hlavního města Prahy má občan obce za předpokladu, že jde o státního občana České republiky, který alespoň v den voleb a konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den voleb, dosáhl věku nejméně 18 let, je v den voleb v této obci, městě či hlavním městě Praze přihlášen k trvalému pobytu, a státní občan jiného státu, který v den voleb, a konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den voleb, dosáhl věku nejméně 18 let, je v den voleb v této obci, městě nebo hlavním městě Praze přihlášen k trvalému pobytu a jemuž právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv (dále je „volič“); do zastupitelstva městského obvodu nebo městské části města se zvláštním postavením, anebo městské části hlavního města Prahy má právo volit ten volič, který je v den voleb přihlášen k trvalému pobytu v tomto městském obvodu nebo v městské části“.

Prezident republiky vyhlásil svým rozhodnutím ze dne 20. 6. 2014, publikovaným ve Sbírce zákonů č. 112/2014, v částce 47, mj. volby do zastupitelstev obcí a zastupitelstev městských obvodů a městských částí ve statutárních městech a stanovil dny jejich konání na pátek 10. 10. 2014 a sobotu 11. 10. 2014. Na

území města Brna proběhnou v těchto dnech volby do Zastupitelstva města Brna a volby do zastupitelstev 29 městských částí v 350 volebních okrscích.

Právo volit do zastupitelstev obcí zákon jednoznačně spojuje s podmínkou přihlášení se k trvalému pobytu ve městě, resp. městské části v den voleb.

Smlouva o fungování EU zavádí v čl. 20 odst. 1 konsolidovaného znění občanství Unie; každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie; občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je. Podle čl. 20 odst. 2 smlouvy mají občané Unie práva a povinnosti stanovené Smlouvami; mají mj. právo volit a být voleni ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Podle čl. 22 odst. 1 konsolidovaného znění této smlouvy platí, že každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu; toto právo je vykonáváno v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně; tato úprava může stanovit výjimky tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu.

Směrnice Rady 94/80/ES, v článku 3 stanoví, že každá osoba, která k rozhodnému dni a) je občanem Unie ve smyslu čl. 8 odst. 1 druhého pododstavce smlouvy (nyní čl. 20 konsolidovaného znění Smlouvy o fungování EU, viz výše) a b) není státním příslušníkem členského státu bydliště, ale splňuje podmínky, které členský stát bydliště stanoví pro právo volit a být volen vlastním státním příslušníkům, má právo volit a být volen v obecních volbách v tomto členském státu v souladu s touto směrnicí. Podle čl. 4 odst. 1 a 3 směrnice platí, že pokud jsou státní příslušníci členského státu bydliště povinni pro výkon práva volit nebo být volen mít na území tohoto státu bydliště po určitou minimální dobu,

považuje se tato podmínka u voličů a osob, které mohou být zvoleni, podle článku 3 za splněnou, pokud měli po odpovídající dobu bydliště v jiných členských státech; odstavcem 1 nejsou dotčeny předpisy jednotlivých členských států, které výkon práva volit a být volen všech voličů a osob, které mohou být zvoleny, podmiňují v daném základním územním samosprávném celku minimální dobou bydliště na území tohoto celku. Článek 12 směrnice pak stanoví možnost odchýlení se od určitých ustanovení směrnice členskému státu, u něhož ke dni 1. 1. 1996 přesahuje poměr občanů Unie, kteří zde mají bydliště, aniž by byli jeho státními příslušníky, a kteří dosáhli věku pro právo volit, 20 % z celkového počtu všech občanů Unie, kteří dosáhli věku pro právo volit a kteří zde mají bydliště; posledně citovaná část čl. 12 směrnice se však evidentně na Českou republiku nevztahuje (viz např. níže citovaná zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 94/80/ES, ze dne 9. 3. 2012).

Ze shora uvedených ustanovení evropských norem vyplývá, že občané Unie mají právo volit a být voleni v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Z citované smlouvy a směrnice vyplývá, že volební právo občanů jiných členských států EU je vázáno na bydliště, zákon o volbách do zastupitelstev obcí stanoví podmínku ve formě přihlášení se k trvalému pobytu. Ze Smlouvy o fungování EU vyplývá, že pro občana jiného členského státu EU nesmí být zákonem stanoveny odlišné podmínky pro výkon volebního práva, než jaké jsou stanoveny pro státní příslušníky České republiky. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí stanoví jak pro občany ČR, tak pro občany jiných členských států EU shodnou podmínku pro výkon aktivního a pasivního volebního práva spočívající v přihlášení se k trvalému pobytu.

Pokud jde o trvalý pobyt občanů České republiky, platí ve smyslu zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), na rozdíl od předchozí právní úpravy (zákon č. 135/1982 Sb., o hlášení

a evidenci pobytu občanů<sup>\*)</sup>), že údaj o místě trvalého pobytu osoby plní na prvním místě funkci evidenční, resp. funkci zajištění dostupnosti, dosažitelnosti či možnosti kontroly. Zákon o evidenci obyvatel vymezuje místo trvalého pobytu v § 10 odst. 1 jako adresu „pobytu občana v České republice, která je vedena v registru obyvatel ve formě referenční vazby (kódu adresního místa) na referenční údaj o adrese v základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání“.

Úprava trvalého pobytu občanů jiných členských států EU na území České republiky je zakotvena v § 87g a násl. zákona o pobytu cizinců na území České republiky. Z § 87g odst. 1 zákona o pobytu cizinců na území České republiky vyplývá, že ministerstvo vydá občanu Evropské unie na jeho žádost povolení k trvalému pobytu za splnění zcela jiných podmínek oproti případu zaevidování trvalého pobytu občana České republiky. Tyto podmínky jsou uvedeny v citovaném ustanovení následovně: „a) po pěti letech jeho nepřetržitého přechodného pobytu na území, b) jestliže v době skončení zaměstnání, podnikání nebo jiné výdělečné činnosti dosáhl věku stanoveného pro vznik nároku na starobní důchod nebo pro vznik nároku na starobní důchod před dosažením důchodového věku a o tento důchod přiznávaný před dosažením důchodového věku požádá, pokud tuto činnost vykonával na území posledních 12 měsíců před podáním žádosti o povolení k trvalému pobytu a nepřetržitě na území pobývá po dobu nejméně tří let, c) jestliže skončil zaměstnání, podnikání nebo jinou výdělečnou činnost z důvodu vzniku invalidity třetího stupně a pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně dvou let; podmínka doby nepřetržitého pobytu na území neplatí, pokud občanu Evropské unie vznikl nárok na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně z důvodu pracovního úrazu nebo nemoci z povolání, d) jestliže je zaměstnán, podniká nebo provozuje jinou vý-

dělečnou činnost na území jiného členského státu Evropské unie a zpravidla se každý den, nebo alespoň jednou týdně nepřetržitě pobýval a současně zde byl zaměstnán, podnikal nebo provozoval jinou výdělečnou činnost po dobu nejméně tří let, nebo e) jde-li o občana Evropské unie mladšího 18 let, který byl svěřen do náhradní výchovy rozhodnutím příslušného orgánu“. V odstavci 2 citovaného ustanovení je pak uvedeno, že „[m]inisterstvo vydá občanu Evropské unie na jeho žádost povolení k trvalému pobytu, jestliže občan Evropské unie o vydání tohoto povolení žádá z humanitárních důvodů nebo z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele“; podle ustanovení odstavce 3 platí, že „[m]inisterstvo vydá občanu Evropské unie na jeho žádost povolení k trvalému pobytu, pokud je jeho pobyt na území v zájmu České republiky“; podle odstavce 5 citovaného ustanovení platí, že „[p]odmínka doby pobytu na území a podmínka doby trvání zaměstnání, podnikání nebo jiné výdělečné činnosti stanovená v odst. 1 písm. b) nebo c) neplatí, jde-li o občana Evropské unie, který je manželem státního občana České republiky nebo jehož manžel pozbyl státní občanství České republiky v důsledku sňatku s ním nebo nabytím jeho státního občanství“.

Z porovnání úprav týkajících se evidence trvalého pobytu občana České republiky a občana Evropské unie vyplývá, že se jedná o dvě zcela nesusměřitelné kategorie, neboť pro získání povolení k trvalému pobytu na území České republiky musí občan Evropské unie z jiného členského státu splnit přísnější podmínky než občan České republiky (zejména mj. ve většině případů je podmínkou dlouhodobý pobyt na území České republiky). Zákon o pobytu cizinců nekonstruuje trvalý pobyt, resp. povolení k trvalému pobytu jako evidenční záležitost. Vnitrostátní úprava je proto v rozporu se Smlouvou o fungování EU, podle níž zejména platí, že občané Unie mají mj. právo volit a být voleni v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydli-

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 7. 2000 zrušen zákonem č. 133/2000 Sb.

tě, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.

Na okraj soud uvádí, že ačkoliv čl. 20 odst. 2 písm. b) konsolidovaného znění citované smlouvy uvádí podmínky volebního práva jak v obecních volbách, tak volbách do Evropského parlamentu stejně, národní úprava stanoví podmínky odlišné. V § 5 zákona č. 62/2003 Sb. o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů je volební právo upraveno tak, že „[p]rávo volit na území České republiky do Evropského parlamentu má každý občan České republiky, který alespoň druhý den voleb dosáhl věku 18 let, a občan jiného členského státu, který alespoň druhý den dosáhl věku 18 let a je po dobu nejméně 45 dnů přihlášen k trvalému pobytu nebo k přechodnému pobytu na území České republiky“.

Ze shora uvedeného vyplývá, že citovaná smlouva, resp. směrnice nebyla do českého právního řádu řádně transponována, neboť je na základě § 4 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí požadováno splnění odlišných podmínek pro občany jiného členského státu EU než pro státní příslušníky České republiky. Požadavek přihlášení se k trvalému pobytu vztahující se k občanu jiného členského státu EU má diskriminační charakter a nelze k němu v projednávané věci přihlížet. Není přitom možný tzv. eurokonformní výklad, tedy výklad vnitrostátního práva v souladu s právem Evropské unie (nepřímý účinek směrnice), neboť tento nelze použít z důvodu principu zákazu výkladu *contra legem*. To vyplývá např. z rozsudku Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 4. 7. 2006, *Adeneler*, C-212/04, Sb. rozh., s. I-6057, bod 110 a 111, podle něhož zásada konformního výkladu vyžaduje, aby vnitrostátní soudy učinily vše, co spadá do jejich pravomoci, tím že vezmou v úvahu veškeré vnitrostátní právo a použijí metody výkladu jím uznané, tak aby zajistily plnou účinnost dotčené směrnice a došli k výsledku, který by byl v souladu s cílem sledovaným směrnicí. K tomuto výsledku však v projednávané věci nelze dojít, neboť podmínka trvalého pobytu zakotvená v § 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí

neumožňuje výklad, že by pod pojem „přihlášení k trvalému pobytu“ mohlo být chápáno i přihlášení k přechodnému pobytu. K vydání potvrzení o přechodném pobytu občanů Evropské unie je ve smyslu § 87a odst. 1 zákona o pobytu cizinců na území České republiky nutno splnit podmínku, že takovýto občan hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než tři měsíce a že neohrozil bezpečnost státu nebo závažným způsobem nenarušil veřejný pořádek.

Protože nepřímý účinek citovaných evropských předpisů nelze použít, bylo nutno přistoupit k aplikaci přímého účinku smlouvy a směrnice ve prospěch jednotlivce, jehož základní předpoklady jsou v dané věci splněny: 1) transpoziční lhůta uplynula a smlouva, resp. směrnice nebyly do českého právního řádu řádně transponovány, 2) čl. 20 odst. 2 písm. b) čl. 22 odst. 1 konsolidovaného znění smlouvy a navazující ustanovení směrnice jsou dostatečně přesné a bezpodmínečné, resp. stanovené podmínky odchýlné úpravy nejsou splněny a 3) přímou aplikací smlouvy a směrnice nedojde k uložení povinnosti jednotlivci (tzv. vertikální přímý účinek); k předpokladům pro přímý účinek směrnice soud odkazuje např. na rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 12. 1974, *van Duyn*, C-41/74, Recueil, s. 1337.

Krajský soud v Brně je soudem tzv. poslední instance, neboť jeho rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky. Ve smyslu § 104 odst. 1 s. ř. s. totiž platí, že kasační stížnost ve věcech volebních je nepřípustná (to neplatí, jde-li o řízení ve věcech porušení pravidel financování volební kampaně) – viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2006, čj. Vol 1/2006-32. Soud se tedy musel zabývat i tím, zda neměl povinnost vznést předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU. Vycházel přitom z článku 267 Smlouvy o fungování EU a navazující judikatury, podle které skutečnost, že určitý soud je soudem posledního stupně neznamená, že je povinen automaticky předkládat Soudnímu dvoru EU všechny případy, kde se vyskytuje unijní právo. Povinnost předložit předběžnou otázku totiž není bezvýjimečná a soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými pro-

středky podle vnitrostátního práva, má povinnost zjistit, zda není dána některá z výjimek vymezených v rozsudku Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT*, C-283/81, Recueil, s. 3415.

Závěry uvedeného rozsudku jsou pro určení povinnosti soudu posledního stupně předložit předběžnou otázku klíčové a lze je shrnout tak, že tato povinnost je dána vždy, ledaže: 1) otázka komunitárního práva není relevantní pro řešení daného případu, nebo 2) existuje judikatura Soudního dvora k dané otázce, která již byla vyložena, anebo 3) výklad a správná aplikace komunitárního práva jsou natolik zjevné, že nedávají prostor pro žádné důvodné pochybnosti (jedná se o tzv. *acte clair*).

První dvě výjimky sub 1) a 2) nejsou podle názoru krajského soudu splněny, neboť je nepochybné, že otázka komunitárního práva je pro řešení daného případu relevantní a z judikatury Soudního dvora není zřejmé, že by se jednalo o otázku dosud judikovanou. Zdejší soud však má za splněnou podmínku sub 3), neboť ze shora uvedeného výkladu čl. 20 a 22 konsolidovaného znění Smlouvy o fungování EU a navazujících ustanovení směrnice Rady 94/80/ES vyplývá zcela jasně zakotvení práva volit v obecních volbách pro občany EU, kteří mají bydliště v České republice, a to za stejných podmínek jako mají státní příslušníci České republiky. Podle názoru soudu není dán žádný důvod pochybovat o interpretaci citovaných ustanovení smlouvy a směrnice. I v unijním právu platí, že prvním krokem při výkladu právní normy je zjištění jejího obsahu na základě jazykového vyjádření, což je nutným následkem stejné autenticity jednotlivých jazykových verzí práva EU. Komparace jednotlivých jazykových verzí je jednou z důležitých metod výkladu a současně základní podmínkou pro doktrínu tzv. *acte clair*, kterou je však třeba aplikovat uvážlivě, s vědomím základního účelu celého řízení o předběžné otázce, tj. zabránění roztržštění jednoty práva EU; shodně srov. Bobek, M. et al. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha : Linde, 2005, s. 231. V daném případě k žádnému roztržštění jednoty práva EU nedojde, neboť nelze říci, že

by požadavek bydliště a stejných podmínek pro občany jiného členského státu EU a pro občany České republiky nebyl stanoven dostatečně přesně.

O výkladu článků 20 a 22 konsolidovaného znění smlouvy a navazujících ustanovení směrnice Rady 94/80/ES není pochyb ani s ohledem na Zprávu Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 94/80/ES, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, ze dne 9. 3. 2012, Com (2012) 99 final. V této zprávě je uvedeno, že v některých členských státech (Komise prověřuje případy Litvy a Slovinska) byly zřejmě nesprávně provedeny články 3 a 4 směrnice: v těchto členských státech získávají občané EU, kteří jsou státními příslušníky jiného státu, právo volit nebo být volen v obecních volbách pouze po určité minimální době pobytu, aniž by tento požadavek byl uplatňován u vlastních státních příslušníků. Tato legislativa navíc nedává možnost, aby se v případě, že je právo volit podmíněno minimální dobou pobytu, musel u občanů EU, kteří jsou státními příslušníky jiného státu, považovat tento požadavek za splněný i tehdy, pokud v průběhu tohoto období pobývali v jakýchkoliv jiných členských státech mimo členský stát bydliště. Jediným členským státem splňující shora citovanou zvláštní podmínku ve smyslu článku 12 směrnice (shora citováno) je Lucembursko a výjimky využívá tím, že vyhrazuje právo volit občanům EU, kteří nejsou jeho státními příslušníky a pobývali oprávněně na území Lucemburska nejméně po dobu pěti let před zápisem. Zpráva konstatovala, že důvody pro poskytnutí výjimky Lucembursku stále přetrvávají.

Lze tedy shrnout, že výklad použitý soudem jednoznačně svědčí o splnění podmínek pro užití přímého účinku čl. 20 odst. 2 písm. b) a čl. 22 odst. 1 konsolidovaného znění Smlouvy o fungování EU a navazujících ustanovení směrnice Rady 94/80/ES, aniž by zde byla povinnost krajského soudu předložit předmětnou věc Soudnímu dvoru EU.

V souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES je nutno považovat podmínku „bydliště“ stanovenou v čl. 20 odst. 2 písm. b) a čl. 22 odst. 1 konsolidovaného znění Smlouvy o fungování EU u navrhovatele za splněnou, neboť má evidován přechodný pobyt (ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice 2004/38/ES a § 87a a násl. zákona o pobytu cizinců na území České republiky) ve městě Brně – na území městské části Krá-

lovo Pole. Navrhovatelé svědčí aktivní volební právo a má proto právo být na žádost zapsán do dodatku stálého seznamu voličů pro volby podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí, ve smyslu § 28 odst. 1 tohoto zákona. Soud proto výrokem pod bodem I. usnesení vyslovil, že dodatek stálého seznamu voličů vedený osoby zúčastněné na řízení pro volby podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí se doplňuje o zápis osoby navrhovatele.

## 3162

### Volby do zastupitelstev obcí: delegace členů do okrskové volební komise

#### Volby do Senátu: delegace členů do okrskové volební komise

k § 90 soudního řádu správního ve znění zákonů č. 303/2011 Sb. a č. 275/2012 Sb.

k § 14e odst. 3, § 79 odst. 2 a 4 a § 87 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákonů č. 204/2000 Sb. a č. 37/2002 Sb. (v textu jen „zákon o volbách do Parlamentu“),

k čl. 22 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

k čl. 5 Ústavy

k § 70 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o obecních volbách“)

**I. Návrhem na neplatnost voleb nebo neplatnost hlasování podle § 90 odst. 2 věty první soudního řádu správního, resp. § 87 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, je napadena též volba zvoleného kandidáta (senátora). Jakkoli zákon předpokládá primárně účastenství politické strany, na jejíž kandidátní listině byl uveden kandidát, jehož volba byla takto napadena, je třeba zvážit, zda je tímto způsobem „věc“ zvoleného kandidáta politickou stranou procesně účinně hájena. Minimálním předpokladem je, že se dotčený kandidát o řízení dozví. V pochybnostech a v případech, kdy se toho kandidát sám domáhá, je třeba umožnit přímé účastenství i zvolenému kandidátu ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Námitku nezákonně obsazených okrskových volebních komisí, v rozporu s právem politické strany delegovat členy okrskových volebních komisí podle § 14e odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, lze efektivně uplatnit v řízení o návrhu podle § 90 soudního řádu správního, resp. § 87 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu České republiky.**

**III. Právo delegovat člena a náhradníka do okrskových volebních komisí ve volebním obvodu, v němž daný politický subjekt kandiduje (§ 14e odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky), je podstatným institutem sloužícím k zabezpečení poctivosti voleb, zabránění manipulaci s odevzdanými hlasovacími lístky a realizací principu volné, rovné a svobodné soutěže politických sil v demokratickém politickém systému (čl. 5 Ústavy a zejména čl. 22 Listiny základních práv a svobod). Jakkoli při souběhu voleb do Senátu a voleb do obecních zastu-**

pitelstev podle § 70 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, plní okrskové volební komise zřízené podle tohoto zákona úkoly okrskových volebních komisí i pro volby do Senátu, je nutno s ohledem na čl. 22 Listiny základních práv a svobod upřednostnit výklad, jenž i v takovém případě umožňuje subjektu kandidujícímu toliko ve volbách do Senátu uplatnit právo podle § 14e odst. 3 zákona o volbách do Parlamentu České republiky delegovat člena a náhradníka do okrskových volebních komisí.

IV. Nejvyšší správní soud může vyslovit neplatnost hlasování jen v některém volebním okrsku. V takovém případě však nelze vyhlásit a konat opakované hlasování podle § 79 odst. 2 a 4 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky; opakované hlasování by přicházelo v úvahu jen při vyslovení neplatnosti hlasování v celém volebním obvodu.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, čj. Vol 23/2014-110)

**Prejudikatura:** č. 472/2005 Sb. NSS, č. 1055/2007 Sb. NSS a č. 2194/2011 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 31/1996 Sb., č. 140/2005 Sb., č. 190/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 301/05) a č. 2/2011 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 57/10).

**Věc:** Česká pirátská strana proti 1) Státní volební komisi, 2) České straně sociálně demokratické a 3) JUDr. Miroslavu Antlovi o návrh na neplatnost hlasování (neplatnost volby kandidáta).

Navrhovatelka (stěžovatelka) je registrovanou politickou stranou, jež pro volby do třetiny Senátu Parlamentu České republiky, vyhlášené prezidentem republiky na dny 10. a 11. 10. 2014 (dále jen „senátní volby“) současně s volbami do zastupitelstev obcí a zastupitelstev městských obvodů a městských částí ve statutárních městech (rozhodnutí prezidenta republiky publikované pod č. 112/2014 Sb.), podala ve volebním obvodu č. 48, se sídlem v Rychnově nad Kněžnou, přihlášku k registraci kandidáta Ing. Romana Kučery; tato přihláška byla příslušným volebním orgánem registrována a kandidát se senátních voleb zúčastnil. V souběžně konaných volbách do zastupitelstev obcí Doudleby nad Orlicí, Opočno a Podbřezí stěžovatelka kandidátní listinu nepodala, ale podle § 14e odst. 3 zákona o volbách do Parlamentu delegovala členy okrskových volebních komisí v těchto obcích.

Přípisem ze dne 9. 9. 2014 starosta městyse Doudleby nad Orlicí Jiří Kaplan stěžovatelce sdělil, že vzhledem ke stanovisku Ministerstva vnitra k delegování členů do okrskových volebních komisí pro volby konané v říjnu 2014 delegaci členů do okrskových volebních komisí neakceptuje. Ve vysvětlujícím

přípisu ze dne 10. 9. 2014 očitoval § 17 a § 70 zákona o obecních volbách, z nichž podle něj vyplývá, že „delegovat členy a náhradníky do okrskových volebních komisí mohou pouze ty strany, jejichž kandidátní listina byla pro volby do zastupitelstva obce zaregistrována“.

E-mailem ze dne 8. 9. 2014 tajemnice Městského úřadu Opočno Mgr. Renáta Č. stěžovatelce, obdobně s poukazem na stanovisko Ministerstva vnitra, sdělila, že nemůže delegáty stěžovatelky do okrskových volebních komisí obsadit.

Konečně starosta obce Podbřezí Antonín Novotný přípisem ze dne 11. 9. 2014 stěžovatelce sdělil, že podle § 17 odst. 2 zákona o obecních volbách a v souladu se stanoviskem Ministerstva vnitra není „povinen akceptovat ... požadavek na delegování členů okrskových volebních komisí“ s tím, že v obci je jinak o místa ve volebních komisích každý rok velký zájem ze strany občanů obce, kteří „se celoročně aktivně zapojují do života obce, včetně jakýchkoli prací, které je potřeba udělat, a vždy na ně bylo perfektní spolehnoutí, že plní své úkoly svědomitě a zodpovědně“. Vzhledem k této skutečnosti starosta považuje „za zbytečné jmenovat do našich



*okrskových volebních komisí občany jiných měst a tímto posílat naše občany, aby se ucházeli o místa v okrskových volebních komisích v jiných městech České republiky. Z výše uvedených důvodů jsem členy komisí na neobsazená místa jmenoval z řad našich občanů. V žádném případě při výběru nehledím na politickou příslušnost případných zájemců.“*

Všechna citovaná sdělení se opírala o stanovisko nazvané „Společná okrsková volební komise pro volby do zastupitelstev obcí a Senátu“, jež bylo publikováno dálkovým přístupem na stránkách Ministerstva vnitra <http://www.mvcr.cz/soubor/spolecna-okrskova-volebni-komise-pro-volby-do-senatu-a-zastupitelstev-obci-pdf.aspx> (dále jen „metodické stanovisko“). Podle tohoto nikým nepodepsaného stanoviska, konají-li se volby do zastupitelstev obcí společně v tyto dny s volbami do Senátu, užije se § 70 zákona o obecních volbách, který řeší daný případ a který je speciální k ustanovením o delegaci do okrskových volebních komisí podle zákona o volbách do Parlamentu. Proto se při konání společných voleb do zastupitelstev obcí a do Senátu budou okrskové volební komise zřizovat pouze podle zákona o obecních volbách a budou plnit úkoly jak pro obecní volby, vyplývající ze zákona o obecních volbách, tak i pro volby do Senátu, vyplývající ze zákona o volbách do Parlamentu. Podle § 17 odst. 2 zákona o obecních volbách mohou delegovat členy a náhradníky do okrskových volebních komisí pouze ty strany, jejichž kandidátní listina byla pro volby do zastupitelstva obce zaregistrována. Případ delegování člena a náhradníka do okrskové volební komise kandidujícím subjektem, který pro volby do zastupitelstva obce není zaregistrován a kandiduje pouze ve volbách do Senátu, tedy není možný. Takto vzniklá okrsková volební komise plní úkoly i pro případné druhé kolo voleb do Senátu.

Podle stěžovatelky se starostové města Rychnova nad Kněžnou a obce Solnice také ztotožnili s metodickým stanoviskem, delegátům stěžovatelky však přesto s ohledem na neobsazenost okrskových volebních komisí účast umožnili, takže stěžovatelka nemá dů-

vod zpochybňovat platnost hlasování v těchto obcích. Naopak starostové obcí České Meziříčí, Dobruška, Choceň, Sněžné a Moravany delegáty stěžovatelky do okrskových volebních komisí akceptovali bez dalšího, aniž by jí vytýkali, že nekandiduje do zastupitelstev těchto obcí.

Stěžovatelka postup starostů obcí Doudleby nad Orlicí, Opočno a Podbřezí, resp. metodické stanovisko, o něž se opírali, považuje za nezákonné, neboť jimi bylo porušeno její právo delegovat členy okrskových volebních komisí podle § 14e zákona o volbách do Parlamentu, opírající se o princip pluralitní kontroly férovosti volebního procesu všemi kandidujícími subjekty. Přitom poukázala na usnesení volebního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2012, čj. Vol 4/2012-39, bod 19.

Stěžovatelka proto napadla volbu odpůrce 3), který byl uveden na kandidátní listině odpůrkyně 2), senátorem za volební obvod č. 48 se sídlem v Rychnově nad Kněžnou, a navrhla, aby Nejvyšší správní soud vyslovil neplatnost hlasování v senátních volbách v okrsku č. 1 v obci Doudleby nad Orlicí, v okrscích č. 1, 2 a 4 ve městě Opočno a v obci Podbřezí, nacházejících se v uvedeném volebním obvodu.

Odpůrkyně 1) se ve svém vyjádření přihlásila k metodickému stanovisku a uvedla, že bylo – s poukazem na § 8 odst. 2 písm. a) zákona o obecních volbách a § 9 odst. 2 písm. a) zákona o volbách do Parlamentu – vypracováno odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra a bylo vyvěšeno 18. 7. 2014 na internetové stránce Ministerstva vnitra z důvodu četných požadavků jak ze strany volebních orgánů, tak ze strany kandidujících subjektů. Ustavení okrskových volebních komisí podle § 70 zákona o obecních volbách reflektuje skutečnost, že volby do zastupitelstev obcí se konají na území celé České republiky, na rozdíl od voleb do Senátu, které probíhají pouze ve třetině volebních obvodů. Zákon je podle odpůrkyně 1) jednoznačný a jiný výklad nemožňuje; nebrání však, aby v případě, že se nepodaří obsadit členy okrskových volebních komisí, starostové na neobsazená místa

„dojmenovali“ osoby navržené kandidáty do Senátu, což se i v praxi děje. Odpůrkyně 1) konečně poukázala na usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2000, sp. zn. I. ÚS 608/2000, v němž Ústavní soud při souběhu senátních a krajských voleb konstatoval, že „vytvoření samostatných okrskových volebních komisí pro volby do Senátu ... je v rozporu s platnou právní úpravou, a ta v daném případě nezasáhne žádným způsobem do svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti“. Odpůrkyně 1) upozornila i na možnost fyzické osoby požádat odpůrkyni 1) o povolení přítomnosti ve volební místnosti, kde okrsková volební komise, po ukončení hlasování, sčítá hlasy. Takové možnosti využila řada žadatelů s tím, že všem odpůrkyně 1) vyhověla. Volební zákony ani nevylučují přítomnost jiných osob při průběhu samotného hlasování.

Odpůrkyně 2) ve svém vyjádření navrhla zamítnutí volební stížnosti, neboť předmětem ochrany v řízení o návrhu na neplatnost hlasování je svoboda projevu vůle voliče, nikoliv členství v okrskové volební komisi. Měla-li stěžovatelka výhrady, mohla se podle § 68 odst. 1 zákona o obecních volbách obrátit na ředitele krajského úřadu, k čemuž však nedošlo. Odpůrkyně 2) se navíc ztotožnila s metodickým stanoviskem a § 70 zákona o obecních volbách považuje za *legem specialem* k § 14e odst. 3 zákona o volbách do Parlamentu. Vzhledem k tomu, že zápisy o průběhu a výsledku hlasování v daných okrscích nevykazovaly žádné mimořádné okolnosti, není důvod pochybovat o zákonnosti hlasování. Odpůrkyně 2) zdůraznila, že prioritním hlediskem při přezkumu volebního procesu by měl být respekt ke svobodné volbě voličů a k právní jistotě.

Odpůrce 3) ve svém vyjádření a jeho doplnění ze dne 7. 11. 2014 poukázal na oficiální volební výsledky ve volebním obvodu č. 48, i na výsledky v inkriminovaných obcích a okrscích, zveřejněné na stránkách Českého statistického úřadu a uvedl, že ani nové volby, resp. hlasování v inkriminovaných okrscích by nemohlo přinést výsledek, který by změnil pořadí po prvním kole senátních voleb tak,

že by došlo k „výměně“ na druhém postupovém místě. Poznamenal, že byl ve svém senátním a volebním obvodu č. 48 předsedou „*nominujícího* OVV ČSSD Rychnov nad Kněžnou panem Mgr. Janem Morávkem informován o tom, že někteří starostové odmítají do volebních komisí (zejména v menších obcích) nominovat členy ČSSD právě proto, že s ohledem na inkriminované stanovisko Ministerstva vnitra, citované i v návrhu České pirátské strany, mohou být členy volebních komisí pouze zástupci subjektů, které kandidují ve volbách komunálních. Vzhledem k tomu, že tato praxe se vztahuje na všechny senátní obvody, nic ... nenamítat“.

Nejvyšší správní soud návrh na vyslovení neplatnosti volby kandidáta a hlasování ve volbách do třetiny Senátu Parlamentu České republiky konaných ve dnech 10. a 11. 10. 2014 a ve dnech 17. a 18. 10. 2014 v obci Podbřezí zamítl. Hlasování ve stejných volbách ve volebním okrsku č. 1 v městyši Doudleby nad Orlicí a ve volebních okrscích č. 1, 2 a 4 ve městě Opočně prohlásil za neplatné.

## Z odůvodnění:

### II.

#### Průběh řízení

[10] Nejvyšší správní soud nejprve poznamenává k účastenství v tomto řízení, že je *de lege lata* v § 90 odst. 2 s. ř. s. vymezeno nejednoznačně. Ustanovení § 90 odst. 2 v původním znění do 31. 12. 2011 pro všechny varianty výroků (neplatnost voleb, neplatnost hlasování, neplatnost volby kandidáta) obsahovalo jednotné vymezení účastenství, a to navrhovatel, příslušný volební orgán a ten, jehož volba byla napadena, což se jevílo logické, neboť kterýmkoliv z petitorních žádání byla výslovně či *implicitě* zpochybněna volba zvolených kandidátů, jejichž práva, začasté ústavní povahy, tak byla vždy návrhem na zahájení řízení přímo dotčena [srov. usnesení ze dne 13. 12. 2004 čj. Vol 13/2004-91, č. 472/2005 Sb. NSS, poukazující na základní právo podle čl. 38 odst. 2 Listiny práv a základních svobod (dále jen „Listina“) a interpretaci Ústavního soudu poskytnutou v nálezu ze dne 10. 1. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 30/95, N 3/5 SbNU 17, č. 31/1996 Sb.].

[11] Novela provedená zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění soudní řád správní, pak účastenství ve volebních věcech poněkud nepromyšleně rozlišila zvláště pro „řízení o návrhu na neplatnost voleb nebo na neplatnost hlasování“ a pro „řízení o neplatnosti volby kandidáta“, jako by šlo o samostatná řízení, a nikoli o výrokové varianty téhož. Zatímco v prvním případě je okruh účastníků definován jako „navrhovatel, příslušný volební orgán, politická strana, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů, na jejichž kandidátní listině byl uveden kandidát, jehož volba byla napadena, nebo nezávislý kandidát“ (věta první § 90 odst. 2 s. ř. s.), pokud jde o neplatnost kandidáta, jsou jimi „navrhovatel, příslušný volební orgán a ten, jehož volba byla napadena“ (věta druhá § 90 odst. 2 s. ř. s.). Přitom však i slovní vymezení účastenství pro řízení o návrhu na neplatnost voleb nebo neplatnost hlasování předpokládá, že je takovým návrhem „napadena volba kandidáta“, zpochybněný kandidát sám však nemá být podle doslovného znění § 90 odst. 2 věty první s. ř. s. účastníkem tohoto řízení a jeho práva má hájit zjednodušeně řečeno volební strana, na jejíž kandidátce byl uveden, ledaže by šlo o kandidáta nezávislého, což pojmově přichází v úvahu jen u voleb do Senátu. Smyslem této úpravy, jak naznačuje důvodová zpráva, nebylo zřejmě nic vznešenějšího než procesní komfort volebního soudu, kterému tak v určitých případech mělo být umožněno procesně komunikovat pouze s volebními stranami, a nikoli se všemi zvolenými poslanci, senátory či zastupiteli. To skutečně může být praktické, jsou-li zpochybněny volby nebo hlasování do celého zákonodárného sboru nebo obecního zastupitelstva, vždy je však třeba obezřetně vážít, zda je tímto způsobem „vše“ jednotlivých kandidátů, jejichž volba byla návrhem napadena, volební stranou procesně účinně hájena; minimálním předpokladem je, že se dotčení kandidáti o řízení zpochybnujícím jejich mandát dozví. V pochybnostech a v případech, kdy se toho kandidát sám domáhá, je třeba umožnit přímé účastenství i jednotlivým zvoleným

kandidátům ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny, což plyne již z toho, že jejich mandát v zákonodárném nebo jiném zastupitelském sboru je volný, a nikoliv imperativní, resp. vázaný, jakým by snad volební strana sama disponovala [srov. čl. 26 Ústavy, § 69 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)].

[12] V nyní posuzovaném případě stěžovatelka napadla volbu odpůrce 3), který byl uveden na kandidátní listině ČSSD, senátorem v senátních volbách. Ač se v petitu domáhala toliko vyslovení neplatnosti hlasování v uvedených volebních okrscích, takový návrh v sobě *implicitně*, resp. ve svém důsledku zahrnuje i vyslovení neplatnosti volby tohoto kandidáta, neboť vyslovení neplatnosti hlasování v příslušném volebním obvodu nebo jeho části bez dalšího (tj. nerozhodne-li soud jinak, např. vyhlásí kandidáta za řádně zvoleného nebo výslovně zamítne návrh na vyslovení neplatnosti jeho volby podle § 90 odst. 4 s. ř. s.) znamená neukončení volebního procesu až do opakovaného hlasování (§ 79 odst. 2 a 4 zákona o volbách do Parlamentu); judikatura správních soudů jakožto soudů volebních ostatně připouští propustnost mezi jednotlivými subtypy řízení ve volebním soudnictví a umožňuje, aby si soud sám v rámci jednoho a téhož řízení petit „překvalifikoval“ (srov. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 20. 11. 2006, čj. 52 Ca 71/2006-68, č. 1055/2007 Sb. NSS, v němž soud posoudil návrh na neplatnost voleb do obecního zastupitelstva jako návrh na neplatnost volby kandidáta, anebo již výše citované usnesení Nejvyššího správního soudu čj. Vol 4/2012-39, bod 39). Nejvyšší správní soud tak za účastníka řízení považoval – podle doslovného znění § 90 odst. 2 věty první s. ř. s. – jednak odpůrkyni 2), neboť na její kandidátní listině byl odpůrce 3) uveden, a kromě ní poslal návrh k vyjádření též odpůrci 3), který v odpovědi uvedl, že se sám za účastníka řízení považuje. (...)

[15] Pokud jde o „příslušný volební orgán“, považoval Nejvyšší správní soud v souladu se svou dosavadní judikaturou za účastníka řízení pouze odpůrkyni 1), neboť „je volebním orgánem zastřešujícím volby do

*Senátu, pročež by účast dalších volebních orgánů v řízení byla zjevně nadbytečná*“ (výše citované usnesení čj. Vol 13/2004-91), jakkoli v nynějším případě se stížnostní námitka týkala výlučně postupu starostů v dotčených obcích, v jejichž kompetenci jako volebních orgánů je právě ustavení a svolání okrskových volebních komisí ve všech druzích voleb [srov. § 14c písm. c) až f) zákona o volbách do Parlamentu, § 15 písm. c) až f) zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, § 15 písm. d) až g) zákona o obecních volbách, § 16 písm. c) až f) zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, § 14 písm. c) až g) zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)].

(...)

### III.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Stěžovatelka napadla volbu odpůrce 3) senátorem za volební obvod č. 48 a namítá – stručně řečeno – neplatnost hlasování v důsledku nezákonně obsazených okrskových volebních komisí v několika volebních okrscích tohoto volebního obvodu, a to pro porušení jejího práva delegovat členy okrskových volebních komisí podle § 14e odst. 3 zákona o volbách do Parlamentu. Nejvyšší správní soud předesílá, že volební zákony (ani zákon o volbách do Parlamentu, ani zákon o obecních volbách, podle něhož byly okrskové volební komise v tomto případě ustavovány) neobsahují žádný zvláštní procesní prostředek, který by se nabízel stěžovateli k reálné ochraně tvrzeného práva v době před konáním voleb. K dispozici je toliko vnitřní stížnostní mechanismus v soustavě volebních orgánů, pokud ovšem ustavování okrskových volebních komisí a delegování jejich členů kandidujícími subjekty spadá pod pojem „*organizačně-technické zabezpečení voleb*“: podle § 12 odst. 3 písm. a) zákona o volbách do Parlamentu řeší krajský úřad stížnosti na organizačně-technické zabezpečení voleb na úrovni obce, podle § 14b odst. 1 písm. e) pak

obecní úřad řeší stížnosti na organizačně technické zabezpečení voleb na úrovni volebního okrsku; obdobně § 10 odst. 1 písm. f) a § 14 odst. 1 písm. e) zákona o obecních volbách. Takový interní stížnostní mechanismus však nelze považovat za efektivní prostředek k ochraně práva stěžovatelky namísto volební stížnosti, anebo před jejím uplatněním. Totéž lze říci o postupu obrácení se na ředitele krajského úřadu dovozaného odpůrkyní 2) z § 68 odst. 1 zákona o obecních volbách; jednak toto ustanovení žádný stížnostní mechanismus výslovně nepředpokládá, jednak je jeho primárním účelem řešení situace, kdy starosta nebyl zvolen nebo je z nějakého důvodu nečinný, nikoli reagovat na situaci, kdy starosta své úkoly naopak plní podle jím zastávaného právního názoru. Podstatné ovšem je, že volební zákony ani soudní řád správní v § 90 nevymezuje podmínky přípustnosti volební stížnosti, ani nevyžaduje předchozí neúspěšné vyčerpání jiných procesních prostředků. Tuto roli by – již vzhledem ke lhůtám a podmínkám přípustnosti – nemohly efektivně plnit ani obecné žalobní prostředky podle dílů 1 až 3 hlavy druhé části třetí s. ř. s. (ochrana ve věcech registrace podle § 89 s. ř. s. k uplatnění daných námitek zjevně nepřichází v úvahu). Stěžovatelka tak měla k efektivnímu uplatnění těchto námitek k dispozici pouze (po)volební stížnost, Nejvyšší správní soud proto přistoupil k jejich posouzení.

[23] Jádrem nyní projednávaného sporu je výklad vztahu mezi § 14e odst. 3 zákona o volbách do Parlamentu, které zakotvuje právo politické strany, politického hnutí a koalice nebo nezávislého kandidáta, jejichž přihláška k registraci byla zaregistrována pro volby do Senátu, delegovat jednoho člena a náhradníka do okrskové volební komise, a § 17 a § 70 zákona o obecních volbách. Podle § 70 zákona o obecních volbách „*plní okrskové volební komise zřízené podle tohoto zákona úkoly okrskových volebních komisí i pro volby do ... Senátu*“, konají-li se volby do zastupitelstev obcí společně s volbami do Senátu. Podle § 17 odst. 2 téhož zákona může delegovat jednoho člena a jednoho náhradní-

ka do okrskové volební komise každá volební strana, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována pro volby do zastupitelstva obce. Za účelem nalezení správného vztahu citovaných ustanovení je třeba se blíže zamyslet nad jejich účelem.

[24] Právo delegovat člena a náhradníka do všech okrskových komisí ve volebním obvodu, v němž daný politický subjekt kandiduje (§ 14e odst. 3 zákona o volbách do Parlamentu), je podstatným institutem sloužícím k zabezpečení poctivosti voleb, zabránění manipulaci s odevzdanými hlasovacími lístky a realizací principu volné, rovné a svobodné soutěže politických sil v demokratickém politickém systému (čl. 5 Ústavy a zejména čl. 22 Listiny), resp. jeho konkretizací na zákonné úrovni při organizaci, průběhu a zjišťování výsledků voleb všeho druhu. Kromě senátních voleb je toto právo kandidujícím subjektům přiznáno i pro volby do Poslanecké sněmovny podle § 14e odst. 3 zákona o volbách do Parlamentu a uplatní se i ve volbách do Evropského parlamentu (§ 18 odst. 3 zákona č. 62/2003 Sb.), v krajských volbách (§ 17 odst. 2 zákona č. 130/2000 Sb.), při volbě prezidenta republiky (§ 18 odst. 2 zákona č. 275/2012 Sb.) a jak bylo již uvedeno výše, též ve volbách do obecních zastupitelstev (již zmíněný § 17 odst. 2 zákona o obecních volbách). Toto právo bylo na základě stejných principů, garantujících rovnost soutěže politických sil, politickým stranám přiznáno již v první československé republice (srov. zejména složení tzv. obvodních volebních komisí, jež plnily roli dnešních okrskových volebních komisí, dle § 9 zákona 123/1920 Sb., kterým vydává se řád volení do poslanecké sněmovny, jež se i v mnoha detailech shoduje s dnešní právní úpravou, anebo složení tzv. místních volebních komisí, jejichž primárním úkolem bylo sestavování a vedení stálých voličských seznamů, dle § 5 zákona č. 663/1919 Sb., o stálých seznamech voličských).

[25] Na toto právo klade velký důraz i novodobá judikatura volebních soudů. Možnost delegace členů okrskových volebních komisí politickými stranami z řad svých členů či sympatizantů pramení z principu pluralitní

kontroly férovosti volebního procesu všemi kandidujícími subjekty (citované usnesení Nejvyššího správního soudu čj. Vol 4/2012-39, bod 19). Okrsková volební komise jako celek totiž mimo jiné zajišťuje hlasování, dozírá na jeho průběh, sčítá hlasy a vyhotovuje zápis o průběhu a výsledku hlasování (např. § 14e odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu a obdobně v jiných volebních zákonech o jiných druzích voleb). Podle Nejvyššího správního soudu „*smyslem tohoto ustanovení nepochybně je, aby členové okrskové volební komise, která je složena ze zástupců odlišných politických stran, „hlídali“ navzájem řádný průběh voleb v konkrétním volebním okrsku*“ (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, čj. Vol 7/2008-13, č. 2194/2011 Sb. NSS). I v recentní judikatuře Nejvyšší správní soud přičkl právu kandidujících subjektů delegovat členy do volební okrskové komise významnou roli. Konstatoval, že okrskové volební komise mají co do kontroly hlasování a součtu hlasů zcela zásadní úlohu, neboť je „*primárně věcí samotných volebních aktérů, nacházejících se v prostředí svobodné politické soutěže, aby vzájemně kontrolovali dodržování stanovených pravidel. ... Členové volební komise se podílejí také na sčítání konečného výsledku voleb a posuzování platnosti hlasovacích lístků, přičemž právě skutečnost, že jsou delegováni různými politickými subjekty, má zaručit jejich vzájemnou kontrolu.*

[40] *Pokud by členové volební komise měli jakékoliv pochyby o správnosti postupu jiných členů komise, lze důvodně očekávat, že by tyto výhrady uplatnili např. formou odepření podpisu zápisu o průběhu a výsledku hlasování s uvedením důvodů tohoto odepření (§ 42 odst. 1 volebního zákona). Na tomto základě by poté soud mohl přezkoumat postup volební komise z hlediska případného porušení zákona.*“ (usnesení ze dne 22. 10. 2014 čj. Vol 18/2014-46, body 38–40).

[26] Na předpokladu řádného a reprezentativního složení okrskových volebních komisí je tedy postavena presumpce správnosti výsledků hlasování, jež je úhelným kamenem architektury soudního přezkumu vř-

sledků voleb (viz např. usnesení ze dne 28. 11. 2006, čj. Vol 82/2006-51, nebo usnesení ze dne 23. 11. 2010, čj. Vol 67/2010-47, bod 28, či již citované nedávné usnesení čj. Vol 18/2014-46, bod 18), bez něhož se hrotí. Prakticky řečeno, člen okrskové volební komise delegovaný kandidujícím politickým subjektem je potenciálním zdrojem „*zvláště významné indicie*“, která by byla způsobila vyvolat pochybnosti o správnosti vyhlášeného výsledku voleb a na jejímž základě volební soud zpravidla přistoupí k otevření volební dokumentace a přepočítání hlasů. Na straně druhé, pokud kandidující politický subjekt nevyužije svého oprávnění a nedeleguje člena okrskové volební komise, jde to k jeho tíži „*co do možnosti přesvědčivě tvrdit konkrétní pochybení v práci volební komise a konkrétní porušení volebního zákona*“ (již zmíněné usnesení čj. Vol 18/2014-46, bod 41).

[27] Realizace veškerých zmíněných „*pojistných*“ kroků byla postupem starostů jakožto volebních orgánů stěžovatelce nemožněna s odvoláním na § 70 ve spojení s § 17 zákona o obecních volbách. Podle důvodové zprávy k zákonu o obecních volbách je účelem § 70 zákona o obecních volbách „*přehlednost a jednotná organizace voleb včetně úspory finančních prostředků a snížení počtu členů volebních komisí*“. Ustanovení § 70 zákona o obecních volbách je přitom organizačně-technického charakteru a vyjadřuje toliko skutečnost, že při souběžném konání voleb do obecního zastupitelstva a voleb do Senátu nemají vedle sebe fungovat dvě okrskové volební komise, nýbrž pouze jedna, a to komise zřízená podle zákona o obecních volbách, která bude současně vykonávat i úkoly komise pro senátní volby. Z tohoto organizačního ustanovení žádným způsobem neplyne, a nesvědčí pro to ani žádný racionální důvod, že by neumožňovalo, či dokonce zakazovalo politickým stranám a jejich kandidátům kandidujícím v příslušném obvodu pouze do Senátu delegaci členů do okrskové volební komise. Přítomnost člena delegovaného politickou stranou, která kandiduje (respektive její kandidát) pouze v jedné z obou současně konaných voleb, respektuje významnou úlohu

okrskových volebních komisí v kontrole volebního procesu a zároveň není z hlediska principů organizace voleb nikomu na újmu.

[28] Lze jen poznamenat, že je to právě chaotická právní úprava voleb obsažená v různých zákonech a s odlišnou dobou vzniku, jež vede k nutnosti přijímat taková organizačně-technická ustanovení, jakým je § 70 zákona o obecních volbách. Plně se zde projevuje absence volebního kodexu, jenž by shodně a komplexně upravoval instituty společné všem druhům voleb. A tak řešení souběhu voleb připomíná nabalující se kouli. Zákon o volbách do Parlamentu je z volebních zákonů nejstarší a o souběhu s jinými volbami (kromě souběhu voleb do Senátu a do Poslanecké sněmovny v § 95) nic neříká. Souběh voleb obecních a parlamentních řeší § 70 zákona o obecních volbách ve prospěch okrskových volebních komisí pro volby do zastupitelstev obcí, a to zřejmě jen proto, že zákon o obecních volbách je „*mladší*“; odpůrkyně 1) sice spatřuje *ratio* tohoto řešení v tom, že senátní volby se konají jen ve třetině volebních obvodů, zatímco volby do obecních zastupitelstev zpravidla na celém území státu, tento argument však dopadá právě jenom na souběh voleb senátních a obecních, zatímco v případě souběhu s celostátními volbami do Poslanecké sněmovny se neuplatní. Souběh voleb obecních či parlamentních s krajskými volbami upravuje § 64 zákona č. 130/2000 Sb. ve prospěch okrskových volebních komisí pro krajské volby, ještě „*mladší*“ zákon o volbách do Evropského parlamentu favorizuje okrskové volební komise pro evropské volby (§ 64 zákona č. 62/2003 Sb.). Nejkomplexněji řeší souběh voleb „*nejmladší*“ zákon o volbě prezidenta republiky (§ 71 zákona č. 275/2012 Sb.), jenž již respektuje význam práva kandidujícího politického subjektu delegovat člena okrskové volební komise a umožňuje to všem kandidujícím subjektům v souběžně pořádaných volbách. Nelze též v této souvislosti nezmínit absenci řešení souběhu voleb s konáním místního referenda, ač jejich současné konání výslovně připouští § 5 odst. 1 zákona 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů,

což vede k nepraktickým, nehospodárným a z pohledu voličů absurdním situacím, kdy se hlasování ve volbách a místním referendu koná před různými volebními komisemi, v jiných místnostech, či dokonce jiných budovách na území obcí.

[29] Odpůrkyně 1) se na podporu metodického stanoviska dovolává již výše citovaného usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 608/2000. Nejvyšší správní soud poznamenává, že jde o nepublikované usnesení, jež podle vlastní judikatury Ústavního soudu (náleze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, N 190/47 SbNU 465, č. 190/2007 Sb. ÚS) nemá žádné precedenční účinky. Nelze také přehlédnout, že bylo vydáno v situaci, kdy stěžovatel požadoval, aby Ústavní soud při souběhu voleb do Senátu a voleb do zastupitelstev krajů přikázal Ministerstvu vnitra vytvoření samostatných okrskových volebních komisí pro volby do Senátu Parlamentu České republiky vedle komisí pro volby krajské. Právě v odpovědi na tento petit Ústavní soud s odkazem na § 64 zákona č. 132/2000 Sb. konstatoval, že „*vytvoření samostatných okrskových volebních komisí pro volby do Senátu Parlamentu České republiky je ... v rozporu s platnou právní úpravou*“ a odmítl ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou. Dodatek, že citovaná zákonná úprava „*v daném případě nezasáhne žádným způsobem do svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti a tím ani do základních práv a svobod*“, nutno interpretovat právě v kontextu požadovaného výroku (tj. „*v daném případě*“), nadto jde o apodiktickou argumentaci kruhem. V nyní projednávaném případě stěžovatelka nepožadovala zřízení další samostatné okrskové volební komise pro senátní volby, čímž by zcela negovala význam § 70 zákona o obecních volbách. Stěžovatelka se dožadovala toliko delegace členů do okrskových volebních komisí zřízených jinak podle zákona o obecních volbách, na což měla právní nárok podle § 14e odst. 3 zákona o volbách do Parlamentu, jenž nebyl organizačně-technickým odkazem § 70 zákona o obecních volbách suspendován.

[30] „*Náplastí*“ na porušení práva stěžovatelky nemůže být ani možná přítomnost jiných osob ve volební místnosti při hlasování a počítání hlasů, jak naznačuje odpůrkyně 1), zřejmě s odkazem na § 8 odst. 2 písm. h) zákona o volbách do Parlamentu, resp. § 7 odst. 2 písm. d) zákona o obecních volbách. Z povahy věci může jít jen o nahodilou občanskou kontrolu, toliko doplňkovou k primární záruce spočívající právě v pluralitním složení okrskových volebních komisí, navíc na umožnění přítomnosti při sčítání hlasů není právní nárok, oproti právu kandidujícího politického subjektu delegovat členy okrskových volebních komisí, byť odpůrkyně 1) tvrdí, že všem žadatelům vyhoví. Z obdobných důvodů nelze akceptovat řešení spočívající v možnosti dostat se na záložní seznam uchazečů o místa v okrskové volební komisi, z nichž mohou starostové „*dojmenovávat*“ členy na místa neobsazená delegáty kandidujících politických subjektů.

[31] Restriktivní výklad § 70 ve spojení s § 17 odst. 2 zákona o obecních volbách obsažený v nízkým nepodepsaném a nedatovaném metodickém stanovisku Ministerstva vnitra tak byl zjevně nesprávný, jelikož ignoreval výše předestřené ústavněprávní funkce institutu delegování členů do volebních komisí politickými stranami. Tím, že starostové městyse Doudleby nad Orlicí a města Opočna setrvali na tomto výkladu, byť jej v dobré víře přejali z internetových stránek Ministerstva vnitra, znemožnili stěžovatelce účast na pluralitní kontrole férovosti senátních voleb, jichž se zúčastnila, ve volebních okrscích č. 1, 2 a 4 v Opočně a ve volebním okrsku č. 1 v Doudlebech nad Orlicí. Tyto volební orgány tak zatížily proběhlé hlasování v uvedených volebních okrscích závažnou vadou, porušující na zákonné úrovni právo stěžovatelky podle § 14e odst. 3 zákona o volbách do Parlamentu, v rovině ústavní pak volnou, rovnou a svobodnou soutěž politických sil podle článku 5 Ústavy a zejména článku 22 Listiny, podle něhož „*zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti*“.

[32] Ve vztahu ke starostovi obce Podbřezí, byť i tento volební orgán výše uvedený

právní názor na stěžovatelku uplatnil a její delegaci do okrskových volebních komisí odmítl, Nejvyšší správní soud k závěru o volební vadě nedospěl, neboť stěžovatelka v této obci neupřesnla, do kterého ze dvou volebních okrsků má být její jediný delegát zařazen. Starosta obce měl sice postupovat podle § 14e odst. 4 *in fine* zákona o volbách do Parlamentu, resp. podle § 17 odst. 3 *in fine* zákona o obecních volbách *per analogiam*, a vybrat okrskovou volební komisi, jejímž členem by se delegát stěžovatelky stal, toto porušení volebního zákona však nemůže zpochybnit hlasování v obou, resp. ve všech okrskových volebních komisích dané obce. Toliko jistota, nikoli hypotetická možnost, že konkrétní okrsková volební komise byla obsazena nesprávně, v rozporu s principem pluralitní kontroly férovosti hlasování, by mohla vést k závěru o zpochybnění hlasování a konečkonců o jeho neplatnosti. V opačném případě by hrozilo, že záměrně neupřesněnou nominací jediného delegáta v obci s více volebními okrsky by si kandidující politický subjekt mohl spekulativně otevírat dveře ke zpochybnění výsledků voleb ve všech volebních okrscích v dané obci, přičemž tuto příležitost by pak podle výsledku hlasování mohl buď využít, anebo ponechat ladem. Návrh na vyslovení neplatnosti hlasování v této obci proto Nejvyšší správní soud pro nedůvodnost zamítl.

[33] Vrátime-li se k inkriminovaným volebním okrskům v Opočně a Doudlebech

nad Orlicí, nutno konstatovat, že zjištěná vada se svou povahou a závažností velmi blíží kategorii vad v teorii a některých zahraničních právních řádech nazývaných absolutními vadami volebního řízení. Absolutní vady představují natolik závažné porušení volebních zákonů, že automaticky vedou ke zrušení voleb, volby kandidáta nebo hlasování s nutností jejich opakování. Česká právní úprava soudního přezkumu voleb ovšem kategorii absolutních vad nezná. Všechny možné vady a pochybení je v tomto smyslu třeba považovat za relativní a jejich význam je třeba poměřovat jejich dopadem na výsledek voleb do zastupitelského orgánu jako takového, nebo na výsledek volby konkrétního kandidáta, popř. na celkový výsledek hlasování, a to podle principu proporcionality (nález Ústavního soudu ze dne 18. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 57/10, N 2/60 SbNU 11, č. 2/2011 Sb. ÚS, bod 33, odkazující mimo jiné na nález ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, N 17/36 SbNU 185, č. 140/2005 Sb.).

[34] Nejvyšší správní soud proto zkoumal vliv dané vady na celkový výsledek voleb v senátním obvodu č. 48, resp. volby kandidáta za tento volební obvod. Je zřejmé, že prosté „škrtnutí“ výsledků hlasování ve čtyřech inkriminovaných volebních okrscích se na celkových volebních výsledcích v obou kolech senátních voleb ve volebním obvodu č. 48 promítne jen nepatrně, beze změny v pořadí kandidátů, jak ukazuje následující tabulka (srov. s tabulkou v bodu [18]):

Kandidát		Volební strana	Navrhující strana	Politická příslušnost	Počty hlasů		% hlasů	
číslo	příjmení, jméno, tituly				1. kolo	2. kolo	1. kolo	2. kolo
1	Hlavová Soňa MUDr.	SPO	SPO	SPO	2781	X	6,97	X
2	Sadovský Petr	ANO 2011	ANO 2011	ANO 2011	5485	X	13,75	X
3	Antl Miroslav JUDr.	ČSSD	ČSSD	BEZPP	16439	10581	41,22	60,01
4	Cempírek Václav prof. Ing. Ph.D.	TOP+STAN	TOP 09	TOP 09	3335	X	8,36	X
5	Kučera Roman Ing.	Piráti	Piráti	Piráti	1318	X	3,31	X
6	Lukášek Josef PaedDr.	KSČM	KSČM	KSČM	4292	X	10,76	X
7	Řehák Luboš	KDU-ČSL	KDU-ČSL	BEZPP	6228	7051	15,62	39,99

-	Okrsky			Voliči v seznamu	Vydané obálky	Volební účast v %	Odevzdané obálky	Platné hlasy	% platných hlasů
	počet	zprac.	v %						
1. kolo	241	237	98,3	102136	43087	42,19	42304	39878	94,27
2. kolo	241	237	98,3	102086	17704	17,34	17698	17632	99,63



[35] Ke spekulativním úvahám, jak by se na pořadí kandidátů po prvním kole projevílo, pokud by všechny platné hlasy z inkriminovaných okrsků, nebo dokonce všechny hlasy všech oprávněných voličů v těchto okrscích připadly kandidátu za ANO 2011 Petru Sadovskému, který podle oficiálních výsledků skončil na třetím nepostupovém místě, nevidí Nejvyšší správní soud žádný prostor. Jde jednak o situaci krajně nepravděpodobnou, nadto politické hnutí ANO 2011 ani jiné kandidující subjekty žádnou námitku proti složení okrskových volebních komisí a průběhu a výsledku hlasování v daném volebním obvodu nevznesly; v Doudlebech nad Orlicí a Opočně politické hnutí ANO 2011 ani nikoho do okrskových volebních komisí za sebe nedelegovalo. Stejně tak není vůbec žádný prostor pro spekulativní úvahy, jak by se na pořadí kandidátů po prvním kole projevílo, pokud by všechny platné hlasy z inkriminovaných okrsků nebo dokonce všechny hlasy všech oprávněných voličů v těchto okrscích připadly kandidátu za stěžovatelku Ing. Romanu Kučerovi. Jeho volební výsledek v celém volebním obvodu i ve všech inkriminovaných okrscích byl natolik slabý (podle celkových volebních výsledků skončil na posledním 7. místě s 3,3 % hlasů, resp. 3,3 % hlasů po odečtu, stejně pořadí zaznamenal i v okrsku č. 2 v Opočně s 1 % hlasů a v okrsku č. 2 v Doudlebech nad Orlicí se 4,6 % hlasů, o 6. a 7. místo se dělil i v okrsku č. 4 v Opočně se ziskem 2 % hlasů, toliko v okrsku č. 1 v Opočně se umístil na 5. místě s 5 % hlasů), že by se ani teoreticky nemohl v celkových výsledcích vyšplhat na druhé postupové místo do druhého kola senátních voleb.

[36] S ohledem na to Nejvyšší správní soud návrh na neplatnost volby odpůrce 3) senátorem za volební obvod č. 48 zamítl, neboť zjištěná volební vada se na výsledku senátních voleb v obou kolech neprojevíla. Vzhledem k absenci dalších volebních stížností proti výsledku voleb a hlasování v tomto volebním obvodu tak lze konstatovat, že navzdory zjištěné volební vadě byl odpůrce 3) řádně zvolen senátorem.

[37] Nejvyšší správní soud však stěžovatelce částečně vyhověl co do návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování v inkriminovaných volebních okrscích. Výrok o neplatnosti hlasování je adekvátní reakcí na závažnost volební vady, kterou Nejvyšší správní soud shledal. Možnost vyslovit neplatnost hlasování jen v části volebního obvodu až na úroveň jednotlivých okrskových volebních komisí volební zákony ani soudní řád správní nomezují, ostatně limitování výroku o neplatnosti hlasování jen na volební okrsky, v nichž došlo k závažné volební vadě, odpovídá zásadě minimalizace zásahů soudu do volebního procesu a jeho výsledků a principu přiměřenosti reakce na zjištěnou volební vadu a její závažnost. Vyslovení neplatnosti hlasování jen v některých volebních okrscích nebrání ani výše uvedená judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu o vyloučení tzv. absolutních vad volebního řízení, jež by bez dalšího vedly k vyhovění volební stížnosti, neboť povinnost volebního soudu omezit svůj zásah se vztahuje jen k dopadu zjištěné vady na celkový výsledek voleb, volby kandidáta nebo hlasování, a ten nebyl výrokem o neplatnosti hlasování ve čtyřech inkriminovaných volebních okrscích nijak dotčen.

[38] Není proto ani žádný prostor pro vyhlášení opakovaného hlasování v těchto volebních okrscích podle § 79 odst. 2 a 4 zákona o volbách do Parlamentu. Ostatně, opakování hlasování by přicházelo v úvahu jen při vyslovení neplatnosti hlasování v celém volebním obvodu, čehož se stěžovatelka ani nedomáhala, a nikoli jen v jeho části. Jinak by totiž voliči, jimž by bylo umožněno opakované hlasování, mohli oproti ostatním voličům taktizovat a svou volbu strategicky přizpůsobovat přesné znalosti části volebního výsledku; z obdobných důvodů je zakazováno zveřejňování výsledků předvolebních a volebních průzkumů krátce před volbami. Opakované hlasování jen v některých obcích či okrscích by se tak ocitlo v rozporu s principem rovnosti voličů i s principem tajnosti hlasovacího práva, neboť jedna skupina voličů by získala výhodu v možnosti hlasovat se znalostí výsledku hlasování voličů jiných. (...)

**Advokacie: kárné řízení; účastníci řízení**

k § 33 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění zákona č. 210/1999 Sb.

**Účastníkem kárného řízení proti advokátovi není klient advokáta, který se cítí být projednávaným skutkem advokáta poškozen, a to ani v případech, že kárné řízení bylo zahájeno právě v důsledku jeho stížnosti na advokátovo jednání (§ 33 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii).**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 1. 2014, čj. 5 Ca 205/2009-69\*)*

**Věc:** Alois H. proti České advokátní komoře o účast na řízení.

Žalobce podal u žalované dne 2. 8. 2007 stížnost na advokáta Mgr. Petra Z.; žalovaná nato zahájila s advokátem kárné řízení, rozhodnutím ze dne 5. 9. 2008 jej uznala vinným kárným proviněním a uložila mu pokutu. O tomto rozhodnutí také informovala žalobce.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalované odvolání, v němž namítl, že jako účastník řízení byl zkrácen na právech.

Odvolací senát žalované zamítl odvolání rozhodnutím ze dne 12. 5. 2009 a napadené rozhodnutí potvrdil. Uvedl, že podle § 1 vyhlášky č. 244/1996 Sb., kterou se podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, stanoví kárný řád (advokátní kárný řád), jsou účastníky kárného řízení kárný žalobce a advokát nebo advokátní koncipient, proti němuž bylo kárné řízení zahájeno. Jednání kárného senátu je neveřejné (§ 14 odst. 2 advokátního kárného řádu). Podle § 35 odst. 1 zákona o advokacii může proti rozhodnutí kárného senátu v kárném řízení podat odvolání účastník kárného řízení; žalobce je tedy osobou neoprávněnou k podání odvolání.

V žalobě proti rozhodnutí o odvolání žalobce namítl, že v kárném řízení žádal žalovanou, aby mu umožnila účast na kárném řízení; to mu však nebylo umožněno. Tím bylo zasaženo do žalobcových práv podle Ústavy České republiky (čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 4), podle Listiny základních práv a svobod (čl. 1, čl. 2 odst. 3, čl. 3 odst. 3, čl. 4 odst. 1, čl. 10 odst. 1 a 2, čl. 17 odst. 1, 3 a 5, čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 3, čl. 38 odst. 2) i podle správního řádu. Zákon o advokacii ani žádný jiný zákon neza-

kazuje účast žalobce v kárném řízení. Žalobce v tomto kárném řízení vystupoval současně jako oznamovatel, poškozený a veřejnost.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 6 Ca 226/2008, z něž je dostatečně zřejmé, že žalobce není účastníkem kárného řízení. V kárném řízení nebylo rozhodováno o žalobcových právech, a žalobce tedy není k žalobě legitimován podle § 65 s. ř. s.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

**Z odůvodnění:**

Věcné námítky žaloby však neobstojí. Podle § 33 odst. 1 zákona o advokacii jsou účastníky kárného řízení „*kárný žalobce a advokát nebo advokátní koncipient, proti němuž je kárné řízení zahájeno*“. Totéž pak stejnými slovy opakuje advokátní kárný řád ve svém § 1. Dále advokátní kárný řád v § 14 odst. 2 stanoví, že jednání kárného senátu je neveřejné.

Okruhem účastníků kárného řízení se městský soud zabýval již ve svém výše citovaném usnesení čj. 6 Ca 226/2008-77, které se týkalo téhož žalobce; od závěrů šestého senátu nemá nyní rozhodující pátý senát důvod se odchylovat. Definice účastníků řízení v § 33 odst. 1 zákona o advokacii a v § 1 advokátního kárného řádu je uzavřená a neumožňuje stanovit okruh účastníků na základě jejich subjektivního vztahu k projednávané věci, jak je tomu například u definice účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu. Samotný správní řád se přitom v kárném řízení nepoužije, naopak se tu přiměřeně užije trestní řád

\* *Řízení o kasační stížnosti žalobce bylo dne 26. 3. 2014 zastaveno rozhodnutím čj. 9 As 72/2014-24.*

(viz § 35e odst. 2 zákona o advokacii), ovšem jen tehdy, pokud zákon o advokacii nebo advokátní kárný řád nestanoví něco jiného. Mezi osoby na řízení zúčastněné patří podle § 43 trestního řádu i poškozený; i pokud se však žalobce cítí být poškozen jednáním advokáta, které bylo předmětem kárného řízení, nemůže se kárného řízení účastnit právě s ohledem na výše uvedenou speciální definici

účastníků v advokátních předpisech. Na žalobcově postavení nic nemění ani skutečnost, že podnětem k zahájení kárného řízení byla právě jeho stížnost na jednání advokáta. Kárné řízení neslouží k tomu, aby se v něm řešily případné majetkové nároky osob poškozených jednáním advokáta, který porušil své povinnosti; takové osoby se mohou svých práv případně domáhat v občanském soudním řízení.

## 3164

### Mezinárodní ochrana: privilegované osoby

k § 46a odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 379/2007 Sb.<sup>\*)</sup>

**Rodiče nezletilých dětí patří do skupiny privilegovaných osob uvedených v § 46a odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a nelze jim tudíž stanovit povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců. Je nerozhodné, že nejde o děti zdravotně postižené, neboť požadavek zdravotního postižení uvedený v témže ustanovení se vztahuje pouze k dětem zletilým.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2014, čj. 44 A 33/2014-17)*

**Věc:** Debiao H. (Čínská lidová republika) proti Ministerstvu vnitra o zajištění.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 6. 2014 byla žalobci uložena povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování, maximálně však do 6. 10. 2014.

Toto rozhodnutí žalobce napadl žalobou, v níž mimo jiné namítal, že žalovaný nedostatečně zohlednil individuální okolnosti jeho života a nepřihlédl k jeho celkové životní situaci. Žalobce uvedl, že v ČR žije od roku 2002. O cestovní doklad přišel už při příjezdu do ČR, jelikož jej musel odevzdat převaděči a bez cestovního dokladu fakticky neměl možnost získat na území ČR vízum ani jiný typ pobytu. Cestovní doklad si vyřídil teprve před rokem, kdy vycestoval do Polska, aby respektoval rozhodnutí o správním vyhoštění. O tom, že má zákaz pobytu ve všech zemích Evropské unie, nevěděl. Zpět do ČR se vrátil z důvodu finančních potíží partnerky a zdravotnímu stavu dcery. Jeho partnerka je státní občankou Vietnamské socialistické republiky, žijí ve společné domácnosti a v roce 2011 se jim narodila dcera trpící zdravotními problémy (suché ekzémy). Partnerka žalobce

provozuje restauraci a žalobce jí pomáhá s jejím provozem i s výchovou dítěte. Žalobce proto namítl, že žalovaný měl zvážit přiměřenost omezení svobody žalobce vzhledem k jeho rodinnému životu.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě kromě jiného odmítl tvrzení žalobce o nezohlednění jeho rodinných vazeb na území ČR s tím, že se těmito skutečnostmi zabýval. Vzhledem k tomu, že žalobce není uveden v rodném listě dítěte jeho přítelkyně a dle jeho vlastního sdělení nemá v ČR žádné příbuzné, nemá zde žádné závazky a nespílá domácnost s občanem EU, vyhodnotil žalovaný tuto skutečnost jako nikterak neovlivňující výrok rozhodnutí o povinnosti žalobce setrvat v zařízení pro zajištění cizinců.

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

#### Z odůvodnění:

Krajský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i řízení, kte-

<sup>\*) S účinností od 1. 5. 2013 dále změněn zákonem č. 103/2013 Sb.</sup>

ré vydání rozhodnutí předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Podle § 46a odst. 1 zákona o azylu rozhodne ministerstvo „o povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany, s výjimkou žadatele, kterým je nezletilá osoba bez doprovodu, rodič nebo rodina s nezletilými či zletilými zdravotně postiženými dětmi, osoba s vážným zdravotním postižením, těhotná žena nebo osoba, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným vážným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí, setrvat v přijímacím středisku až do vycestování, maximálně však po dobu 120 dní, jestliže a) nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele, b) žadatel se prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti, nebo c) je důvodné se domnívat, že by žadatel mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek, není-li takový postup v rozporu s mezinárodními závazky České republiky“. (...)

Ačkoli tedy v dané věci je důvodné se domnívat, že by žadatel mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek, pro závěr o zákonnosti stanovení povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců třeba ještě zkoumat, zda žalobce nepatří to skupiny tzv. privilegovaných osob. Do této skupiny patří tito žadatelé: nezletilá osoba bez doprovodu, rodič nebo rodina s nezletilými či zletilými zdravotně postiženými dětmi, osoba s vážným zdravotním postižením, těhotná žena nebo osoba, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným vážným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí. U takových osob uložení povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců v zásadě nepřichází v úvahu.

V konkrétním případě se soud s ohledem na žalobní námitku týkající se rodinného života žalobce zabýval otázkou, zda žalobce není rodičem s nezletilými či zletilými zdravotně postiženými dětmi. Žalobce totiž v žádosti o udělení mezinárodní ochrany, kterou podal dne 6. 6. 2014, uvedl, že na území ČR pobývá družka a nezletilá dcera, obě státní příslušnice Vietnamské socialistické republiky, které však mají na území ČR povolen trvalý pobyt.

Prvou otázkou, kterou se soud musel zabývat, je výklad daného ustanovení, konkrétně té části, která mezi privilegované osoby řadí rodiče nebo rodiny s nezletilými či zletilými zdravotně postiženými dětmi, a to v tom smyslu zda požadavek zdravotního postižení je třeba vázat pouze k dětem zletilým, či též k dětem nezletilým. Tuto otázku soud zodpovídá tak, že jde pouze o děti zletilé. Vede jej k tomu jednak ta úvaha, že pokud by se daný požadavek měl vztahovat k dětem bez rozdílu věku, pozbylo by smyslu uvádění přívlastků „zletilý“ a „nezletilý“. K učiněnému závěru soud vede též smysl dané právní úpravy, kterou je zajistit, aby na území ČR nezůstávaly bez doprovodu rodičů nezletilé osoby jako takové, tj. bez ohledu na to, zda trpí zdravotním postižením, či nikoli. I ty jsou totiž daným ustanovením řazeny mezi osoby privilegované. Soud tedy činí dílčí závěr, že povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců nelze s ohledem na zákonem stanovenou výjimku uložit žadateli o mezinárodní ochranu, který je rodičem nezletilého dítěte; nutno dodat, že musí jít o dítě, které s daným žadatelem přicestovalo nebo žije na území ČR.

V souzené věci žalobce v žádosti o udělení mezinárodní ochrany uvedl, že na území ČR žije družka a dcera. Žalovaný však v žalobou napadeném rozhodnutí uvedl, že dle slov žalobce tento nemá na území ČR žádné příbuzné, což je zjištění, které je v rozporu s obsahem správního spisu a soud musí konstatovat vadu ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Krom toho je též vadná úvaha, že rodičovství žalobce je vyloučeno tím, že jako rodič není žalobce zapsán v rodném listu své dcery. V řízení o uložení povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců, jehož vedení je zatíženo krátkými lhůtami pro vydání rozhodnutí, nebude možné otázku rodičovství žalobce zjistit s naprostou jistotou, nicméně při indicii o tom, že zde může být dána tato okolnost, je zapotřebí ji vyvrátit alespoň s určitou pravděpodobností [například její nevěrohodností plynoucí z jiných řízení, ve kterých je (byl) cizinec účastníkem]. Takové úvahy včetně příslušných podkladů, na základě kterých byly učiněny, však v žalobou napadeném rozhodnutí chybí. Proto soud ve vztahu k rodičovství žalobce uzavírá, že skutkový stav nelze mít za dostatečně zjištěný.