

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

3 2015 / XIII. ročník / 30. 3. 2015

## OBSAH

### I.

#### JUDIKÁTY

- 3165.** Správní řízení: povaha rozhodnutí o zproštění výkonu služby příslušníka bezpečnostního sboru ..... 213
- 3166.** Správní řízení: lhůta pro rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení ..... 217
- 3167.** Správní řízení: důsledky derogačního nálezu Ústavního soudu  
Zaměstnanost: nelegální práce; spodní hranice pokuty ..... 223
- 3168.** Správní trestání: důkazní břemeno ..... 229
- 3169.** Řízení před soudem: odkladný účinek kasační stížnosti ..... 236
- 3170.** Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem ..... 239
- 3171.** Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem ..... 248
- 3172.** Řízení před soudem: moderace trestu; zamítavý výrok rozhodnutí ..... 253
- 3173.** Řízení před soudem: účinky derogačního nálezu Ústavního soudu  
Zaměstnanost: nelegální práce; spodní hranice pokuty ..... 256
- 3174.** Řízení před soudem: aktivní procesní legitimace  
Veřejné zdravotní pojištění: úhrada léčivých přípravků ..... 261
- 3175.** Daňové řízení: postup k odstranění pochybností; daňová kontrola ..... 271
- 3176.** Daňové řízení: zastavení odvolacího řízení pro neodstranění vad odvolání; lhůta pro odstranění vad odvolání ..... 276
- 3177.** Právo Evropské unie: nepřímý účinek směrnice ..... 283
- 3178.** Právo na informace: povinný subjekt; vyčerpání všech prostředků ochrany proti nečinnosti; stížnost ..... 291
- 3179.** Veřejné zakázky: podmínky pro zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění ..... 296
- 3180.** Ochrana ovzduší: nevydání akčního plánu; ochrana před nezákonným zásahem ..... 305
- 3181.** Mezinárodní ochrana: odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost ..... 311

# I.

## JUDIKÁTY

3165

### Správní řízení: povaha rozhodnutí o zproštění výkonu služby příslušníka bezpečnostního sboru

k § 40 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů  
(v textu jen „zákon o služebním poměru“)

k § 70 písm. b) soudního řádu správního

**Rozhodnutí o zproštění výkonu služby dle § 40 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., a proto není vyloučeno ze soudního přezkumu. Příslušník bezpečnostního sboru se může domáhat, aby soud přezkoumal, zda byly splněny zákonem stanovené podmínky pro zproštění výkonu služby, tj. zda by ponechání ve výkonu služby ohrožovalo důležitý zájem služby nebo průběh prošetřování jeho jednání.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, čj. 9 As 155/2014-32)*

**Prejudikatura:** č. 1982/2010 Sb. NSS; č. 67/2003 Sb. ÚS.

**Věc:** pplk. Ing. Petr N. proti Generální inspekci bezpečnostních sborů o zproštění výkonu služby, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím vedoucího 18. oddělení Generální inspekce bezpečnostních sborů ze dne 4. 10. 2012 byl žalobce zproštěn výkonu služby a byla mu nařízena po dobu zproštění výkonu služby dosažitelnost v místě trvalého pobytu s tím, že mu přísluší po dobu zproštění výkonu služby služební příjem ve výši 50 % služebního příjmu, odpovídajícího průměrnému služebnímu příjmu. Rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 1. 2013 bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí I. stupně. Žalobcem podaná žaloba byla následně Městským soudem v Praze usnesením odmítnuta pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. b) a § 68 písm. e) s. ř. s. Žalobce (stěžovatel) proto podal kasační stížnost, kterou se domáhá zrušení uvedeného usnesení městského soudu.

Předmětem sporu bylo posouzení otázky, zda rozhodnutí o zproštění výkonu služby dle § 40 odst. 1 zákona o služebním poměru je rozhodnutím předběžné povahy a jedná se tak o rozhodnutí, které je ze soudního přezkumu dle § 70 písm. b) s. ř. s. vyloučeno.

Dle městského soudu je napadené rozhodnutí úkonem správního orgánu, který je předběžné povahy, a proto je dle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení § 70 písm. b) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučeno. Městský soud vycházel z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-54, č. 1982/2010 Sb. NSS, podle kterého musí rozhodnutí předběžné povahy kumulativně naplňovat tři podmínky: časovou, věcnou a osobní a konstatoval, že rozhodnutí o zproštění výkonu služby dle § 40 odst. 1 zákona o služebním poměru všechny tři uvedené podmínky naplňuje.

Vyšel především z dikce § 40 odst. 1 zákona o služebním poměru, protože z ní je zřejmé, že rozhodnutí o zproštění výkonu služby je rozhodnutím, které má povahu dočasnou, neboť ke zproštění výkonu služby dochází jen po určité době, tj. po dobu, po kterou je příslušník důvodně podezřelý ze spáchání trestného činu či ze spáchání kázeňského přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu. Podle § 40 odst. 5

uvedeného zákona zproštění výkonu služby se ukončí, pominou-li důvody, pro které byl příslušník zproštěn výkonu služby. Uvedené ustanovení svědčí o dočasnosti rozhodnutí o zproštění výkonu služby. Je zřejmé, že o ukončení zproštění výkonu služby musí být příslušným služebním funkcionářem rozhodnuto. Tento úkon je dle městského soudu úkonem konečným, kterým se rozhoduje o právech či povinnostech účastníka řízení, jde o rozhodnutí, které se týká právní sféry účastníka řízení a jako konečné rozhodnutí podléhá soudnímu přezkumu.

Ze soudem zjištěné dočasnosti rozhodnutí o zproštění výkonu služby bylo dovozeno splnění časové podmínky. Ze zákona sice nevyplývá konkrétní lhůta časového omezení zproštění výkonu služby, avšak tomu tak být ani nemůže, protože existence jedné ze základních podmínek pro zproštění výkonu služby je závislá na délce řízení, v jehož rámci je prověřována důvodnost podezření ze spáchání trestného činu či správního deliktu. Podle městského soudu je nerozhodné, zda k ukončení zproštění výkonu služby dojde v rámci řízení o propuštění příslušníka ze služebního poměru či zda se tak stane samotnou deklarací ukončení zproštění výkonu služby při zachování existence služebního poměru. Věcná podmínka byla splněna, protože z § 40 odst. 5 zákona o služebním poměru vyplývá, že zproštění výkonu služby se ukončí, tedy se rozhodne o tom, že zproštění výkonu služby se ukončuje. To znamená, že konečným rozhodnutím se rozhoduje o vztazích, které byly zatímně upraveny rozhodnutím předběžným. Splněna je i podmínka osobní, neboť jak rozhodnutí o zproštění výkonu služby, tak rozhodnutí, kterým se zproštění služby ukončuje, musí být adresováno stěžovateli.

Proti usnesení městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Je přesvědčen, že rozhodnutí o zproštění výkonu služby není rozhodnutím předběžné povahy, protože řízení o zproštění výkonu služby je svébytným řízením, které není součástí jiného řízení, a to ani správního řízení ve věcech služebního poměru nebo soudního řízení

o trestném činu. Rozhodnutí o zproštění výkonu služby je rozhodnutím meritorním, které má konečnou povahu, protože návrat do služby již není možný. Nikdy v budoucnu se podmínky pro zproštění výkonu služby nezkoumají. Rozhodnutí o zproštění výkonu služby výrazně zasáhlo do hmotněprávní sféry stěžovatele, a proto nebyl naplněn procesní znak předběžnosti. Zásah do hmotněprávní sféry je spatřován v tom, že zproštění výkonu služby má dopad nejen na hmotné zabezpečení jeho a jeho rodiny, ale dopadá i na výsluhové nároky stěžovatele.

Tento upozorňuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, čj. 2 Afs 183/2005-64, č. 886/2006 Sb. NSS. Z něj vyplývá, že proti rozhodnutí předběžné povahy nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení, jež musí nutně proběhnout (musí být po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním) před správním orgánem, který v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak). Se stěžovatelem žádné řízení nebylo zahájeno, řízení o propuštění ze služebního poměru bylo pravomocně ukončeno s kladným výsledkem pro něj.

Kompetenční vyluky uvedené v § 70 s. ř. s. musí být dle judikatury Ústavního a Nejvyššího správního soudu vykládány restriktivně a předvídatelně, v pochybnostech musí být zachováno právo na soudní přezkum.

V posuzovaném případě bylo trestní řízení vedené proti stěžovateli po šestnácti měsících ukončeno usnesením o tom, že se trestný čin nestal. Po celou tuto dobu musel stěžovatel dodržovat dosažitelnost v místě svého pobytu a pobíral pouze 50 % služebního příjmu, což mělo výrazný dopad do jeho majetkové sféry. Je přesvědčen, že rozhodnutí o zproštění výkonu služby podléhá přezkumu ve správním soudnictví, neboť bezprostředně zasahuje do jeho práv a povinností, a dočasnost vymezená až případným rozhodnutím v trestním řízení pro kvalifikaci takového rozhodnutí jako předběžného nepostačuje.

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

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [14] Pro přehlednost věci považuje soud za vhodné shrnout podstatné skutečnosti zjištěné z předložených správních spisů. Rozhodnutím vedoucího 18. oddělení Generální inspekce bezpečnostních sborů ve věcech služebního poměru ze dne 4. 10. 2012 byl stěžovatel zproštěn výkonu služby a zároveň mu byla nařízena po dobu zproštění výkonu služby dosažitelnost v místě trvalého pobytu s tím, že je povinen oznámit jiné místo pobytu při déle trvajícím opuštění místa trvalého pobytu. Současně bylo rozhodnuto, že mu přísluší po dobu zproštění výkonu služby služební příjem ve výši 50 % služebního příjmu odpovídajícího průměrnému služebnímu příjmu.

[15] Zproštění bylo odůvodněno tím, že policejním orgánem byly dne 7. 8. 2012 zahájeny úkony trestního řízení ve věci podezření ze spáchání trestného činu – přečinu zneužití pravomoci úřední osoby. Vzhledem k povaze a charakteru věci, která souvisí s vykazováním pracovní činnosti a dalšími záznamy uchovávanými na pracovišti, a vzhledem ke svědeckým výpovědím z řad kolegů stěžovatele, dospěl správní orgán k závěru, že by jeho ponechání ve výkonu služby ohrožovalo důležitý zájem služby zejména tím, že by mohl mařit průběh prošetřování tohoto činu a získávání objektivních informací.

[16] Žalovaný podané odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Konstatoval, že existovalo důvodné podezření, že stěžovatel spáchal trestný čin. Byla narušena důvěra nadřízeného, ponechání ve výkonu služby u inspekce, která má zájem na včasném a kvalitním plnění úkolu bezpečnostního sboru, by mohlo ztížit výkon služby a narušit kázeň ostatních příslušníků.

[17] V průběhu řízení před městským soudem zástupkyně stěžovatele zaslala soudu

usnesení Okresního soudu v Olomouci ze dne 19. 12. 2013, čj. 2 T 194/2013, kterým bylo rozhodnuto v trestní věci tak, že se věc postupuje Generální inspekci bezpečnostních sborů, neboť nejde o trestný čin, ale žalovaný skutek by mohl být jiným orgánem posouzen jako kázeňský přestupek.

[18] Pro posouzení sporné otázky, tj. zda rozhodnutí o zproštění výkonu služby je, či není rozhodnutím předběžné povahy, je nutné ve vztahu k rozhodnutí konečnému zkoumat kumulativní naplnění věcné, osobní a časové podmínky (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-54, č. 1982/2010 Sb.). Zároveň je třeba hodnotit institut zproštění výkonu služby na základě jeho smyslu a účelu i v kontextu jiných ustanovení zákona o služebním poměru.

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

[20] K podmínce věcné bylo dále konstatováno, že konečné rozhodnutí musí v sobě věcně zahrnout rozhodnutí předběžné. V opačném případě by totiž nebylo možné domoci se, alespoň zprostředkovaně, přezkumu předběžného rozhodnutí.

[21] Naplnění osobní podmínky není ve věci sporné.

[22] Soud se nejprve zabýval tím, zda po rozhodnutí, kterým je příslušník zproštěn výkonu služby, následuje konečné rozhodnutí, které zahrnuje otázky, o kterých bylo rozhodnuto zatímně (posouzení věcné podmínky).

[23] Institut zproštění výkonu služby slouží k ochraně zájmů bezpečnostního sboru, ale i zájmů občanů v případě, že je přísluš-

ník podezřelý ze spáchání protiprávního jednání. Jedná se o institut preventivní povahy, který lze aplikovat u příslušníků důvodně podezřelých ze spáchání trestného činu, kázeňského přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu, a to pouze za splnění podmínek obsažených v § 40 odst. 1 zákona o služebním poměru. Zákon ukládá zproštění, jestliže by ponechání příslušníka bezpečnostního sboru ve výkonu služby ohrožovalo důležitý zájem služby nebo ohrožovalo průběh prošetřování jeho jednání. Po dobu, po kterou je zproštěn výkonu služby, se pozastaví příslušníkova oprávnění a povinnosti, které pro něj vyplývají z předpisů upravujících činnost bezpečnostního sboru a jeho příslušníků. Pominou-li důvody, výkon jeho zproštění se ukončí.

[24] Jestliže v souvislosti se spácháním trestného činu, kázeňského přestupku, s jednáním, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu, je dán důvod k propuštění příslušníka ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. a) až d) zákona o služebním poměru, trvá jeho zproštění výkonu služby až do skončení služebního poměru.

[25] Příslušník, který je zproštěn výkonu služby, má nárok na služební příjem ve výši 50 % služebního příjmu odpovídajícího průměrnému služebnímu příjmu; to neplatí, byl-li příslušník vzat do vazby. Jestliže se v řízení o kázeňském přestupku, o jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu, anebo o trestném činu neprokáže vina příslušníka, doplatí se mu část služebního příjmu, o níž mu byl služební příjem zkrácen (§ 124 odst. 6 zákona o služebním poměru).

[26] V praxi by to znamenalo, že v rozhodnutí o ukončení zproštění výkonu služby, případně v rozhodnutí o propuštění příslušníka bezpečnostního sboru ze služebního poměru, by musela být mj. posouzena také otázka důvodnosti zproštění.

[27] Rozhodnutí o ukončení zproštění výkonu služby se vydá dle § 40 odst. 5 zákona o služebním poměru tehdy, pominou-li důvody, pro které byl příslušník bezpečnostního sboru zproštěn výkonu služby. Obsahem to-

hoto rozhodnutí by měly být konkrétní skutečnosti, ze kterých správní orgán dovozuje pominutí důvodů, které vedly ke zproštění. Zpravidla se tedy bude jednat o situace, kdy buď bude o případném protiprávním jednání již rozhodnuto, nebo sice rozhodnuto nebude, ale důvody postavení mimo službu pominou např. proto, že stěžejní dokazování je již ukončeno a nebude dán jiný zájem, proč ponechat příslušníka bezpečnostního sboru mimo výkon služby. Toto rozhodnutí by dle povahy důvodů, které vedly k ukončení zproštění, případně mohlo obsahovat i odůvodnění v tom smyslu, zda v řízení o protiprávním jednání byla prokázána vina. Pokud by vina prokázána nebyla, nastupuje dle § 124 odst. 6 zákona o služebním poměru povinnost správního orgánu doplatit příslušníkovi bezpečnostního sboru část služebního příjmu, o níž mu byl po dobu zproštění jeho příjem zkrácen.

[28] Z uvedeného je zřejmé, že v konečném rozhodnutí se konkrétní skutečnosti svědčící o naplnění zákonem stanovených předpokladů pro zproštění, ze zákona neposuzují. Zákon pouze stanoví, že pokud pominou důvody, rozhodne se o ukončení zproštění. Účelem tohoto rozhodnutí tak není posoudit naplnění zákonných předpokladů pro zproštění, ale posouzení skutečností nových, které naopak vedou k ukončení zproštění.

[29] Rozhodnutí o ukončení zproštění výkonu služby proto nelze posuzovat optikou městského soudu, že rozhodnutí o ukončení zproštění výkonu služby zahrnuje také posuzování a rozhodování o vztazích, které byly zatímne upraveny rozhodnutím předběžným. Městský soud opomíjí skutečnost, že v tomto konečném rozhodnutí sice bude rozhodnuto o ukončení zproštění výkonu služby, ale nikoliv o tom, zda v době zproštění byla, či nebyla naplněna kritéria předvídaná § 40 odst. 1 zákona o služebním poměru.

[30] Stejným pohledem je nutné posuzovat i druhou v úvahu připadající možnost, tj. rozhodnutí o propuštění příslušníka bezpečnostního sboru ze služebního poměru dle § 42 zákona o služebním poměru. V tomto rozhodnutí se také bude především zkoumat naplnění podmínek pro propuštění pří-

slušníka bezpečnostního sboru ze služebního poměru, a nikoliv naplnění zákonných předpokladů pro zproštění.

[31] Soud se v projednávané věci řídil výkladovým principem, dle kterého stěžovatel nesmí (ani potenciálně) utrpět v důsledku zařazení napadeného úkonu mezi úkony předběžné povahy takovou újmu na své právní sféře, která by v rámci přezkumu pozdějšího rozhodnutí byla již nenapravitelná. Z příslušných ustanovení zákona o služebním poměru nevyplývá povinnost v konečném rozhodnutí (rozhodnutí o ukončení zproštění) přezkoumat, zda v době zproštění existovaly podmínky předvídané v § 40 odst. 1 zákona o služebním poměru. Přezkum rozhodnutí o ukončení zproštění výkonu služby neposkytuje příslušníkovi bezpečnostního sboru dostatečnou ochranu před možným zásahem do jeho právní sféry samotným zproštěním výkonu služby.

[32] Splněním podmínky časové se soud již nezabýval, protože pro konstatování závěru, že dané rozhodnutí je předběžné povahy, musí být splněny všechny tři podmínky testu předběžnosti kumulativně.

[33] S ohledem na vše výše uvedené lze jednoznačně dojít k závěru, že rozhodnutí

o zproštění výkonu služby dle § 40 odst. 1 zákona o služebním poměru není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., a proto není vyloučeno ze soudního přezkumu.

[34] Lze jen doplnit, že při svých úvahách vycházel soud také z judikatury Ústavního soudu (srov. nálezh Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 412/01, č. 67/2003 Sb. ÚS), kterou lze shrnout tak, že při posuzování, zda určitý úkon je či není úkonem předběžné povahy, je nutné postupovat nanejvýš obezřetně. Předběžné, soudně nepřezkoumatelné rozhodnutí, musí být následováno správním rozhodnutím konečným, v rámci jehož přezkumu se právům jednotlivce dostane soudní ochrany, a to i ve vztahu k účinkům rozhodnutí předběžného. Použitelnost výluky dle § 70 písm. b) s. ř. s. je dále limitována i tím, že jednatel má právo na soudní ochranu, která však musí být včasná a účinná. Takové podmínky rozhodnutí o zproštění výkonu služby nespĺňuje. Splnění kritérií pro zproštění výkonu služby dle § 40 odst. 1 zákona o služebním poměru musí být přezkoumatelné, a to v přiměřené lhůtě, aby došlo k zamezení libovůle a neodůvodněných zásahů. Nejedná se totiž jen o významný zásah do majetkové sféry příslušníka bezpečnostního sboru, ale i do jeho sféry osobní.

## 3166

### Správní řízení: lhůta pro rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení

k § 96 odst. 1 a § 98 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**Rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení dle § 98 správního řádu z roku 2004 je možné vydat pouze ve dvouměsíční subjektivní lhůtě a roční objektivní lhůtě vyplývající z § 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004.**

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, čj. 2 As 74/2013-45)

**Prejudikatura:** č. 1513/2008 Sb. NSS a č. 2996/2014 Sb. NSS; nálezh Ústavního soudu č. 170/2006 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 566/05).

**Věc:** Lubomír U. proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) ze dne 10. 10. 2005 byla žalobci uložena pokuta ve výši 47 000 Kč

za správní delikty spočívající v porušení povinností vyplývajících z § 16 odst. 1 písm. g) a § 18 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpa-

dech (žalobce jako provozovatel výkupny surovin v Hrotovicích nevedl průběžnou evidenci o odpadech a nezaslal hlášení o odpadech za rok 2004), z § 13 odst. 3 téhož zákona (žalobce nevyvěsil na místech shromažďování nebezpečného odpadu identifikační listy nebezpečného odpadu), z § 14 odst. 1 téhož zákona (žalobce provozoval zařízení pro výkup nebo sběr odpadů bez platného povolení příslušného správního orgánu), z § 16 odst. 3 zákona o odpadech (žalobce bez povolení nakládal s nebezpečným odpadem) a z § 16 odst. 1 písm. e) téhož zákona (žalobce neshromažďoval odpady utříděné podle jednotlivých druhů).

K odvolání žalobce proti rozhodnutí ČIŽP ze dne 10. 10. 2005 bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 11. 2005 toto rozhodnutí změněno tak, že uložená pokuta byla snížena na 30 000 Kč.

Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 11. 2005 podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 4. 12. 2007, čj. 6 Ca 5/2006-31, dané rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud shledal, že rozhodnutí žalovaného bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Proti rozsudku městského soudu ze 4. 12. 2007 podal žalovaný kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 7. 2008, čj. 2 As 45/2008-60, kasační stížnost žalovaného zamítl.

Žalovaný v dalším řízení rozhodnutím ze dne 20. 10. 2008 zrušil předchozí rozhodnutí ČIŽP ze dne 10. 10. 2005 a řízení o správním deliktu zastavil pro uplynutí zákonné prekluzivní tříleté objektivní lhůty pro uložení pokuty stanovené v § 67 odst. 1 zákona o odpadech.

Dne 18. 5. 2009 zaslala ČIŽP žalovanému podnět k přezkoumání jeho rozhodnutí z 20. 10. 2008, v němž sdělila, že zákonná prekluzivní lhůta pro uložení pokuty za správní delikt po dobu řízení před soudem ve správním soudnictví neběží (§ 41 s. ř. s.). Ke dni 20. 10. 2008 proto prekluzivní lhůta dosud neuplynula.

Rozhodnutím ministra životního prostředí ze dne 19. 10. 2009 bylo z důvodů uvedených v přípisu ČIŽP ve zkráceném přezkumném řízení zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 10. 2008 a věc byla vrácena žalovnému k novému projednání a rozhodnutí.

Žalobce podal proti rozhodnutí ministra ze dne 19. 10. 2009 rozklad, na jehož základě bylo rozhodnutím ministra životního prostředí ze dne 9. 2. 2010 (žalobou napadené rozhodnutí), předchozí rozhodnutí ministra z 19. 10. 2009 částečně změněno (výrok II. zní: „*Ve smyslu § 99 odst. 1 a 2 správního řádu [z roku 2004] určuji, že účinky mého rozhodnutí nastávají ode dne jeho právní moci*“) a ve zbytku bylo toto rozhodnutí potvrzeno.

Žalobce podal proti rozhodnutí ze dne 9. 2. 2010 žalobu. Městský soud rozsudkem ze dne 28. 6. 2013, čj. 10 A 64/2010-37, žalobou napadené rozhodnutí zrušil pro podstatné porušení právních předpisů, neboť dospěl k závěru, že rozhodnutí ze dne 19. 10. 2009, které bylo tímto rozhodnutím ve výroku II. změněno a ve zbytku potvrzeno, nemělo být, s ohledem na nedodržení dvouměsíční subjektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení, vůbec vydáno. Rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 správního řádu z roku 2004 je třeba vydat ve lhůtách stanovených v § 96 odst. 1 téhož předpisu, tedy v dvouměsíční subjektivní a jednorocní objektivní lhůtě, přičemž se § 97 odst. 2 správního řádu z roku 2004 na zkrácené přezkumné řízení neaplikuje. Žalovaný se dozvěděl o důvodech, pro které bylo rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení zrušeno, z podnětu ČIŽP ze dne 18. 5. 2009, který byl doručeno dne 21. 5. 2009. Subjektivní lhůta pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení proto skončila dne 22. 7. 2009. Nebyly tedy splněny „*ostatní podmínky pro přezkumné řízení*“, a proto nebylo možné rozhodnutí ministra ze dne 19. 10. 2009 vůbec vydat.

Proti rozsudku městského soudu čj. 10 A 64/2010-37 podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Měl za to, že městský soud zastává nesprávný právní názor, že lhůty podle § 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004, které se



uplatní pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení, se vztahují též na vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 správního řádu z roku 2004, a vydání tohoto rozhodnutí tak omezují nad rámec objektivní lhůty patnácti měsíců od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. Zákon stanoví odlišné podmínky pro přezkum rozhodnutí v přezkumném řízení, které se zahajuje usnesením ve lhůtách podle § 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004, a odlišné (zjednodušené) podmínky pro přezkum rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, kdy se usnesení o zahájení řízení nevydává, ale prvním úkonem je až vydání rozhodnutí ve věci podle § 97 odst. 3 správního řádu z roku 2004. Stěžovatel v této souvislosti poukazuje též na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vychází též stěžovatelova aplikační praxe (rozsudek ze dne 22. 12. 2010, čj. 1 As 68/2010-60, a ze dne 2. 11. 2012, čj. 8 As 58/2010-66) a dle které se lhůty ve smyslu § 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004 ve zkráceném přezkumném řízení neuplatní; rozhodnutí podle § 98 správního řádu z roku 2004 nutno vydat v patnáctiměsíční lhůtě podle § 97 odst. 2 správního řádu z roku 2004.

Žalobce ve svém vyjádření uvedl, že se plně ztotožňuje s právní argumentací městského soudu. Kromě toho upozornil, že v dalším řízení před správními orgány ČIŽP vydala nejprve dne 18. 4. 2011 rozhodnutí, kterým byla žalobci za shora uvedené delikty opětovně uložena pokuta ve výši celkem 34 000 Kč. K odvolání žalobce pak stěžovatel dne 20. 6. 2011 svým rozhodnutím opět zrušil rozhodnutí ČIŽP ze dne 18. 4. 2011 a řízení o deliktu zastavil, neboť shledal, že prekluzivní lhůta pro uložení pokuty již skutečně uplynula, a to dne 6. 4. 2011. Uvedené rozhodnutí stěžovatele nabylo právní moci dne 12. 7. 2011. Žalobce tak dovodil, že byl stěžovatelem uspokojen dle § 62 s. ř. s., a navrhl, aby soud řízení zastavil.

Při předběžném posouzení věci rozhodující druhý senát shledal, že ke sporné právní otázce existuje konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, podle níž lhůty uvede-

né v § 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004 se ve zkráceném přezkumném řízení neuplatní, neboť to se na rozdíl od „*řádného*“ přezkumného řízení nezahajuje vydáním usnesení podle uvedeného ustanovení. V tomto typu řízení je totiž prvním úkonem samotné vydání rozhodnutí ve smyslu § 98 správního řádu z roku 2004. Proto se zde uplatní pouze lhůta patnácti měsíců pro vydání rozhodnutí dle § 97 odst. 2 správního řádu z roku 2004. Tento závěr plyne např. z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2010, čj. 1 As 68/2010-60, ze dne 1. 3. 2011, čj. 1 As 8/2011-64, nebo ze dne 2. 11. 2012, čj. 8 As 57/2010-67 a čj. 8 As 58/2010-66. V uvedených rozsudcích však nebyl tento závěr blíže odůvodněn. Stejný názor zastávala donedávna také doktrína (srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006, s. 590).

Při předběžné poradě dospěl druhý senát k závěru, že se s výše uvedeným názorem obsaženým v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu neztotožňuje a že se hodlá od něj odchýlit. Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. tedy věc postoupil rozšířenému senátu. Uvedl, že jakkoli se odborná komentářová literatura v názoru na tuto otázku různí, část se ztotožnila se závěry Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu z roku 2004 ze dne 26. 3. 2010, č. 89/2010, podle něhož se subjektivní i objektivní lhůta uvedená v § 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004 vztahuje i na zkrácené přezkumné řízení podle § 98 správního řádu z roku 2004. K tomu druhý senát poukázal na nové vydání komentáře J. Vedrala ke správnímu řádu z roku 2004 (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha : Bova Polygon, 2012, s. 853–859), kde autor rovněž přijal názor prezentovaný poradním sborem. Druhý senát má za to, že splnění lhůt pro zahájení přezkumného řízení dle § 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004 lze podřadit pod pojem „*ostatní podmínky pro přezkumné řízení*“, které musí být dle § 98 věty první správního řádu z roku 2004 splněny, aby bylo možné provést zkrácené přezkumné řízení. Proto i na zkrácené přezkumné řízení je třeba aplikovat lhůty uvedené v § 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení věci rozšířeným senátem

##### III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[14] Rozšířený senát nejprve zvážil, zda má pravomoc rozhodnout spornou právní otázku.

[15] V rozsudku čj. 1 As 68/2010-60, bodu 20, Nejvyšší správní soud vyslovil tento názor: „V neposlední řadě je potřeba vypořádat se s namítaným porušením týkajícím se zkráceného přezkumného řízení dle § 98 správního řádu [z roku 2004], tedy zodpovědět, zda v daném případě byly splněny podmínky pro aplikaci tohoto ustanovení. Ze spisu vyplývá, že porušení právního předpisu bylo zjevné ze spisových materiálů. Zákonná ustanovení hovoří o tom, že prvním úkonem správního orgánu je vydání rozhodnutí dle § 97 odst. 3. Jediná limitující lhůta pro vydání takového rozhodnutí je stanovena na 15 měsíců ode dne uplynutí právní moci ve věci v § 97 odst. 2, která byla v příslušném případě změny rozhodnutí dodržena. Pro zkrácené přezkumné řízení se lhůta požadovaná v § 96 odst. 1 správního řádu [z roku 2004] neuplatní.“ Tento názor Nejvyšší správní soud zopakoval i v rozsudku čj. 8 As 57/2010-67, kde v bodu 26 uvedl: „Zkrácené přezkumné řízení upravené v § 98 správního řádu [z roku 2004] se na rozdíl od ‚klasického‘ přezkumného řízení nezahajuje vydáním usnesení podle § 96 odst. 1 správního řádu [z roku 2004]. Lhůty podle posledně uvedeného ustanovení se proto ve zkráceném řízení neuplatní. Prvním úkonem je zde až samotné rozhodnutí ve věci, které je třeba v souladu s § 97 odst. 2 správního řádu [z roku 2004] vydat do patnácti měsíců od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí.“

[16] Naproti tomu druhý senát má za to, že i v případě zkráceného přezkumného řízení podle § 98 správního řádu z roku 2004 je třeba toto řízení zahájit, tj. vydat rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu z roku

2004 ve lhůtách uvedených v § 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004.

[17] Názor druhého senátu je tedy neslučitelný s názorem uvedeným v citovaných rozsudcích prvního a osmého senátu. Jsou proto dány podmínky pravomoci rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s.

[18] Překážkou pro rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci nejsou ani žalobcem dovozané důvody pro postup podle § 62 a § 47 písm. b) s. ř. s. z důvodu uspokojení žalobce dalším rozhodnutím stěžovatele. I pokud rozšířený senát odhlédne od toho, že žalobcem uváděné rozhodnutí stěžovatele ze dne 20. 6. 2011 nelze považovat za nové rozhodnutí nebo jiný úkon odpůrce ve smyslu § 62 odst. 1 s. ř. s., neboť se jedná o rozhodnutí vydané sice ve stejném řízení, avšak řešící jiné otázky za jiných skutkových okolností, i od toho, že nebyl splněn postup na návrh stěžovatele podle § 62 odst. 2 až 5 s. ř. s., je aplikace institutu uspokojení navrhovatele v řízení o kasační stížnosti z povahy věci vyloučena (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2007, čj. 8 Afs 37/2007-112, a ze dne 17. 10. 2013, čj. 6 Ads 3/2013-41, č. 2996/2014 Sb. NSS).

##### III.2 Posouzení věci

[19] Podle § 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004 lze „[u]snesení o zahájení přezkumného řízení [...] vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci“.

[20] Podle § 97 odst. 2 správního řádu z roku 2004 „[r]ozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci. Probíhá-li přezkumné řízení, správní orgán je usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu.“

[21] Podle § 98 správního řádu z roku 2004 platí: „Jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné

*řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.“*

[22] Rozšířený senát se zabýval přezkumným řízením a rozhodnutími vydávanými v tomto řízení (respektive obdobným institutem přezkumu mimo odvolací řízení upraveným v § 65 a násl. správního řádu z roku 1967<sup>\*)</sup>) již v rozsudku ze dne 28. 8. 2007, čj. 4 As 31/2006-73, č. 1513/2008 Sb. NSS. Zde dospěl k názoru, že „rozhodnutí správních orgánů, vydaná podle § 65 odst. 2 správního řádu [z roku 1967], jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. a podléhají soudnímu přezkumu“, a to proto, že „posuzované rozhodnutí správního orgánu zasahuje do subjektivních práv účastníků, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení“.

[23] Správní řád z roku 2004 jako zvláštní prostředek dozorcího práva upravuje možnost z moci úřední přezkoumat pravomocná rozhodnutí v přezkumném řízení. Zákon rozlišuje dva typy přezkumného řízení a to „řádné“ a zkrácené. „Řádné“ přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu z roku 2004 se zahajuje usnesením, které lze vydat v subjektivní lhůtě dvou měsíců od okamžiku, kdy se správní orgán o důvodu zahájení dozvěděl, a v objektivní lhůtě jednoho roku od právní moci rozhodnutí ve věci (§ 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Rozhodnutí, jímž se ruší nebo mění přezkoumávané rozhodnutí, je nutno vydat ve lhůtě patnácti měsíců od právní moci tohoto rozhodnutí (§ 97 odst. 2 správního řádu z roku 2004). Z procesně ekonomických důvodů správní řád z roku 2004 v § 98 upravuje také tzv. zkrácené přezkumné řízení, které lze provést za splnění tří podmínek: (i) porušení právního předpisu je zjevné ze spisového materiálu, (ii) jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení,

a (iii) není zapotřebí vysvětlení účastníků. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu z roku 2004.

[24] Ústavní soud ve své judikatuře aplikuje mj. zásadu materiálního právního státu dovozovanou z čl. 1 Ústavy. V nálezu ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05, č. 170/2006 Sb. ÚS, Ústavní soud uvedl: „*Materiální právní stát je vystavěn mimo jiné na důvěře občanů v právo a právní řád. Podmínkou takové důvěry je stabilita právního řádu a dostatečná míra právní jistoty občanů. Stabilita právního řádu a právní jistota je ovlivňována nejen legislativní činností státu (tvorbou práva), ale též činností státních orgánů aplikujících právo.*“ Právní jistota občanů vyžaduje rovněž ochranu práv nabytých v dobré víře. Z těchto důvodů procesní předpisy, včetně správního řádu z roku 2004, upravují právní moc rozhodnutí. Doktrína rozlišuje formální a materiální aspekt právní moci. Právní moc ve formálním smyslu je stav, kdy rozhodnutí již nelze přezkoumat, změnit či zrušit na základě řádného opravného prostředku (zpravidla nastává následkem doručení rozhodnutí účastníkům a absencí opravných prostředků, které buď nejsou přípustné, byly neúspěšně vyčerpány, nebo nebyly využity). Materiální právní mocí se pak rozumí závaznost rozhodnutí pro účastníky a pro správní orgány. V důsledku této závaznosti již obecně není možné o stejné otázce znovu rozhodovat (*res administrata*). Pravomocné rozhodnutí lze zrušit či změnit pouze výjimečně za splnění podmínek stanovených právními předpisy (např. na základě mimořádných opravných prostředků). Takovou výjimečnou možnost revize pravomocného rozhodnutí správního orgánu představuje i přezkumné řízení. Zákonodárce si byl vědom problematičnosti tohoto institutu právě ve vztahu k zásadě demokratického právního státu a z ní vyplývajících ochrany právní jistoty a nabytých práv, proto jej oproti předchozí úpravě obsažené ve správním řádu z roku 1967 omezil a svázal s řadou striktních podmínek, mezi nimiž lze

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 1. 2006 nahrazen správním řádem z roku 2004.

jmenovat právě lhůty a příkaz šetřit práv nabytých v dobré víře a proporcionality obsažený v § 94 odst. 4 správního řádu z roku 2004.

[25] Při zohlednění těchto obecných zásad je třeba přistoupit i k posouzení sporné právní otázky. Pokud je přezkumné řízení chápáno jako výjimečný institut zasahující do právní jistoty a nabytých práv založených pravomocným rozhodnutím správního orgánu, je nezbytné podmínky pro aplikaci tohoto výjimečného institutu vykládat restriktivně (výjimky je třeba vykládat úzce).

[26] Zkrácené přezkumné řízení navíc představuje výjimku z obecného „řádneho“ přezkumného řízení. Není důvod, proč právní jistotu účastníků v případě zkráceného přezkumného řízení omezovat více než v případě „řádneho“ přezkumného řízení, které nelze zahájit po uplynutí lhůt uvedených v § 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004. „Řádné“ přezkumné řízení navíc podstatně více šetří práva účastníků, neboť se před vydáním rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu z roku 2004 mohou vyjádřit mj. k správním orgánem spatřované nezákonnosti pravomocného přezkoumávaného rozhodnutí a k otázce zásahu do práv nabytých v dobré víře a proporcionality. Naproti tomu v případě zkráceného přezkumného řízení jsou účastníci postaveni před hotovou věc, neboť prvním úkonem, který je jim intimován, je až rozhodnutí o změně či zrušení pravomocného přezkoumávaného řízení. V důsledku právního názoru, který aplikaci lhůt dle § 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004 ve zkráceném přezkumném řízení vylučoval, je toto výjimečně zkrácené přezkumné řízení pro pře-

zkumný orgán „komfortnější“. V případě, že zjistí informaci, která nasvědčuje, že pravomocné rozhodnutí je nezákonné, není totiž nucen postupovat rychle a efektivně a šetřit práva účastníků a dotčených osob tím, že by v přísných lhůtách dle § 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004 zahájil „řádne“ přezkumné řízení a účastníkům by tak umožnil se vyjádřit, nýbrž může spoléhat, že v mnohem benevolentnější lhůtě dle § 97 odst. 2 správního řádu z roku 2004 vyřídí věc „od stolu“.

[27] Jak správně poukázal předkládající senát, aplikaci lhůt vyplývajících z § 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004 i na zkrácené přezkumné řízení nasvědčuje i znění § 98 věty první správního řádu z roku 2004, která pro provedení zkráceného přezkumného řízení vyžaduje splnění ostatních podmínek pro přezkumné řízení, kterými je třeba rozumět právě dodržení lhůt uvedených v § 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004.

[28] Z těchto důvodů se rozšířený senát přiklonil k názoru předkládajícího senátu, že rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení dle § 98 správního řádu z roku 2004 je možné vydat pouze ve dvouměsíční subjektivní lhůtě a roční objektivní lhůtě vyplývající z § 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004.

### III.3 Shrnutí

[29] Rozšířený senát shrnuje, že rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení dle § 98 správního řádu z roku 2004 je možné vydat pouze ve dvouměsíční subjektivní lhůtě a roční objektivní lhůtě vyplývající z § 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004.

## Správní řízení: důsledky derogačního nálezu Ústavního soudu Zaměstnanost: nelegální práce; spodní hranice pokuty

k § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 19. 10. 2014<sup>\*)</sup>

k čl. 11 Listiny základních práv a svobod

**Zrušením § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve slovech „nejméně však ve výši 250 000 Kč“ nálezem sp. zn. Pl. ÚS 52/13 otevřel Ústavní soud cestu k tomu, aby správní orgány a soudy v probíhajících řízeních při ukládání pokuty za správní delikt umožnění výkonu nelegální práce zohlednily osobní a majetkové poměry delikventa, aniž by je při tom limitovala protiústavně zakotvená spodní hranice pokuty ve výši 250 000 Kč. Jinak by došlo k porušení ústavně zaručeného práva podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2014, čj. 6 Ads 80/2013-41)*

**Prejudikatura:** č. 3027/2014 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 405/2002 Sb., č. 299/2004 Sb., č. 300/2004 Sb., č. 291/2008 Sb. a č. 437/2012 Sb.; č. 190/2004 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 416/04) a č. 228/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1777/07).

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

Dne 5. 6. 2012 provedli zaměstnanci Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj se sídlem v Brně (dále jen „oblastní inspektorát“) státní kontrolu u žalobce v prodejním stánku s ovocem a zeleninou č. 40 a č. 3 na adrese Zelný trh Brno. Kontrola byla zaměřena zejména na dodržování pracovněprávních předpisů. Podle záznamu o zahájení kontroly zde pracoval pan Petr S., který do záznamu uvedl a svým podpisem stvrdil, že vypomáhá s prodejem ovoce, zeleniny, pracuje na zkoušku, pracovněprávní vztah uzavřen nemá, je podřízen žalobci a pracovní dobu má od 7 hodin do 17 hodin. Pracuje teprve druhý den, peníze dosud nedostal a zkoušku bude mít zaplacenou v hotovosti. Je v evidenci úřadu práce. Žalobce jako kontrolovaná osoba poskytl kontrolnímu orgánu informaci, že nemá zaměstnance v pracovním poměru, jednoho zaměstnance má na zkoušku, žádnou pracovní smlouvu, dohodou o pracovní činnosti nebo dohodu o provedení práce s žádnou fyzickou osobou uzavřenou nemá.

Žalobce se druhý den dostavil na oblastní inspektorát práce a sdělil, že neporozuměl otázkám kladeným v průběhu kontroly. Předložil dohodu o provedení práce, kterou údajně již dne 4. 6. 2012 uzavřel s panem Petrem S. s tím, že v době kontrolního šetření ji ani on, ani pan S. u sebe neměli. Oblastní inspektorát této verzi události neuvěřil a dne 19. 12. 2012 vydal rozhodnutí, kterým žalobce shledal vinným ze správního deliktu spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Za to oblastní inspektorát uložil žalobci pokutu ve výši 250 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Pokuta byla stanovena na samé dolní hranici zákonného rozmezí, které podle § 140 odst. 4 písm. f) citovaného zákona ve znění účinném do 19. 10. 2014 činilo 250 000 až 10 000 000 Kč.

Žalobce se proti uložené sankci neúspěšně bránil odvoláním u žalovaného a následně žalobou u Krajského soudu v Brně. Ani krajský soud mu však nedal za pravdu a jeho žalobu zamítl svým rozsudkem ze dne 9. 10. 2013,

<sup>\*)</sup> S účinností od 20. 10. 2014 změněno nálezem Ústavního soudu č. 219/2014 Sb. a od 1. 1. 2015 zákonem č. 136/2014 Sb.

čj. 31 A 30/2013-104. Soud konstatoval, že kontrola byla u žalobce provedena v souladu se zákonem a nelegální práce byla provedenou kontrolou prokázána, jak vyplynulo ze správního spisu. Tvrzená neznalost aktuálního českého pracovního práva žalobce neomlouvá. Pokud jde o výši sankce, ta byla podle názoru krajského soudu „uložena také s přihlédnutím na všechny polehčující i přitěžující okolnosti v této věci“.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. V kasační stížnosti uvedl, že žalovaný, a v důsledku toho i soud, vycházeli z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Podle stěžovatele nebylo vůbec prokázáno, že přítomnost pana S. na stánku naplňovala skutkovou podstatu deliktu, za který byl stěžovatel postižen. Správní orgán se spokojil s povšechnými zjištěními obsaženými v protokolu o kontrole a neobjasn timer dostatečně všechny okolnosti působení pana S. u prodejního stánku stěžovatele. V této souvislosti stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2010, čj. 4 Ads 44/2010-132, v němž zdejší soud podle stěžovatele řešil obdobný případ.

Žalovaný a následně soud podle stěžovatele jeho jednání také nesprávně kvalifikovali po právní stránce. Podle stěžovatele „*přítomnost pana Petra S. na stánku s ovocem a zeleninou nebyla spojena s plnohodnotným výkonem práce v režimu závislé činnosti, ale byla pouze seznamováním potencionálního pomocníka a hledaného zástupce místo péči o dítě zaneprázdněné manželky s podmínkami výkonu takové specifické práce. Schopnost uchazeče by pak vedla k založení či naopak k nezaložení pracovněprávního vztahu. K žádné systematické práci pana S. pak ani nemohlo pro krátkost času dojít, protože se dostavila kontrola. Ta pak z deliktně neuvažujících účastníků vytěžila informace použitelné pro konstrukci o spáchání přestupku umožnění výkonu nelegální práce.*“ Stěžovatel v této souvislosti poukázal též na § 31 zákoník práce z roku 2006: „*Před uzavřením pracovní smlouvy je zaměstnavatel povinen seznámit fyzickou osobu s právy a povinnostmi, které by pro ni*

*z pracovní smlouvy, popřípadě ze jmenování na pracovní místo vyplynuly, a s pracovními podmínkami a podmínkami odměňování, za nichž má práci konat, a povinnostmi, které vyplývají ze zvláštních právních předpisů vztahujících se k práci, která má být předmětem pracovního poměru.*“

Usnesením ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 80/2013-33, přerušil Nejvyšší správní soud řízení ve věci. Důvodem pro přerušování řízení byl fakt, že plénu Ústavního soudu byla návrhem ze dne 7. 11. 2013 Městským soudem v Praze (a dne 12. 12. 2013 také Krajským soudem v Hradci Králové) předložen návrh na zrušení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti pro rozpor s ústavním pořádkem České republiky. Nejvyšší správní soud rozhodl, že by nebylo procesně ekonomické, aby podal vlastní návrh na zrušení napadeného ustanovení, ale že zcela postačí, když řízení přeruší až do vydání předmětného nálezu Ústavního soudu.

V uvedené věci rozhodl Ústavní soud nálezem ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, č. 219/2014 Sb., kterým napadené ustanovení zrušil; nález je vykonatelný publikací ve Sbírce zákonů, k čemuž došlo dne 20. 10. 2014. Jelikož důvod pro přerušování řízení odpadl, Nejvyšší správní soud dne 20. 10. 2014 rozhodl usnesením čj. 6 Ads 80/2013-36, že v řízení se pokračuje.

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

### Z odůvodnění:

#### III.

### Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

#### III.a Naplnění znaků nelegální práce

[11] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými výhrady stěžovatele proti právní kvalifikaci jeho jednání. Stěžovatel nikterak nerozporuje skutkový stav zjištěný státní kontrolou. Zejména se již nijak ve své kasační stížnosti nevrací k faktu, že dodatečně předložil oblastnímu inspektorátu dohodu o provedení práce uzavřenou údajně den před

provedením státní kontroly s panem S. Svou obranu v kasační stížnosti zaměřil na to, že činnost pana S. se sice neopírala o pracovní smlouvu, avšak přesto ji nelze právně kvalifikovat jako nelegální práci, neboť se jednalo jen o seznamování potencionálního zaměstnance s podmínkami výkonu práce v souladu s § 31 zákoníku práce z roku 2006.

[12] Této právní argumentaci nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit. Ostatně, dostal by se tak do rozporu se svou dosavadní judikaturou. Nelegální práce je definována v § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti tak, že jde o „výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah“. Stěžovatel, jak již bylo výše uvedeno, v kasační stížnosti nezpochybnuje, že mezi ním a panem S. pracovněprávní vztah uzavřen nebyl. Výhrady však má proti posouzení činnosti pana S. jako výkonu závislé práce. Otázce, co je již nutno považovat za závislou práci z hlediska § 2 zákoníku práce z roku 2006 (ve znění účinném od 1. 1. 2012), se Nejvyšší správní soud věnoval ve svém rozsudku ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS, kde dospěl k následujícímu závěru: „Společným rysem a jakýmsi leitmotivem všech znaků závislé práce vymezených (nově) v § 2 odst. 1 zákoníku práce [z roku 2006], je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Tyto znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání), ale také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci). Proto musí správní orgány při postihování nelegální práce v řízení obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků – zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu. Odměna tedy sice přísně vzato nepředstavuje samostatný definiční znak závislé práce (jde o povinnost, která zaměstnavateli na základě výkonu práce vzniká), avšak pokud jedna osoba poskytne nebo přislíbí druhé za její činnost odměnu, jde o významnou skutečnost pro posouzení, zda mezi nimi existuje vztah nadřízenosti

a podřízenosti vyplývající z hospodářské závislosti zaměstnance na zaměstnavateli.“ Ačkoliv Nejvyšší správní soud v dané věci řešil případ, který nakonec posoudil jako přátelskou výpomoc, dotkl se ve svých úvahách též tzv. práce na zkoušku: „Samozřejmě zaměstnanec může být ke vstupu do podřízeného vztahu vůči zaměstnavateli motivován i jinak – typicky příslibem uzavření pracovněprávního vztahu v budoucnu (tzv. ‚práce na zkoušku‘ je jedním z klasických způsobů zastírání nelegální práce). I to může založit určitou formu osobní závislosti na zaměstnavateli a z toho vyplývající snahu vyhovět jeho pokynům. [...] Inspekční kontrola zpravidla odhalí jen činnost prováděnou v době kontroly samotné; na její soustavnější charakter je možno usuzovat až z dalších skutečností zjištěných, například z výpovědi obviněného, z výsledku svědků či ze situace na místě (charakter činnosti, množství již provedené práce apod.). Na závadu nemusí být ani to, že se činnost dosud soustavnou stát nestihla (jedná se například teprve o první den práce ‚na zkoušku‘), jestliže se takovou podle vůle stran následně stát měla (srov. k tomu Stádník, J. Kontrolní činnost inspekce práce v oblasti agenturního zaměstnávání a nelegální práce. In: Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Pracovní právo 2012 na téma Závislá práce a její podoby. Brno : Masarykova univerzita, 2012.).“

[13] Citované obecné závěry následně Nejvyšší správní soud rozvinul v dalších kauzách, z nichž některé vykazují významnou skutkovou podobnost s nyní projednávaným případem. V rozsudku ze dne 10. 7. 2014, čj. 3 Ads 101/2013-28, Nejvyšší správní soud konstatoval, že v době státní kontroly byl (v provozovně) přítomen i M. P., který vykonával pracovní činnost pro žalobce jako obsluha za barem – číšník. „Do protokolu uvedl, že práci vykonává jenom na zkoušku, nemá uzavřen pracovněprávní vztah ke kontrolované osobě a je evidován u Úřadu práce. Již z tohoto zjištění bylo tedy zřejmé, že M. P. pro žalobce vykonával práci se znaky závislé práce bez uzavřeného pracovněprávního vztahu.“ Obdobně v rozsudku ze dne 8. 8. 2013,

čj. 4 Ads 36/2013-38: „Stěžovatel [...] prostřednictvím svého pracovníka pana M. do Záznamu o poskytnutí informací provedeného v rámci kontroly dodržování pracovněprávních předpisů uvedl, že s paní K. nemá uzavřen žádný pracovněprávní vztah a byla u něho v den kontroly na pracovišti jen „na zkoušku“. Stěžovatel tedy ve stanovené lhůtě nebyl schopen doložit existenci pracovněprávního smluvního vztahu mezi ním a paní K. Dohodu o provedení práce s paní K. stěžovatel správnímu orgánu prvního stupně předložil spolu se svým čestným prohlášením až dne 14. 2. 2012, tj. poté co obdržel protokol o výsledku kontroly dne 9. 2. 2012, v němž je uvedeno, že umožnil paní V. K. výkon nelegální práce.“ V obou případech dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že se o umožnění výkonu nelegální práce s ohledem na skutkové okolnosti jednalo a že dohody o provedení práce, které žalobci v obou případech dodatečně doložili, jsou nevěrohodné.

[14] Jediný případ, kdy Nejvyšší správní soud navzdory podezření, že šlo o práci na zkoušku, vrátil věc k novému posouzení a došetření s tím, že by se o nelegální práci jednat nemuselo, se od nyní projednávané kauzy výrazně skutkově odlišoval. V době kontroly totiž dotčená osoba, která měla vykonávat nelegální práci, působila podle provedených důkazů na pracovišti teprve dvě hodiny. Zaměstnavatel se hájil tím, že výkon práce byl součástí přijímacího pohovoru. Nejvyšší správní soud považoval s ohledem na tyto okolnosti závěry správních orgánů a krajského soudu o spáchání správního deliktu za předčasné, neboť měl totiž pochybnosti o tom, že předmětná činnost naplňovala znak soustavnosti. V předmětném rozsudku ze dne 30. 7. 2014, čj. 3 Ads 111/2013-31, proto Nejvyšší správní soud uvedl: „Právě soustavnost vykonávané práce může být znakem, na základě něhož lze odlišit závislou činnost, respektive nelegální práci, od [...] ověřování určitých předpokladů zájemce o práci či jiných druhů činností, které není možné za závislou práci považovat. Takovou činností může být v konkrétních případech právě také pracov-

ní pohovor vykonávaný na pracovišti, jehož součástí je zkouška z konkrétních pracovních dovedností. Správný výběr zaměstnance je nepochybně klíčový pro řádný chod prakticky jakéhokoli provozu, a je proto přirozené, jestliže se zaměstnavatel snaží odhalit silné a slabé stránky zaměstnance již v průběhu výběrového řízení. Pro výběrové řízení je na jedné straně typické, že probíhá pouze omezenou dobu (zpravidla v řádu desítek minut až jednotek hodin), na druhou stranu není výjimečné, že obsahuje výkon požadovaných činností prováděný pod dohledem zkušenějšího pracovníka, který hodnotí pracovní schopnost uchazeče o zaměstnání – tak tomu mělo být i v daném případě. Postihovat takovou činnost jako nelegální práci by odporovalo právu zaměstnavatele na výběr zaměstnance (§ 30 odst. 1 zákoníku práce [z roku 2006]) i hospodářským zájmům zaměstnavatelů, které ve svém důsledku dopadají i na zaměstnance. Nelze jistě vyloučit snahu zaměstnavatele zakrývat nelegální zaměstnávání osob, avšak taková praxe nemůže být konstatována na základě neúplného dokazování.“ Nutno ještě pro úplnost podotknout, že v uvedené věci se obviněný po celou dobu konzistentně držel své procesní obrany spočívající v tom, že prováděl výběrové řízení. Nepředkládal ani po ukončení kontroly, ani po zahájení řízení o správním deliktu žádnou pracovní smlouvu předcházející datu provedení kontroly (předložil pouze smlouvu, kterou se zájemkyně uzavřel v den kontroly na základě toho, že ve výběrovém řízení uspěla).

[15] V nyní projednávané věci nemá Nejvyšší správní soud o zjištěném skutkovém stavu a jeho subsumpci pod skutkovou podstatu spočívající v umožnění výkonu nelegální práce žádné pochybnosti. Pan Petr S. (osoba provádějící pro stěžovatele práci u jeho stánku) uvedl, a stěžovatel to nepopírá, že v den kontroly tam pracoval již druhý den. To podle názoru Nejvyššího správního soudu značně přesahuje časový rozsah pouhého ověřování schopností zaměstnance na pozici stánkového prodávče v rámci výběrového řízení. Také o tom, že by šlo o seznamování budoucího



zaměstnance s pracovními podmínkami ve smyslu § 31 zákoníku práce z roku 2006, jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti, lze za daných okolností těžko uvažovat. Z kontrolních zjištění vyplývá, že pan S. aktivně vykonával pracovní činnost, nebyl tedy pouhým pasivním příjemcem informací od budoucího zaměstnavatele, jak by tomu mělo být u osoby seznamované s podmínkami na pracovišti, která dosud pokynům zaměstnavatele nepodléhá. Pan S. tedy jednoznačně vykonával pro stěžovatele činnost naplňující znaky závislé práce, za níž mu měla náležet odměna, čemuž konec konců odpovídá i jeho tvrzení, že odměnu za „zkoušku“ bude mít vyplacenou v hotovosti. Nelze než konstatovat, že stěžovatel umožnil panu S. výkon závislé práce spočívající ve výpomoci s prodejem ovoce a zeleniny u stěžovatelova stánku, a to mimo pracovněprávní vztah. Jakkoliv nelze vyloučit, že se tak stalo z neznalosti příslušné právní úpravy, k naplnění skutkové podstaty správního deliktu, vymezeného v § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, to postačuje.

[16] Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatelův poukaz na rozsudek zdejšího soudu čj. 4 Ads 44/2010-132 považuje za nepřipadný. Nejvyšší správní soud v něm sice shledal, že kontrolní protokol není postačujícím důkazem pro prokázání, že došlo k umožnění výkonu nelegální práce, učinil tak však nikoliv obecně, ale s ohledem na konkrétní důkazní situaci. Osoba, která měla nelegální práci provádět, totiž od počátku konzistentně tvrdila, že prodejnu, v níž byla kontrola provedena, pouze pohlídala na žádost majitele, který musel nečekaně odjet s dítětem k lékaři a nemohl prodejnu zavřít, protože objednaná zákaznice si měla přijít vyzvednout sukni. Z kontrolního protokolu přitom nevyplývaly žádné informace o tom, že by ve skutečnosti osoba přítomná v prodejně obsluhovala zákazníky nebo prováděla jinou činnost příslušející prodavačce. Situace v nyní řešené kauze je však zcela jiná, neboť kontrolní protokol svědčí o výkonu pracovní činnosti, pan S. to svým vyjádřením pro kontrolní pracovníky potvrdil, a nepopírá to ostatně ani sám stěžovatel. Sporné bylo z pohledu stě-

žovatele pouze právní hodnocení této činnosti, zde mu však Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů nemohl dát za pravdu.

### III.b Odůvodnění výše pokuty

[17] Ačkoliv Nejvyšší správní soud shledal, že napadený rozsudek krajského soudu je (v intencích právní úpravy platné v době jeho přijetí) dostatečně odůvodněný a též věcně správný, přesto musí přistoupit k jeho zrušení a ke zrušení jemu předcházejícího správního rozhodnutí. Činí tak v důsledku výše citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/13, kterým byl zrušen § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve slovech „nejméně však ve výši 250 000 Kč“. Na základě tohoto nálezu by totiž připadalo v úvahu i uložení nižší pokuty než 250 000 Kč. Logicky však – protože k vydání citovaného nálezu Ústavního soudu došlo až v průběhu řízení před Nejvyšším správním soudem – ani žalobou napadené správní rozhodnutí ani kasační stížností napadený rozsudek neobsahují odůvodnění toho, proč byla zvolena pokuta ve výši 250 000 Kč, s výjimkou prostého konstatování, že jde o pokutu na samé spodní hranici (tehdy platného) zákonného rozmezí, čímž měly být zohledněny i všechny přípádné polehčující okolnosti.

[18] Nelze samozřejmě oprávněně tento nedostatek žalovanému správnímu orgánu ani soudu vzhledem k okolnostem vytýkat. Zároveň však ani nemohou jejich rozhodnutí z tohoto hlediska obstát. Naopak, důsledky zrušujícího nálezu Ústavního soudu je nutno uplatnit ve všech probíhajících řízeních před orgány veřejné moci bez ohledu na to, v jaké procesní fázi se nacházejí, řízení o kasační stížnosti nevyjímaje. To vyplývá z nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1777/07 ze dne 18. 12. 2007, N 228/47 SbNU 983, č. 228/2007 Sb. ÚS, bodu 19, kde se uvádí: „Orgány veřejné moci mohou neaplikovat zákon [...] v případě, že Ústavní soud konstatuje ve svém nálezu, že příslušný zákon je v rozporu s ústavním pořádkem, a aplikace zákona by v konkrétní věci znamenala porušení ústavně garantovaného základního práva jednotlivce. Musí se [...] jednat o zásah do ústavně garantovaných základních práv

*jednotlivce takové intenzity, jenž by odůvodňoval zrušení příslušného rozhodnutí v řízení o ústavní stížnosti.*“ Z obdobných pozic vychází i nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 72/06 ze dne 29. 1. 2008, N 23/48 SbNU 263, č. 291/2008 Sb., kde se v bodu 52 uvádí: „S ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou důsledky shledané protiústavnosti orgány veřejné moci povinny promítnout do své rozhodovací praxe, tedy při řešení konkrétních případů citované [pozn.: tímto nálezem zrušené] ustanovení neaplikovat.“ V nálezu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12 č. 437/2012 Sb., v bodu 388 pak Ústavní soud výslovně uvedl: „V případě § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti ve znění zákona č. 367/2011 Sb. dopadají důvody derogace na všechny případy aplikace, kdy došlo na základě tohoto ustanovení k vyřazení osoby z evidence uchazečů o zaměstnání. Tím sice není dotčena platnost rozhodnutí, jimiž bylo rozhodnuto podle tohoto ustanovení, tato skutečnost však nebrání tomu, aby předmětné derogační důvody byly zohledněny v rámci případného následného přezkumu těchto rozhodnutí, uplatnila-li proti nim dotčená osoba právní prostředky, jež jí zákon poskytuje k ochraně jejích práv“ (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem).

[19] Ustanovení zákona o zaměstnanosti zrušené Ústavním soudem bránilo dosud správním orgánům užití správního uvážení a přizpůsobit výši sankce osobní a ekonomické situaci delikventa, což mohlo vést k uložení likvidační pokuty. Takový výsledek správního, resp. soudního řízení by byl přitom v rozporu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu (srov. např. nálezy ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, N 105/27 SbNU 177, č. 405/2002 Sb., ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, N 36/32 SbNU 345, č. 299/2004 Sb., ze dne 13. 12. 2004,

sp. zn. I. ÚS 416/04, N 190/35 SbNU 485, č. 485/2004 Sb. ÚS, ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03, N 37/32 SbNU 367, č. 300/2004 Sb.). Zrušovacím nálezem sp. zn. Pl. ÚS 52/13 otevřel Ústavní soud cestu k tomu, aby správní orgány tyto skutečnosti nově zohlednily i při ukládání pokuty stěžovateli za správní delikt umožnění výkonu nelegální práce, aniž by je při tom limitovala protiústavně zakotvená spodní hranice pokuty ve výši 250 000 Kč. Pokud by tak neučinily, resp. pokud by je Nejvyšší správní soud nepřiměl tak učinit, hrozil by zde zásah do ústavně zaručeného práva stěžovatele vlastnit a užívat svůj majetek, zakotveného v článku 11 Listiny základních práv a svobod. Tento zásah by přitom byl takové intenzity, že by odůvodňoval zrušení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v řízení o ústavní stížnosti. Tomu nasvědčují skutečnosti uváděné stěžovatelem v žalobě i v kasační stížnosti. Jakkoliv totiž stěžovatel považoval spodní hranici zákonného rozmezí pro uložení pokuty za danou, a nezpochybňoval proto přímo zákonnost uložené sankce, přesto v žalobě upozorňoval na to, že výše uložené sankce „je pro něj naprosto likvidační“, což jednak doložil soudu daňovými příznámi za roky 2011 a 2012 a jednak poukázal na skutečnosti zjištěné již ve správním řízení, totiž že splácí hypotéku na dům, leasing na automobil a že jeho manželka, která mu dříve pomáhala v podnikání, nyní převážně pečuje o dítě. Tyto skutečnosti pak zopakoval i v kasační stížnosti v souvislosti s žádostí o přiznání jejího odkladného účinku. S ohledem na tyto okolnosti přistoupil Nejvyšší správní soud ke zrušení napadeného rozsudku i jemu předcházejícího správního rozhodnutí, aby žalovanému umožnil zohlednit nově ve výši ukládané sankce veškeré relevantní okolnosti, včetně závažnosti spáchaného deliktu a osobních poměrů stěžovatele. (...)

## Správní trestání: důkazní břemeno

k § 10 odst. 1 zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách)

k § 50 odst. 3 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**Ustanovení § 10 odst. 1 zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot, obsahuje speciální úpravu vůči § 50 odst. 3 správního řádu z roku 2004, pokud jde o důkazní břemeno ohledně prokázání toho, zda právnická osoba, které je vytýkáno spáchání správního deliktu, vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinnosti stanovené zákonem o pohonných hmotách zabránila. Přestože se ve smyslu § 50 odst. 3 správního řádu z roku 2004 jedná o okolnost svědčící ve prospěch právnické osoby, které má být v řízení z moci úřední uložena povinnost zaplatit pokutu za spáchání správního deliktu, nese důkazní břemeno ohledně prokázání této skutečnosti ve správním řízení ona sama a nikoliv správní orgán.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2014, čj. 9 A 39/2011-44)*

**Věc:** Společnost s ručením omezeným H&D oil proti České obchodní inspekci o uložení pokuty.

Rozhodnutím ze dne 29. 9. 2010 Česká obchodní inspekce, inspektorát Středočeský a Hl. město Praha, uložila žalobkyni jakožto podnikateli provozujícímu živnost v provozně čerpací stanice pohonných hmot pokutu ve výši 100 000 Kč za správní delikt uvedený v § 9 odst. 1 písm. b) zákona o pohonných hmotách, kterého se dopustila tím, že při kontrole provedené dne 2. 6. 2010 ve výše uvedené provozně prodávala ropný produkt, bezolovnatý automobilový benzín Super plus BA-95, který nesplňoval požadavky na jakost a složení pohonné hmoty podle § 3 odst. 1 téhož zákona stanovené v § 3 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 133/2010 Sb., o požadavcích na pohonné hmoty, o způsobu sledování a monitorování složení a jakosti pohonných hmot a o jejich evidenci (vyhláška o jakosti a evidenci pohonných hmot) a ČSN EN 228 v ukazatelích:

- etanol - maximální hodnotu tohoto ukazatele (při zahrnutí nejistoty měření) stanoví cit. norma 5,2 % V/V, zjištěno bylo 20,9 % V/V,

- kyslík výpočtem - maximální hodnotu tohoto ukazatele (při zahrnutí nejistoty měření) stanoví cit. norma 2,9 % V/V, zjištěno bylo 8,39 % V/V.

Rozhodnutím ze dne 27. 12. 2010 žalovaná zamítla odvolání podané žalobkyní a toto rozhodnutí potvrdila. V odůvodnění rozhodnutí žalovaná konstatovala, že žalobkyně se v odvolání hájila tím, že provozuje síť čerpacích stanic již 7 let a za tu dobu nedošlo ani jednou k porušení zákona o pohonných hmotách ani k jinému problému v souvislosti s prodejem ropných produktů. Zjištěné skutečnosti žalobkyni znepokojují a vyslovila nad nimi lítost, protože se snaží veškeré své povinnosti plnit řádně a svědomitě. Není si vědoma žádného svého zaviněného jednání. K pochybení muselo dle jejího názoru dojít na straně dodavatele - společnosti KONT FUEL DISTRIBUTION s. r. o., vůči které hodlá vyvodit příslušné důsledky. Žalobkyně se snaží dodržovat veškeré předpisy a porušení zákona nemohla objektivně zabránit. Navrhla, aby bylo rozhodnutí o uložení pokuty zrušeno nebo alespoň pokuta snížena.

Žalovaná po přezkoumání všech předložených písemných materiálů dospěla k závěru, že správní orgán I. stupně učinil ve věci potřebná skutková zjištění ve smyslu § 3 správního řádu a nepochybil ani při právním hodnocení předmětné věci závěrem, že se ža-

lobkyně předmětného správního deliktu dopustila a tento delikt jí byl bezpečně prokázán. V předchozím řízení neshledala žalovaná žádnou procesní vadu s dopadem na zákonnost a správnost vydaného rozhodnutí. Co se týče odvolací argumentace žalobkyně, že za zjištěné nedostatky nenese vinu, protože byly způsobené jejím dodavatelem – společností KONT FUEL DISTRIBUTION, žalovaná konstatovala, že v tomto případě je správní trestání postaveno na principu tzv. objektivní odpovědnosti, kdy otázku zavinění není nezbytné zkoumat. Pro správní orgán je navíc prakticky nemožné zpětně zjistit, v kterém okamžiku distribuce pohonné hmoty k pochybení došlo, tedy ověřit, zda skutečně pochybil dodavatel pohonných hmot, jak uvádí žalobkyně. Nepochybně však je, že právě žalobkyně byla tím, kdo v době kontroly prodával pohonné hmoty, které nesplňovaly jakostní parametry, a proto je sankční odpovědnost po právu vyvozována vůči ní. Její další kroky vůči dodavateli pohonných hmot jsou již v tomto případě věci soukromoprávních vztahů mezi oběma společnostmi.

Pokud jde o výši pokuty, žalovaná neshledala důvody pro její snížení. Konstatovala, že správní orgán I. stupně v odůvodnění rozhodnutí srozumitelně vysvětlil, že v tomto případě se jednalo o závažnou odchylku od jakostních norem, která mohla spotřebitele značně poškodit. Nelze také odhlédnout od skutečnosti, že kontrola byla provedena na základě podnětu spotřebitele, který poukázal na problémy po načerpání pohonné hmoty na výše uvedené čerpací stanici. Ze všech výše uvedených důvodů proto žalovaná k moderaci uložené pokuty nepřistoupila.

Rozhodnutím ze dne 25. 10. 2010 pak stejný správní orgán I. stupně uložil žalobkyni jakožto podnikateli provozujícímu živnost v provozovně čerpací stanice pohonných hmot pokutu ve výši 200 000 Kč za správní delikt uvedený v § 9 odst. 1 písm. b) zákona o pohonných hmotách, kterého se dopustila tím, že při opakované kontrole provedené dne 13. 7. 2010 ve výše uvedené provozovně prodávala ropný produkt, bezolovnatý automobilový benzín Super plus BA-95, který ne-

splňoval požadavky na jakost a složení pohonné hmoty podle § 3 odst. 1 téhož zákona stanovené v § 3 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 133/2010 Sb. a ČSN EN 228 v ukazatelích:

- ethanol – maximální hodnotu tohoto ukazatele (při zahrnutí nejistoty měření) stanoví cit. norma 5,2 % V/V, zjištěno bylo 15,7 % V/V,

- kyslík výpočtem – maximální hodnotu tohoto ukazatele (při zahrnutí nejistoty měření) stanoví cit. norma 2,9 % m/m, zjištěno bylo 6,73 % m/m,

Rozhodnutím ze dne 29. 12. 2010 žalovaná zamítla odvolání podané žalobkyní proti uvedenému rozhodnutí správního orgánu I. stupně a toto rozhodnutí potvrdila. V odůvodnění rozhodnutí žalovaná konstatovala, že žalobkyně v odvolání odkázala na své předchozí odvolání proti rozhodnutí téhož inspektorátu, kterým jí byla uložena pokuta 100 000 Kč za nesplnění stejných jakostních ukazatelů jako v tomto případě, a zopakovala, že provozuje síť čerpacích stanic již 7 let a že za tuto dobu nedošlo ani jednou k porušení zákona o pohonných hmotách ani jinému problému v souvislosti s prodejem ropných produktů. Zjištěné skutečnosti ji znepokojují a vyslovila nad nimi lítost, protože se snaží veškeré své povinnosti plnit řádně a svědomitě. Ihned poté, co jí bylo dne 26. 8. 2010 oznámeno zahájení správního řízení pro předchozí zjištění, učinila nezbytná opatření, aby nevyhovující pohonné hmoty již nebyly nabízeny k dalšímu prodeji. Opakované odběry však byly správním orgánem provedeny dne 13. 7. 2010, tedy ještě před zahájením správního řízení. Nevyhovující benzín přitom zřejmě pocházel ze stejné zásobovací nádrže jako v předchozím případě. Žalobkyně si nebyla vědoma svého zaviněného porušení právních předpisů, protože k pochybení mělo dojít na straně dodavatele pohonných hmot. Ihned poté, co se o nedostatcích dozvěděla, přijala nezbytná opatření k jejich nápravě. V této souvislosti namítla, že by se v daném případě *de facto* jednalo o dvojí postih téhož porušení. I v tomto případě navrhl, aby odvolací orgán rozhodnutí zrušil nebo alespoň snížil uloženou pokutu.

Po přezkoumání všech předložených písemných materiálů dospěla žalovaná k závěru, že správní orgán I. stupně učinil ve věci potřebná skutková zjištění ve smyslu § 3 správního řádu a nepochybil ani při právním hodnocení předmětné věci závěrem, že se žalobkyně dopustila správního deliktu, který jí byl bezpečně prokázán. Žalovaná též neshledala v předchozím řízení žádnou procesní vadu s dopadem na zákonnost a správnost vydaného rozhodnutí. Shodně jako ve svém předchozím rozhodnutí ze dne 27. 12. 2010 žalovaná uvedla, že správní trestání je v tomto případě postaveno na principu tzv. objektivní odpovědnosti, kdy otázku zavinění není nezbytné zkoumat. Žalobkyně tak odpovídá za své jednání i v případě, že by bylo pravdou to, co tvrdí, tedy že k pochybení došlo na straně jeho dodavatele. Případně vyrovnání mezi oběma společnostmi je již věcí vzájemných soukromoprávních vztahů.

Žalovaná nepřisvědčila stěžejnímu argumentu žalobkyně, že je trestána dvakrát za totéž a že o předchozím pochybení se dozvěděla až dne 26. 8. 2010, kdy s ní bylo zahájeno správní řízení. V daném případě nejde o dvojí trestání téhož, protože obě kontroly proběhly ve zcela jiný den (první odběr 2. 6. 2010, druhý odběr 13. 7. 2010), jedná se tedy o dva odlišné skutky, a stejně tak ani naměřené parametry nejsou v obou případech shodné. Zcela mylné je pak tvrzení, že o výsledcích prvního odběru se žalobkyně dozvěděla až dne 26. 8. 2010, kdy s ní bylo zahájeno správní řízení. Jak vyplývá ze správního spisu vedeného ve věci předchozí kontroly, žalobkyně byla o výsledcích prvního odběru informována v rámci kontroly dne 14. 6. 2010 a protokol z této kontroly spolu s inspekčními zprávami byl poté ještě doručen do její datové schránky dne 1. 7. 2010. K druhému odběru přitom došlo až dne 13. 7. 2010. Žalobkyně tak měla k dispozici dostatečně dlouhou dobu na to, aby přijala opatření k nápravě. Přesto bylo při následné kontrole zjištěno pochybení téhož druhu jako při kontrole předešlé. Tato skutečnost dle žalované rozhodně nesvědčí o proklamované svědomitosti žalobkyně při plnění zákonných povinností.

Žalovaná se ztotožnila s výší pokuty vyměřené správním orgánem I. stupně. Byla toho názoru, že podané odvolání, jakož i obsah spisu jako celek, nezavdávají důvod pro její snížení pod výměr obsažený v prvoinstančním rozhodnutí. Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně je patrné, že se jednalo o závažnou odchylku v jakostních ukazatelích, a správní orgán též přesvědčivě popsal možné následky tohoto jednání. Z hlediska způsobu spáchání pak žalovaná označila za přitěžující okolnost, že se jedná o zjištění opakované. Odhlédnout nelze ani od skutečnosti, že kontrola byla provedena na základě podnětu spotřebitele, který poukazyval na problémy po načerpání pohonné hmoty na výše uvedené čerpací stanici.

Dvěma samostatně podanými žalobami se žalobkyně u Městského soudu v Praze domáhala zrušení obou výše uvedených rozhodnutí žalované, jakož i zrušení jim předcházejících rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Pro případ, že by soud návrhu na zrušení rozhodnutí nevyhověl, žalobkyně navrhla, aby soud rozhodl o upuštění od uložených pokut nebo alespoň o jejich snížení ve smyslu § 65 odst. 3 s. ř. s. V obou žalobách uplatnila žalobkyně naprosto shodné žalobní námítky. Uvedla, že je i nadále přesvědčena o správnosti svého právního stanoviska obsaženého v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Domnívala se, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nerespektují základní zásadu správního práva vyplývající z § 50 odst. 3 správního řádu, která správnímu orgánu ukládá povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Dále namítala, že nebyl vzat v potaz § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách, podle něhož „[p]rávnícká osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinnosti zabránila“. Žalobkyně již ve svém odvolání uvedla, že provozuje síť čerpacích stanic již déle než sedm let. Během této doby bylo Českou obchodní inspekci provedeno několik kontrol, při nichž žádné porušení právních předpisů

nebylo zjištěno. Žalobkyně vynaložila veškeré možné úsilí, aby nedošlo k neoprávněné manipulaci s pohonnými hmotami, která by mohla negativně ovlivnit jejich jakost. Nebyla si vědoma zaviněného porušení jakékoliv povinnosti týkající se kvality pohonných hmot, které byly nabízeny k prodeji zákazníkům v čerpacích stanicích, jež provozuje, neboť sama není dodavatelem těchto ropných produktů. Za podstatné pokládá také to, že odchylky od požadované jakosti u předmětných pohonných hmot nemohla sama odhalit.

Žalobkyně se domnívala, že k manipulaci s pohonnými hmotami muselo dojít ještě před jejich dodáním do čerpací stanice s pohonnými hmotami, kterou provozuje. Z tohoto důvodu byla přesvědčena o tom, že měla být zkontrolována dodávka pohonných hmot jejího dodavatele, společnosti KONT FUEL DISTRIBUTION, aby byl odhalen původ nekvalitních pohonných hmot a byla možnost zabránit jejich dalšímu šíření. Pokud k manipulaci s pohonnými hmotami došlo ještě před jejich dodáním žalobkyni, neměla žalobkyně objektivně možnost, ani při vynaložení veškerého úsilí, aby porušení povinností vyplývajících ze zákona o pohonných hmotách zabránila. Manipulace s pohonnými hmotami na čerpací stanici není v zásadě proveditelná.

Žalobkyně dále namítala, že správní orgán při stanovení výše pokut nepřihlédl ke všem skutečnostem uvedeným v § 10 odst. 2 zákona o pohonných hmotách, tj. zejména že nedostatečně zohlednil veškeré polehčující okolnosti a zcela nesprávně interpretoval a aplikoval předmětné ustanovení zákona o pohonných hmotách. V dané věci nebyl zjištěn a prokázán jakýkoliv konkrétní škodlivý následek spojený s nedostatky v jakosti předmětných pohonných hmot. Žalobkyně měla za to, že při stanovení výše škody nelze vycházet z očekávání či předpokladů možných vzniklých škod, aniž by tyto skutečně nastaly.

Žalobkyně též nemohla souhlasit s výší uložené pokuty, protože v obdobných případech byly dozorovým orgánem ukládány pokuty v menší výši. Tato skutečnost vyplývá ze seznamu provozovatelů čerpacích stanic, kterým byla Českou obchodní inspekcí uložena

pokuta za správní delikt uvedený v § 9 odst. 1 písm. b) zákona o pohonných hmotách, jenž byl uveřejněn na webových stránkách České obchodní inspekce [www.coi.cz](http://www.coi.cz).

Žalovaná navrhla, aby soud žaloby jako nedůvodné zamítl. Ve vyjádřeních k žalobám uvedla, že napadená rozhodnutí vycházejí z dostatečně zjištěného skutkového stavu a bylo v nich dostatečným způsobem reagováno na veškeré námitky žalobkyně. Dle žalované nelze než odkázat na odůvodnění napadených rozhodnutí, kde je poukázáno na princip objektivní odpovědnosti za kvalitu prodávaných pohonných hmot, přičemž je věcí žalobkyně, zda a jakým způsobem bude uplatňovat případné soukromoprávní nároky vůči svému dodavateli.

Žalovaná se nedomnívala, že by na posuzovaný případ dopadal liberační důvod uvedený v § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách. Žalobkyně totiž žádným způsobem neprokázala, že by vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinnosti zabránila. Pokud jde o poukaz na nepřiměřenost uložené sankce, měla žalovaná za to, že pokuta není s ohledem na závažnost zjištěných odchylek nijak vysoká.

Žalovaná nemohla souhlasit s názorem žalobkyně, že při úvahách o výši sankce nelze vycházet z hypotetických škod, ale pouze ze škod, které skutečně nastaly. Posuzovaný správní delikt patří mezi delikty ohrožovací; pro jeho spáchání tak stačí, je-li zákonem chráněný zájem pouze ohrožen. Škodlivý následek zde nemusí nutně nastat. Při hodnocení závažnosti jednání je pak zcela namístě zohlednit, jak závažné riziko spotřebitelům hrozilo, což také správní orgán I. stupně učinil. Pokud by byly navíc prokázány konkrétní škody na vozidlech spotřebitelů (což by ovšem s ohledem na nutnost jednoznačně prokázat příčinnou souvislost byl velmi nesnadný úkol), nepochybně by se jednalo o významnou přítěžující okolnost, která by vedla k dalšímu zvýšení uložené sankce.

Pokud jde argument, že podle informací zveřejňovaných na internetových stránkách ČOI měly být v obdobných případech uklá-

dány pokuty nižší, žalovaná předně poukázala na skutečnost, že žalobkyně vůbec neuvedla, která konkrétní rozhodnutí měla na mysli, takže žalovaná mohla na tuto námitku stěží konkrétněji reagovat. Ze zveřejněného seznamu je však zřejmé, že uložená pokuta nijak nevybočuje z rámce pokut ukládaných za obdobně rozsáhlá porušení. V tomto ohledu poukázala žalovaná např. na pokutu 80 000 Kč uloženou společnosti EXPIM OIL spol. s r. o., nebo na stejně vysokou sankci uloženou společnosti PLUS OIL, a. s. (<http://www.coi.cz/cs/spotrebitel/neyhovuici-ph-cerpaci-stanice.html> – soubor „TK-PHM“) za porušení pouze jediného parametru (bod vzplanutí motorové nafty). Benzín Super BA-95 odebraný na předmetné čerpací stanici žalobkyně přítom nesplnil stanovené limity ve dvou ukazatelích.

Ve vztahu k pokutě ve výši 200 000 Kč žalovaná dodala, že výše sankce je v tomto případě dvojnásobná zejména proto, že se jednalo o opakované zjištění porušení zákona o pohonných hmotách u stejného subjektu, jak ostatně vyplývá z odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Městský soud v Praze žaloby zamítl.

### Z odůvodnění:

Soud při jednání usnesením rozhodl, že řízení o obou žalobách, která byla dosud vedena pod spisovými značkami 9 A 39/2011 a 9 A 40/2011, se spojují ke společnému jednání s tím, že společné řízení o těchto věcech bude nadále vedeno pod spisovou značkou 9 A 39/2011. (...)

Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloby nejsou důvodné.

Neopodstatněnou shledal soud námitku žalobkyně, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nerespektují základní zásadu správního práva vyplývající z § 50 odst. 3 správního řádu, která správnímu orgánu ukládá povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Dle náhledu soudu správní orgán postupoval v souladu s citovaným ustanovením, v řízeních zjistil

všechny rozhodné skutečnosti, a obě napadená rozhodnutí tak vycházejí z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 9 odst. 1 písm. b) zákona o pohonných hmotách bylo v obou případech žalobkyni jednoznačně prokázáno. Z výsledků rozborů odebraných vzorků pohonných hmot je nade vše pochybnost zřejmé, že žalobkyně v provozovně čerpací stanice pohonných hmot v Netvořicích prodávala pohonnou hmotu (bezolovnatý automobilový benzín Super plus BA-95), která nespĺňovala požadavky na pohonné hmoty podle § 3 odst. 1 téhož zákona. Tuto skutečnost, která je pro posouzení zákonnosti napadených rozhodnutí klíčová, žalobkyně žádnou relevantní námitkou nezpochybnila.

Nelze než přisvědčit žalované, že správní trestání je v tomto případě postaveno na principu tzv. objektivní odpovědnosti, což znamená, že není nutné zkoumat otázku zavinění pachatele. Žalobkyně se nemůže zprostit odpovědnosti za spáchání daného správního deliktu ani tvrzením, že k pochybení došlo zřejmě na straně jejího dodavatele. Tato otázka není pro posouzení věci významná – podstatné je pouze to, že to byla právě žalobkyně, kdo v rozporu se zákonem v době kontroly prodával pohonnou hmotu nevyhovující jakosti. Na této skutečnosti nemůže nic změnit ani to, že v předchozích letech nebylo toto pochybení u žalobkyně zjištěno.

Žalobkyně sice vytýká správnímu orgánu porušení § 50 odst. 3 správního řádu, nicméně neuvádí, jaké konkrétní okolnosti rozhodné pro posouzení věci samé nebyly správním orgánem v daném případě zjištěny. Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. má žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) obsahovat také „*žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné*“. Přezkumné řízení soudní je založeno na zásadě dispoziční, z níž vyplývá, že specifikace konkrétních důvodů nezákonnosti, popř. nicotnosti napadeného rozhodnutí je úkolem žalobkyně a nikoliv soudu, který není oprávněn k tomu, aby tyto důvody za žalobkyni

sám vyhledával či domýšlel. Jinými slovy řečeno, je věcí žalobkyně, aby v žalobě zřetelně vymezila rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí, jímž je soud vázán, a to uvedením konkrétních žalobních bodů (námitek) ve smyslu shora citovaného § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nekonkrétnost výše uvedené žalobní námítky brání tomu, aby se jí soud zabýval jinak než v obecné rovině.

Nedůvodná je též námitka vytýkající žalované porušení § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách. Žalobkyně v průběhu správních řízení, která vyústila ve vydání napadených rozhodnutí, *neoznačila ani nepředložila jediný důkaz*, jenž by prokazoval, že vyvinula úsilí směřující k tomu, aby zabránila porušení povinnosti stanovené v § 3 odst. 1 zákona o pohonných hmotách, tj. povinnosti prodávat pohonné hmoty pouze tehdy, pokud splňují stanovené požadavky na jejich jakost a složení. Žalobkyně se v průběhu správního řízení omezila toliko na konstatování, že se z její strany jedná o první porušení této povinnosti, a na obecné proklamace typu, že si není vědoma zavinného porušení jakékoliv povinnosti týkající se kvality pohonných hmot a že se veškeré povinnosti snaží plnit řádně a svědomitě. Žádný důkaz o tom, že vynaložila *veškeré úsilí*, které bylo možno požadovat, aby porušení dané povinnosti zabránila, ostatně žalobkyně nepředložila ani v řízení před soudem. Vzhledem k výše uvedenému nelze než konstatovat, že nespĺnila podmínky stanovené v § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách, které by jí zprošovaly odpovědnosti za spáchání vytýkaného správního deliktu, a nemůže žalované s úspěchem vytýkat porušení tohoto ustanovení.

Nutno dodat, že § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách obsahuje speciální úpravu vůči § 50 odst. 3 správního řádu, pokud jde o důkazní břemeno. Tím, kdo má prokázat, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinnosti stanovené zákonem o pohonných hmotách zabránil, není správní orgán, ale právnická osoba, které je vytýkáno spáchání správního deliktu spočívajícího v porušení příslušné povinnosti. Jinak řečeno, přestože se ve smyslu § 50 odst. 3 správního řádu jedná o okolnost svědčící ve prospěch právnické osoby, která je podezřelá

ze spáchání správního deliktu, nese podle § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách důkazní břemeno ohledně prokázání této skutečnosti v řízení ona sama, a nikoliv správní orgán.

Soud na tomto místě pro úplnost dodává, že si dovede představit řadu preventivních opatření, jejichž provedením může prodejce pohonných hmot předcházet porušení povinnosti stanovené v § 3 odst. 1 zákona o pohonných hmotách, ať již je to provedení rozboru vzorků odebraných z každé dodávky pohonných hmot ještě před jejich uvedením do prodeje za účelem ověření jejich kvality, nebo striktní požadavek na předložení výsledků těchto rozborů vůči smluvním dodavatelům pohonných hmot. Pokud by žalobkyně naznačeným způsobem postupovala, mohla odchylky od požadované jakosti u prodávaných pohonných hmot včas odhalit. Žalobkyně však nemůže s úspěchem vytýkat správnímu orgánu neprovedení kontroly dodávky pohonných hmot u jejího dodavatele, neboť správnímu orgánu žádný zákon provedení takového opatření neukládá, nehledě k tomu, že výsledek takové dodatečné kontroly by nemohl nijak ovlivnit zjištění, že žalobkyně v době kontroly prodávala pohonné hmoty nevyhovující jakosti.

Neobstojí ani námitka nesprávné aplikace § 10 odst. 2 zákona o pohonných hmotách. Správní orgán I. stupně se v rozhodnutích v rámci zdůvodnění výše ukládaných pokut řádně zabýval zákonným hlediskem závažnosti správního deliktu, přičemž přihlédl zejména k tomu, že vzorky odebraných pohonných hmot vykazovaly závažnou odchylku od normových hodnot. Současně vzal v potaz škodlivý následek deliktního jednání žalobkyně, spočívající ve finančním poškození spotřebitelů, kteří v provozovně žalobkyně takto nekvalitní benzín s nižší výhřevností zakoupili (v prvním případě na základě konkrétního výpočtu dovodil, že spotřebitel byl poškozen o cca 1,56 Kč na litru prodaného paliva, ve druhém případě se pak jednalo o cca 1 Kč na litru prodaného paliva). Tomuto posouzení následně přisvědčila i žalovaná, která v napadených rozhodnutích poukázala rovněž na to, že kontrola byla u žalobkyně provedena na základě podnětu spotřebitele,



který si stěžoval na technické problémy s vozidlem, které nastaly po načerpání pohonné hmoty v provozovně žalobkyně. Ve druhém případě pak žalovaná neopomněla přihlídnout k tomu, že žalobkyně ani po prvním zjištění prodeje nekvalitních pohonných hmot nezjedнала nápravu, takže porušení téže povinnosti u něj bylo zjištěno opakovaně.

Z výše uvedeného je zřejmá nepravdivost tvrzení žalobkyně, že správní orgán nevzal při stanovení výše pokuty v úvahu škodlivý následek deliktního jednání. Bylo prokázáno, že žalobkyně v předmětné provozovně prodávala pohonné hmoty nevyhovující jakosti, a tím nepochybně došlo i ke shora uvedenému škodlivému následku v podobě finančního poškození spotřebitelů, kteří tyto pohonné hmoty u žalobkyně zakoupili.

Žalobkyně sice tvrdí, že správní orgán nedostatečně zohlednil „*veškeré polehčující okolnosti*“, nespécifikoval však, jaké konkrétní polehčující okolnosti má na mysli. Výše uložených pokut dle náhledu soudu plně koresponduje závažnosti deliktního jednání žalobkyně. Na tomto místě soud považuje za nutné zdůraznit, že maximální výše sankce, kterou je možno uložit pachateli za správní delikt podle § 9 odst. 1 písm. b) zákona o pohonných hmotách, činí podle § 9 odst. 25 000 000 Kč. Pokuta ve výši 100 000 Kč, která byla žalobkyni uložena za první zjištěné porušení § 3 odst. 1 zákona o pohonných hmotách, tedy představuje pouhé 2 % maximální možné výše sankce, z čehož je zřejmé, že správní orgán vzal (i bez výslovného vyjádření) v úvahu i tu okolnost svědčící ve prospěch žalobkyně, a sice že se z její strany jednalo o první překročení zákona. Ve druhém případě již k této polehčující okolnosti pochopitelně přihlídnout nemohl, čemuž koresponduje i výše pokuty.

Soud nemohl souhlasit ani s námitkou, v níž žalobkyně vyjadřuje nesouhlas s výší uložené sankce s poukazem na to, že v obdobných případech byly dozorovým orgánem ukládány pokuty v menší výši. Rovněž tato žalobní argumentace je naprosto nekonkrétní, neboť z pouhého odkazu na seznam sankcionovaných provozovatelů čerpacích stanic dostupný na webových stránkách České obchodní inspekce nelze dovodit, zda se

v případě nižších pokut jednalo skutkově shodné či obdobné případy, jako tomu bylo u žalobkyně, nebo zda šlo o méně závažné případy. Také zde platí, že specifikace konkrétních důvodů nezákonnosti napadených rozhodnutí je úkolem žalobkyně a nikoliv soudu, který není oprávněn k tomu, aby tyto důvody za žalobkyni sám vyhledával či domýšlel. Bylo tedy na žalobkyni, aby specifikovala konkrétní případy a porovнала je s jeho věcí. Protože tak neučinila, nelze dospět k závěru, že správní orgán v souzené věci postupoval v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu, tj. že nedbal na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Soud může na tomto místě pouze obecně konstatovat, že výše pokut uložených žalobkyni se nevyvíká některým pokutám uvedeným na seznamu provozovatelů čerpacích stanic sankcionovaných v roce 2010, který je dostupný na výše označených webových stránkách České obchodní inspekce. Podle údajů obsažených ve zmiňovaném dokumentu byla například společností EXPIM OIL a PLUS OIL uložena pokuta ve výši 80 000 Kč za prodej pohonných hmot, které nevyhověly toliko v jediném parametru jakosti, zatímco v případě žalobkyně bylo zjištěno, že jí prodávané pohonné hmoty nespĺňovaly hned dva parametry jakosti, a to navíc v podstatné míře.

Soud tedy neshledal žaloby důvodnými, a proto je podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Součástí žaloby učinila žalobkyně též návrh *in eventum* na rozhodnutí soudu o upuštění od uložení pokuty či o jejím snížení. O upuštění od trestu nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených může soud v souladu s § 78 odst. 2 s. ř. s. rozhodnout pouze tehdy, byl-li trest uložen ve zjevně nepřiměřené výši, k čemuž ale v daném případě nedošlo. Správní orgán výši pokuty ukládané žalobkyni v obou případech řádně zdůvodnil a s jeho posouzením se soud plně ztotožňuje. Pokutu uloženou žalobkyni, jejíž výše v prvním případě představuje toliko 2 % maximální možné výše sankce a v druhém případě 4 %, nepovažuje soud za nepřiměřenou, tím méně za zjevně nepřiměřenou, a proto návrhu žalobkyně na moderaci uložených pokut nevyhověl.

## Řízení před soudem: odkladný účinek kasační stížnosti

k § 107 odst. 1 soudního řádu správního ve znění zákonů č. 303/2011 Sb. a č. 275/2012 Sb.

**Je-li přezkoumáváno rozhodnutí příslušných správních orgánů o správním vyhoštění, je újma, hrozící stěžovateli z jeho výkonu, zřejmá ze samotné povahy tohoto rozhodnutí. To platí přinejmenším, pokud jde o zajištění práva na spravedlivý proces a práva na respektování soukromého života. K tomu musí soud přihlídnout i tehdy, jestliže stěžovatel v žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 107 odst. 1 s. ř. s.) netvrdí konkrétní skutkové okolnosti svého případu ani nenavrhuje důkazy k jejich prokázání.**

*(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2014, čj. 1 Azs 160/2014-25)*

**Prejudikatura:** č. 786/2006 Sb. NSS, č. 1072/2007 Sb. NSS a č. 1698/2008 Sb. NSS; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 5. 2001, T. P. a K. M. proti Spojenému království (stížnost č. 28945/95, ECHR 2001-V), a rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 9. 1996, Buckley proti Spojenému království (stížnost č. 20348/92, Reports 1996-IV).

**Věc:** Huy Hoang N. (Vietnamská socialistická republika) proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, o správní vyhoštění, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, ze dne 30. 1. 2014, jímž bylo rozhodnuto o správním vyhoštění žalobce podle § 119 odst. 1 písm. a) bod 3 a § 119 odst. 1 písm. c) body 1 a 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), na dobu jednoho roku, po kterou nelze umožnit žalobci vstup na území členských států Evropské unie. Podle § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců byla žalobci uložena povinnost vycestovat do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. V souladu s § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců byl počátek doby, po kterou nelze umožnit vstup, stanoven na okamžik, kdy žalobce pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky.

Žalobce ve své žalobě namítal nedostatečné zjištění skutkového stavu věci, a rovněž jeho nesprávné hodnocení, zejména pokud jde o vztah žalobce s partnerkou, občankou Čes-

ké republiky. Dále namítal nepřiměřenost zásahu, spočívajícího ve správním vyhoštění do svého soukromého nebo rodinného života.

Městský soud žalobu zamítl rozhodnutím ze dne 23. 9. 2014, čj. 1 A 37/2014-27. Ztotožnil se zjištěním skutkového stavu, jak je provedly správní orgány, a to včetně úsudku o věrohodnosti tvrzení žalobcových a svědkyně Beáty F. Neshledal ani nepřiměřenost zásahu do rodinného a soukromého života žalobce, zejména (nehledě na nevěrohodnost žalobcových tvrzení) pro krátkodobost tvrzeného vztahu a jeho nízkou intenzitu.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) blanketní kasační stížnost, kterou dosud nedoplnil. Následně po podání kasační stížnosti požádal o přiznání odkladného účinku.

Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatel odůvodnil tím, že jeho individuální zájem na ochraně procesních práv významně převyšuje potenciální újmu, která by mohla vzniknout jiným osobám, i potenciální ohrožení důležitého veřejného zájmu. Přiznání odkladného účinku podle něj nemůže způsobit újmu žádné třetí osobě,

vyloučil rovněž rozpor s důležitým veřejným zájmem. Připustil, že uložení správního vyhoštění ve veřejném zájmu může být, tento veřejný zájem ovšem podle jeho názoru nelze stavět do konfliktu s výše uvedeným zájmem stěžovatele na spravedlivý proces. Zájem jednotlivce spojený se zcela zásadními dopady do jeho života totiž převyšuje jakýkoliv důležitý veřejný zájem. Svou argumentaci podpořil odkazy na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kterými byl v jiných obdobných věcech přiznán odkladný účinek kasačních stížností (konkrétně usnesení ze dne 23. 1. 2013, čj. 6 As 82/2012-37, usnesení ze dne 4. 10. 2005, čj. 8 As 26/2005-76, a usnesení ze dne 18. 8. 2011, čj. 5 As 73/2011-100). Svá tvrzení ohledně splnění zákonných podmínek přiznání odkladného účinku kasační stížnosti však nepodepřel ani jediným tvrzením ohledně skutkových okolností svého případu ani důkazem k jejich prokázání.

Žalovaná vyjádřila svůj nesouhlas s přiznáním odkladného účinku. Stěžovatel podle ní nevedl žádné relevantní důvody, proč by mu měl být odkladný účinek kasační stížnosti přiznán.

Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

### Z odůvodnění:

#### II.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. „[k]asační stížnost nemá odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. se užitje přiměřeně.“ Odkladný účinek podle § 107 s. ř. s. může být v řízení o kasační stížnosti přiznán a působit nejen ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí krajského soudu (či jeho části), ale i přímo ve vztahu ke správnímu rozhodnutí (či jeho části), k jehož přezkumu se dotyčně řízení před krajským soudem vedlo (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, čj. 2 Afs 77/2005 96, č. 786/2006 Sb. NSS).

[8] Možnost přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. podmíněna kumulativním naplněním dvou objektivních podmínek: 1) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a 2) přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[9] Důvody možného vzniku nepoměrně větší újmy stěžovatele oproti jiným osobám jsou zásadně individuální, závislé na osobě a situaci stěžovatele. Povinnost tvrdit a prokázat vznik újmy má proto stěžovatel, zpravidla poukazem na konkrétní skutkové okolnosti případu. Pokud jde o splnění druhého zákonného předpokladu, tj. že přiznání odkladného účinku není v rozporu s veřejným zájmem, soud vychází z povahy věci, z obsahu spisového materiálu, případně z vyjádření účastníků řízení o kasační stížnosti.

[10] Uložené správní vyhoštění a povinnost cizince vycestovat z České republiky představují zásah do práva na respektování rodinného, či alespoň soukromého života ve smyslu článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“). Z tohoto ustanovení kromě substantivních negativních a pozitivních závazků vyplývají i závazky procedurální. Zásahy do zájmů chráněných článkem 8 Úmluvy totiž musí vyplývat z rozhodovacího procesu, který je spravedlivý, a poskytuje dostatečný respekt k zájmům vyplývajícím z práva na respektování soukromého a rodinného života (srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 5. 2001, *T. P. a K. M. proti Spojenému království*, stížnost č. 28945/95, bod 72, či rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 9. 1996, *Buckley proti Spojenému království*, stížnost č. 20348/92, bod 76). Osobám, do jejichž práv je v určitém řízení zasazeno, musí být dostatečným způsobem umožněno v tomto řízení chránit své zájmy. V tomto ohledu proto existuje určitá provázanost mezi článkem 8 Úmluvy a zárukami, která garantuje právo na spravedlivý proces dle článku 6 Úmluvy

(viz Kmec, J.; Kosař, D.; Kratochvíl, J.; Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 887).

[11] Je-li tedy přezkoumáváno rozhodnutí příslušných správních orgánů o správním vyhoštění, je újma, hrozící stěžovateli z jeho výkonu, zřejmá ze samotné povahy tohoto rozhodnutí. To platí přinejmenším, pokud jde o zajištění práva na spravedlivý proces a práva na respektování soukromého života. K tomu musí soud přihlídnout i tehdy, jestliže stěžovatel v žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti netvrdí konkrétní skutkové okolnosti svého případu ani nenavrhuje důkazy k jejich prokázání.

[12] K těmto závěrům Nejvyšší správní soud dospěl opakovaně, např. v usnesení ze dne 18. 8. 2011, čj. 5 As 73/2011-100, kde uvádí: „*Navíc má Nejvyšší správní soud za to, že může být pro výkon stěžovatelova ústavního práva na spravedlivý proces nezbytné, aby stěžovatel mohl zůstat na území ČR do skončení řízení o jeho kasační stížnosti. Byť je stěžovatel v tomto řízení, jak požaduje soudní řád správní, zastoupen advokátem, nelze přehlédnout, že k právu na spravedlivý proces náleží i právo účastníka vystupovat v tomto řízení osobně, být v kontaktu se svým zástupcem, udělovat mu konkrétní pokyny pro výkon zastoupení atd.*“ V této věci bylo sice přezkoumáváno rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu, tím spíše ale uvedené závěry dopadají na následky rozhodnutí o správním vyhoštění.

[13] Ostatně i zákonodárce si byl těchto skutečností zřejmě vědom, když žalobě proti rozhodnutí správních orgánů o správním vyhoštění přiznal odkladný účinek přímo *ex lege*, ze zákona samého (§ 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců).

[14] Zákonodárce tak sice neučinil (na rozdíl například od věci mezinárodní ochrany) těž ve vztahu ke kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věcech správního vyhoštění, Nejvyšší správní soud má ale za to, že i zde je to nezbytné pro ochranu práv žalobce, a to nejen pro možnost účasti žalobce na samotném řízení o kasační stížnosti, ale

zejména v případě, že by věc byla zrušena a vrácena krajskému soudu, případně žalované nebo správnímu orgánu I. stupně. Nejvyšší správní soud při rozhodování o žádosti o odkladném účinku nemůže předjímat, že k takové situaci na základě věcného přezkumu napadeného rozhodnutí krajského soudu nemůže dojít, a musí proto stěžovateli zajistit možnost plnohodnotné účasti na případném dalším řízení.

[15] Tyto skutečnosti musel Nejvyšší správní soud vzít v potaz při vyvažování újmy, která by mohla stěžovateli vzniknout nepřiznáním odkladného účinku a újmou, která by mohla vzniknout jiným osobám, pokud by k odložení účinků jinak závazného rozhodnutí došlo. Zásah do stěžovatelových procesních práv dle článku 8 Úmluvy by byl v případě nepřiznání odkladného účinku podstatný. Naproti tomu nelze bez dalšího dovozovat, že by přiznání odkladného účinku mělo způsobit jakoukoliv újmu jiným osobám. V tomto vyvažování proto lze dojít k závěru, že by újma hrozící stěžovateli v důsledku nepřiznání odkladného účinku byla nepoměrně větší, než možná újma hrozící jiným osobám v důsledku jeho přiznání. První kritérium přiznání odkladného účinku je proto splněno.

[16] Pokud jde o možný rozpor s důležitým veřejným zájmem, je opět nutné poměřit na jedné straně újmu hrozící stěžovateli v případě nepřiznání odkladného účinku, a na straně druhé důležité zájmy společnosti. Pro zamítnutí návrhu přitom nepostačuje pouze existence kolidujícího veřejného zájmu, jak by se mohlo zdát z doslovného výkladu § 73 odst. 2 s. ř. s. Toto ustanovení nutno vykládat ústavně konformním způsobem, a proto je třeba za pomoci testu proporcionality vážit intenzitu hrozícího zásahu do základního práva svědčícího žalobci s intenzitou narušení veřejného zájmu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2008, čj. 5 As 17/2008-131, č. 1698/2008 Sb. NSS). S ohledem na důvody správního vyhoštění leží v daném případě proti podstatné újmě, hrozící stěžovateli, riziko narušení veřejného zájmu jen nízké nebo maximálně mírné intenzity. Nepřiznání odkladného účinku by proto ne-

bylo v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Tím je splněna druhá podmínka pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[17] Současně Nejvyšší správní soud upozorňuje, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je svou podstatou rozhodnutím předběžné povahy a nelze z něj předjímat rozhodnutí o věci samé (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2005, čj. 8 As 26/2005-76, č. 1072/2007 Sb. NSS).

[18] Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud stěžovateli vyhověl a jeho kasační stížnosti přiznal odkladný účinek. Do rozhodnu-

tí o kasační stížnosti se tak pozastavují účinky rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2014, čj. 1 A 37/2014-27, rozhodnutí žalované ze dne 15. 7. 2014, i rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort ze dne 30. 1. 2014. Soud však připomíná, že může usnesení o přiznání odkladného účinku i bez návrhu usnesením zrušit, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly (§ 73 odst. 5 ve spojení s § 107 odst. 1 s. ř. s.). (...)

## 3170

### Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem

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

**Pokud v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. z provedení dokazování nevyplývá, že protiprávní stav (zde stav kvality ovzduší na určitém území) vznikl v důsledku tvrzeného omisivního zásahu žalovaných, nejsou splněny podmínky pro poskytnutí soudní ochrany před takovým zásahem, i kdyby existence protiprávního stavu byla nesporná.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2014, čj. 6 As 1/2014-30)

**Prejudikatura:** č. 603/2005 Sb. NSS, č. 1382/2007 Sb. NSS a č. 2206/2011 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 177/2006 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 212/06), č. 177/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 312/05) a č. 182/2010 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 1617/10); rozsudky Soudního dvora ze dne 11. 7. 2002, Marks & Spencer (C-62/00, Recueil, s. I-6325), ze dne 15. 11. 2012, Komise proti Portugalsku (C-34/11), a ze dne 19. 12. 2012, Komise proti Itálii (C-68/11).

**Věc:** Statutární město Ostrava proti 1) vládě České republiky, 2) Ministerstvu životního prostředí a 3) Ministerstvu dopravy o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných u Městského soudu v Praze domáhal rozhodnutí, že se žalovaným zakazuje pokračovat v porušování jeho práva na příznivé životní prostředí spočívajícím jednak v nedostatečné a neefektivní ochraně čistoty ovzduší tím, že jsou v územní působnosti žalobce překračovány imisní a emisní limity látek znečišťujících ovzduší stanovené směrnicí Evropského par-

lamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (dále jen „směrnice 2008/50/ES“), zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, a podzákonými prováděcími předpisy, či právními předpisy je nahrazujícími platnými a účinnými v době vydání rozsudku; jednak v nesprávné implementaci komunitárního práva do práva vnitrostátního, zejména ve fázi praktického provádění, tím, že nebyl vytvořen

<sup>\*) S účinností od 1. 1. 2012 byly § 82, § 85 a § 87 změněny a § 86 zrušen zákonem č. 303/2011 Sb.</sup>

funkční a efektivní systém vedoucí k dodržování imisních limitů látek znečišťujících ovzduší v územní působnosti žalobce stanovených směrnicí 2008/50/ES či právními předpisy je nahrazujícími, platnými a účinnými v době vydání rozsudku; a současně se domáhal výroku, jimž by soud žalovaným přikázal, aby přijali a realizovali konkrétní opatření tvořící funkční a efektivní systém vedoucí k dodržování výše uvedenými právními předpisy stanovených imisních limitů látek znečišťujících ovzduší v územní působnosti stěžovatele.

Městský soud svým usnesením ze dne 14. 3. 2013, čj. 3 A 54/2010-173, žalobu odmítl, proti čemuž žalobce podal kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Aps 1/2013-51, usnesení městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Dne 18. 10. 2013 proběhlo v předmětné věci ústní jednání. Městský soud téhož dne vydal rozsudek čj. 3 A 54/2010-233, kterým žalobu zamítl.

Městský soud pro účely odůvodnění rozdělil žalobní petit na část zákazovou, ve které se žalobce domáhal, aby soud žalovaným zakázal pokračovat v porušování práva stěžovatele na příznivé životní prostředí, a část příkazovou, ve které žalobce navrhoval, aby soud žalovanému přikázal přijmout a realizovat konkrétní opatření k dodržování imisních limitů. Příkazová část je pak dle městského soudu v rozporu s § 87 odst. 2 s. ř. s., jelikož v posuzované věci tato část žalobního petitu nesměřuje k obnovení stavu před zásahem, jak požaduje předmětné ustanovení, ale ve stanovení zcela nové povinnosti; proto této části žaloby nemohl vyhovět.

Pokud jde o zákazovou část petitu, měl městský soud za jednoznačně prokázané, že v územní působnosti žalobce jsou porušovány limity znečišťujících látek v ovzduší stanovené jak evropskými, tak vnitrostátními právními předpisy. Nezákonný následek byl tedy nezpochybnitelný. Žalobce však neprokázal, že se žalované správní orgány dopouštějí nezákonné nečinnosti, a že mezi takovouto případně existující nezákonnou nečinností a prokázaným nezákonným následkem existuje příčinný vztah. Je přitom pouze v rukou

žalobce, aby prokázal, že právě jím označený správní orgán se tvrzeného nezákonného zásahu dopustil.

K nesprávnosti implementace komunitárního práva (po ratifikaci Lisabonské smlouvy správně „evropského práva“) městský soud uvedl, že žalobce nespécifikoval, v čem má tato nesprávnost spočívat. I kdyby však žalobce konkrétně specifikoval, v čem má v rovině tvorby a přijímání zákonů nesprávná implementace spočívat, pak se nezákonného zásahu nemohly dopustit žalované správní orgány, ale Parlament České republiky (dle čl. 15 odst. 1 Ústavy) – ten však nebyl jako žalovaný označen. I kdyby však označen byl, nemohlo by se jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., protože Parlament České republiky nevystupuje v daném kontextu jako správní orgán dle legislativní zkratky zavedené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V rovině tvorby a přijímání podzákoných právních předpisů pak městský soud konstatoval, že ani v tomto případě žalobce nespécifikoval, v čem má konkrétně spočívat nesprávná implementace komunitárního práva, a nadto se v tomto případě nemůže pojmově jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., protože žalovaní nevystupují jako správní orgány ve smyslu legislativní zkratky zavedené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ale jako právo tvůrci, tedy jako tvůrci normativních právních aktů.

K nesprávnosti implementace nelegislativního charakteru městský soud konstatoval, že ani v tomto případě žalobce neprokázal, proč má tvrzené nezajištění součinnosti ze strany žalované 1) a Polské republiky na ochraně životního prostředí a nezajištění finančních zdrojů zejména z evropských fondů představovat nesprávnou implementaci evropského práva. Dále pak městský soud shledal, že nastavení dotačních programů ze strany žalovaného 2) nelze samo o sobě hodnotit jako zákonné či nezákonné, protože se jedná o vylučnou věc politické úvahy poskytovatele dotace, a že žalovaný 2) nemohl pochybit v nepřijetí konkrétních zdravotnických preventivních opatření, jak požaduje žalobce, protože tato problematika patří do

působnosti Ministerstva zdravotnictví. Žalovaný 3) pak nemůže ovlivnit samotnou stavební činnost dopravní infrastruktury odvádějící dopravu mimo obydlené zóny v územní působnosti žalobce, jelikož se jedná o pravomoc Ředitelství silnic a dálnic ČR, které vykonává vlastnická práva státu k nemovitostem tvořícím dálnice a silnice I. třídy a zabezpečuje jejich správu, údržbu, opravu, výstavbu a modernizaci, ale nevykonává tak v rámci stavební činnosti jmenované žalobcem veřejnou správu vrchnostenskou, ale tzv. správu fiskální, tudíž na něj nemůže být nahlíženo jako na správní orgán ve smyslu legislativní zkratky zavedené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalobce však ani neprokázal, že by tato uvedená opatření (součinnost ze strany Polské republiky, zajištění finančních zdrojů zejména z evropských fondů, podpora z operačních programů a dokončení dopravní infrastruktury na území žalobce) vedla k odstranění existujícího nezákonného následku.

Městský soud závěrem dodal, že existují i subjekty odlišné od žalovaných správních orgánů, kterým právní řád alespoň dílčím způsobem umožňuje přispět k ochraně ovzduší v dané lokalitě. Za všechny jmenoval kraj, resp. krajský úřad, ale také samotného žalobce, resp. jeho orgány, a dále pak obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Žalobce neprokázal (ani nenavrhl provedení žádného důkazu), že sám využívá prostředky, které mu právní řád svěřuje k ochraně a zlepšení kvality ovzduší v jeho územní působnosti. Městský soud shledal, že pokud ostatní správní orgány zanedbávají své povinnosti (resp. neprokáží, že své povinnosti důsledně plní), bude žalobce obtížně prokazovat, že právě jím označené správní orgány – žalovaní 1), 2) a 3) – způsobují nezákonné překračování limitů znečišťujících látek v ovzduší na území žalobce.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel nesouhlasil se závěry soudu ohledně zamítnutí příkazové části žaloby. Jím formulovaný žalobní petit byl dle přesvědčení stěžovatele plně ve shodě se zákonnou možností přikázat správnímu orgánu restituci

(uvedení v předešlý stav), jelikož v jeho územní oblasti jistě kdysi dosahovalo ovzduší hodnot uvedených ve stěžovatelem označené směrnici a dalších právních předpisech. Pokud městský soud stěžovateli vytknul, že z formulace petitu není zcela zřejmé, jaká konkrétní opatření by měli žalovaní přijmout a realizovat, jedná se o skutečnost, kterou mohl městský soud odstranit postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s.

Stěžovatel dále s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS, poukázal na to, že postup městského soudu, který předcházel vydání napadeného rozhodnutí, je v rozporu se zásadou zákazu tzv. překvapivých rozhodnutí. Stěžovatel uvedl, že jej soud nepoučil a nevyzval k doplnění důkazů, které by prokazovaly jeho tvrzení, že se jím označené správní orgány dopustily nezákonného zásahu – nečinnosti ve formě opomenutí či zanedbání. Pokud soud po provedení dokazování uzavřel, že stěžovatel neprokázal ani nenavrhl ve výše uvedeném směru jediný důkaz a bez toho, aby stěžovatele při ústním jednání na tento důkazní deficit výslovně upozornil a vyzval ho k označení potřebných důkazů, zatížil tím řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Městský soud nemůže podle stěžovatele své rozhodnutí založit na závěru, že stěžovatel neunesl důkazní břemeno, pokud stěžovatele předtím bezvýsledně nepoučil. Městský soud tedy postupoval vadně, přivodil stěžovateli újmu dle § 36 odst. 1 s. ř. s., a ve svém důsledku pak porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.). Stěžovatel dále připomněl roli soudů ve správním soudnictví s odkazem na § 2 s. ř. s. a uvedl, že cílem správního soudního procesu je napomáhat tomu, aby v něm zvítězil ten, kdo je v právu. Účastníkům proto musí být ze strany soudu dána možnost, aby uplatnili svá práva. Pokud pak účastník neunáší své důkazní břemeno, měl by být na tento stav soudem

upozorněn, resp. upozorněn na to, že konečný důsledek může záviset na jeho další důkazní aktivitě. To se v daném případě dle názoru stěžovatele nestalo. Pro úplnost stěžovatel uvedl, že písemné poučení uvedené v písemném předvolání k ústnímu jednání je z výše komentovaného hlediska zcela nedostačující, resp. irelevantní – jedná se o formální poučení, které nevypovídá nic o předběžném názoru soudu týkajícího se unesení důkazního břemene a ke splnění poučovací povinnosti městského soudu nepostačuje. Stěžovatel dále uvedl, že zcela shodného pochybení se městský soud dopustil také v části, kdy vytýká stěžovateli absenci bližších tvrzení a důkazních návrhů stran nesprávné implementace nelegislativního charakteru, a také v závěru, že stěžovatel sám řádně využívá prostředky, které mu právní řád světuje k ochraně a zlepšení ovzduší. Stejně jako ve výše uvedených případech, městský soud stěžovateli jakkoli neavizoval, že by měl v daném směru s ohledem na předmět řízení něco tvrdit či prokázat, s poučením, že jinak by mohl být v řízení neúspěšný. Tento postup městského soudu pak dle názoru stěžovatele zakládá způsobilý kasační důvod.

Dále pak stěžovatel v kasační stížnosti argumentoval obdobně jako ve své žalobě, tedy, že žalovaní se dopouštějí nezákonného zásahu tím, že jsou nečinní na poli dodržování, resp. zajišťování imisních limitů znečišťujících látek v územní působnosti stěžovatele, čímž stěžovatele zkracují na jeho veřejných subjektivních právech, a to tím, že neposkytují jeho právu na příznivé životní prostředí, konkrétně čistotě ovzduší jako jedné z jeho složek ve smyslu čl. 35 odst. 1 ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny, dostatečnou a efektivní ochranu. Nezákonnost dle názoru stěžovatele spočívala v tom, že ze strany žalovaných došlo k nesprávné implementaci evropského práva do práva vnitrostátního, a to zejména ve fázi praktického provádění, tak, že nedošlo k vytvoření funkčního a efektivního systému vedoucího k dodržování stanovených emisních limitů znečišťujících látek stanovených směrnicí 2008/50/ES (konkrétně v bodu 9 preambule a v článku 13 odst. 1 směrnice

a zákonem o ochraně ovzduší. Za tento stav činil stěžovatel odpovědnými označené správní orgány. Odkázal přitom na povinnost členských států zajistit plnou aplikaci směrnice i po přijetí implementačních opatření, jak je uvedeno v rozsudku Soudního dvora ze dne 11. 7. 2002, *Marks & Spencer*, C-62/00, Recueil, s. I-6325, s tím, že v případě, kdy nejsou jinak správné implementační předpisy korektně aplikovány, tak se jednotlivci či jinak dotčené subjekty (zde stěžovatel) mohou dovolávat přímo směrnice tak, aby bylo dosaženo jí zamýšleného výsledku. Ze strany České republiky není tedy stále zajištěno, aby úrovně uvedených látek (oxidu siřičitého, PM10, olova a oxidu uhelnatého) nepřekračovaly v územní působnosti stěžovatele předepsané mezní hodnoty. Odpovědnost členského státu je zde objektivní a absolutní (tzv. odpovědnost za výsledek). Stěžovatel s odkazem na stanovisko generálního advokáta L. A. Gellhoeda ze dne 23. 9. 2004, *Komise proti Irsku*, C-494/01, Sb. rozh., I-3338, argumentoval, že kroky přijaté a systém vytvořený členskými státy za účelem dosažení cíle směrnice musí být efektivní. Efektivitou se pak rozumí, že systém má preventivní i nápravné účinky v tom smyslu, aby byl skutečný výsledek realizován v praxi způsobem, který nebude mít vliv na lidské zdraví nebo životní prostředí. Pokud tedy bylo v řízení prokázáno, že imisní limity znečišťujících látek jsou v územní působnosti stěžovatele opakovaně a výrazným způsobem překračovány, tak lze uzavřít, že systém vedoucí k dodržování těchto limitů není prokazatelně funkční, když nezajišťuje, aby byl výsledek předvídaný v čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50/ES realizován v praxi. Za tento stav jsou dle názoru stěžovatele zodpovědní žalovaní jakožto orgány, do jejichž působnosti ochrana ovzduší v rámci České republiky jakožto členského státu Evropské unie spadá.

Dle stěžovatele tedy v žádném případě doposud nebylo dosaženo „*směrnici zamýšleného výsledku, resp. cíle*“ ve smyslu rozhodací praxe Soudního dvora, když na podkladě doposud přijatých opatření nebyl stále vytvořen systém vedoucí k dodržování stano-



vených limitů látek znečišťujících ovzduší. Stále tedy i přes implementaci směrnice 2008/50/ES dochází ze strany žalovaných k nezákonnému porušování evropského a českého práva v oblasti ochrany životního prostředí a ochrany veřejného zdraví, a tedy k nezákonnému zásahu ve formě nezákonné činnosti, jež spočívá v jiném nekonání než vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Jsou tak kumulativně splněny všechny definiční znaky zásahu uvedeného v § 82 s. ř. s., a tak s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007-68, č. 1382/2007 Sb. NSS, stěžovatel navrhl, aby bylo kasační stížnosti vyhověno a zdejší soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Stěžovatel nesouhlasil se zamítnutím příkazové části žaloby. Jím formulovaný žalobní petit je dle přesvědčení stěžovatele plně ve shodě se zákonnou možností přikázat správnímu orgánu restituci (uvedení v předešlý stav), jelikož v jeho územní oblasti jistě kdysi dosahovalo ovzduší hodnot uvedených ve stěžovatelem označené směrnici a dalších právních předpisech. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem v tom, že o žádné restituci (uvedení stavu věcí do stavu před zásahem správního orgánu) zde pojmově není možno vůbec hovořit. Jelikož stěžovatel tvrdí, že kontinuálně dochází k nečinnosti žalovaných z hlediska jejich činnosti na poli ochrany ovzduší, což představuje z hlediska tradičně uznávaných forem činnosti správních orgánů omisivní zásah (viz k tomu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS), pak není možné zároveň uvažovat o restituci, neboť ta je možná z povahy věci pouze u zásahu spočívajícího v konání správního orgánu. U omisivního zásahu je možno domáhat se naopak konání správního orgánu, které musí představovat jeho právní povinnost, kterou by správní orgán v daném případě nesplnil,

čímž by zasáhl do právní sféry žalobce. Navíc není ani jednoznačně zjištělné, ani dokazatelné, k jakému okamžiku a v jaké kvalitě bylo ovzduší na Ostravsku předtím, než začal tvrzený nezákonný zásah žalovaných. Tomu odpovídá i stěžovatelem užitý výraz pro časové zakotvení příznivého stavu ovzduší na Ostravsku, tj. „kdysi“, který vylučuje jakoukoliv přesnější časovou identifikaci doložitelným a prokazatelným způsobem. Není v žádném případě úlohou soudu ve správním soudnictví, aby tyto skutkové okolnosti domýšlel za žalobce či konstruoval nějaké skutkové domněnky, které by absenci takového vymezení nahradily. Nejvyšší správní soud k tomu odkazuje na výše uvedené vysvětlení pojmových znaků zásahu a uvádí, že i v tomto ohledu je stěžovatelem tvrzený zásah neurčitý, jakož i konání, které v upraveném petitu stěžovatel požadoval po žalovaných provést.

Jádrem kasační stížnosti je námitka směřující k procesnímu postupu městského soudu při projednání žaloby, resp. dokazování skutkového stavu. Ze spisu rovněž vyplývá, že stěžovatel byl standardně poučen v předvolání k jednání tak, že může uvádět rozhodné skutečnosti o věci samé a označit důkazy k jejich prokázání jen do skončení tohoto jednání. Na to stěžovatel doplnil důkazní návrhy svým podáním ze dne 14. 10. 2013. Jak je zřejmé ze soudního spisu, městský soud provedl dokazování některými listinami, které navrhl stěžovatel, zejména protokoly Zdravotního ústavu se sídlem v Ostravě o měření ze stacionárních stanic Ostrava – Mariánské Hory a Ostrava-Radvanice (Bartovice) za léta 2010–2012. Na dalším dokazování stěžovatel přes výslovný dotaz městského soudu netrval. Městský soud pak dovodil, že stěžovatel neprokázal, že se žalované správní orgány dopouštějí nezákonné nečinnosti, a že mezi takovouto případně existující nezákonnou nečinností a prokázaným nezákonným následkem existuje příčinný vztah. Je přitom pouze v rukou stěžovatele, aby prokázal, že právě jím označený správní orgán se tvrzeného nezákonného zásahu dopustil.

K tomu Nejvyšší správní soud uvádí následující. Mezi jednáním správního orgánu ve

formě konání či nekonání a zásahem do právní sféry jednotlivce musí existovat vztah příčinné souvislosti, resp. přičitatelnosti, který je součástí tzv. objektivní stránky protiprávního jednání. Zásah pak představuje důsledek konání či nekonání správního orgánu v určité věci. Příčinná souvislost či přičitatelnost následku k jeho příčině (jednání) je základním kamenem každé úvahy o porušení práva, a přestože v případech ochrany proti nezákonnému zásahu jde o soudní kontrolu činnosti veřejné správy, a nikoliv klasické řízení o dovození odpovědnostních následků za porušení práva, hraje tu kauzální nexus mezi jednáním správního orgánu a protiprávním následkem (zásahem do právní sféry) důležitou roli (viz v obecné rovině náleze Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. I. ÚS 312/05 č. 177/2007 Sb. ÚS). Jedná se o jednu z klíčových skutkových otázek každého případu, v němž je žalobcem tvrzen nezákonný zásah (viz k tomu obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, a ze dne 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007-7, č. 1382/2007 Sb. NSS). Žalobce totiž musí být pro splnění podmínek aktivní legitimace přímo zasažen konáním či nekonáním správního orgánu. V některých případech je sice přičitatelnost následku správnímu orgánu natolik zřejmá, že není předmětem dokazování (typicky kupř. nezákonný zásah spočívající v zahájení daňové kontroly, v úkonu příslušníka bezpečnostního sboru apod.) a nejsou o této otázce žádné pochyby. V posuzované věci tomu tak ovšem není, neboť celá konstrukce stěžovatele založená na modelu omisivního zásahu byla ve vztahu k řešenému skutkovému stavu (dlouhodobě nepříznivému stavu ovzduší na Ostravsku) sporná, protože také stěžovatel činil příslušné důkazní návrhy, aby relevantní fakta prokázal. Kauzální nexus tedy standardně představuje dokazovanou skutečnost, je-li příčinná souvislost mezi stranami sporná, přičemž důkazní břemeno nese ten, kdo tvrdí, že se konkrétní správní orgán dopustil nezákonného zásahu (tzn. žalobce).

V posuzované věci městský soud považoval za prokazané, že skutkový stav zjištěný

z podkladů pro rozhodnutí a dokazováním provedeným při jednání dává jednoznačný závěr, že ovzduší na Ostravsku neodpovídá stanoveným limitům znečištění. Z uvedených důkazů ovšem skutečně nevyplývá, že tento protiprávní stav vznikl v důsledku tvrzeného omisivního zásahu žalovaných. Je obecně známou skutečností, že stav ovzduší na Ostravsku není příznivý, a to v důsledku řady příčin. Tuto skutečnost zřejmě měl na mysli i zákonodárce při přijímání nové právní úpravy ochrany ovzduší, neboť v důvodové zprávě navrhovatele tohoto zákona je uvedeno, že „[k] nejvíce znečištěným oblastem v rámci ČR patří oblast Ostravska a Karvinska v Moravskoslezském kraji. Zde dochází díky vysoké kumulaci velkého množství zdrojů (průmyslových, lokálních i dopravy) trvale k překračování jak krátkodobých, tak ročních imisních a cílových imisních limitů pro řadu znečišťujících látek. Rovněž v kontextu celé Evropy se jedná o jednu z oblastí s nejvyššími úrovněmi znečištění ovzduší“ (viz k tomu sněmovní tisk č. 449/0, 2011, www.psp.cz). Nejvyšší správní soud v tomto ohledu dále odkazuje na závěrečné stanovisko ze šetření vedeného z vlastní iniciativy zástupkyní veřejného ochránce práv ze dne 23. 11. 2011 (publikováno na internetových stránkách Veřejného ochránce práv [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/STANOVISKA/Zivotni\\_p\\_rostredi/Ovzdu\\_si/3792-09-KC-ZSO.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Zivotni_p_rostredi/Ovzdu_si/3792-09-KC-ZSO.pdf)), v němž je obsažena podrobná analýza zdrojů znečištění na Ostravsku. Zástupkyně veřejného ochránce práv rovněž dospěla k formulaci návrhů na přijetí opatření k nápravě nepříznivé situace, a to vůči Ministerstvu životního prostředí, Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, Magistrátu statutárního města Ostravy, Ministerstvu zdravotnictví, jakož i Krajské hygienické stanici Moravskoslezského kraje. I zde se však jedná o pouhá doporučení, která je veřejný ochránce práv oprávněn ze zákona navrhnout příslušným úřadům, nikoliv o autoritativní stanovení právní povinnosti provést konkrétní opatření v konkrétní věci. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s hodnocením městského soudu, že protiprávní stav spočívající v porušování stanovených li-

mitů znečištění existuje, nicméně je zřejmé, že sám stěžovatel je jednou z veřejnoprávních korporací, jejichž orgány mají povinnost přispívat k nápravě této situace. Obdobně je možno jednu z příčin nepříznivého stavu ovzduší na Ostravsku spatřovat v nedostatečné konsolidaci priorit České republiky s Polskem a vytvoření jednoho společného programu zlepšení kvality ovzduší v hornoslezské pánvi, která patří mezi nejsilněji znečištěné oblasti EU. Snaha stěžovatele přičítat vznik uvedeného protiprávního stavu pouze žalovaným je tak v rozporu s nastíněnou komplexitou příčin stavu věci.

Pokud stěžovatel namítal, že městský soud zanedbal poučovací povinnost, pak Nejvyšší správní soud uvádí, že takový závěr nemá oporu ani ve spise městského soudu, ani v ustáleném výkladu poučovací povinnosti. Podle § 5 o. s. ř. „[s]oudy poskytují účastníkům poučení o jejich procesních právech a povinnostech“. Podle § 36 odst. 1 s. ř. s. platí, že „[s]oud je povinen poskytnout [účastníkům] stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu“. Výkladem poučovací povinnosti soudu se zabýval mnohokrát i Ústavní soud, který ve vztahu k poučovací povinnosti soudu v civilním řízení uvedl, že smyslem § 118a o. s. ř. je, aby účastníkovi nebyla zamítnuta žaloba proto, že neunesl břemeno tvrzení a břemeno důkazní, aniž byl poučen, že taková břemena má (náleze ze dne 3. 10. 2006, sp. zn. I. ÚS 212/06, č. 177/2006 Sb. ÚS). Ústavní soud se tak přihlásil k doktríně, podle níž předvídatelné může být jen takové rozhodnutí, jemuž předchází předvídatelný postup soudu při jednání a dokazování. Účastníci nesmějí být zaskočeni možným jiným posouzením věci soudem, aniž by jim bylo umožněno tvrdit skutečnosti významné z hlediska soudcova názoru a nabídnout k jejich prokázání důkazy (viz k tomu náleze Ústavního soudu ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. II. ÚS 1617/10, č. 182/2010 Sb. ÚS).

V posuzované věci k takovému zásahu do procesních práv stěžovatele nedošlo. Stěžovatel

byl standardním způsobem poučen o tom, že má namítat relevantní skutečnosti a důkazy, které je potvrzují, do skončení prvního jednání ve věci samé. Při jednání sám stěžovatel již na provádění dalších důkazů netrval. Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že pro řízení podle dílu 3 hlavy druhé s. ř. s. o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu není stanovena žádná zvláštní povinnost soudu ve vztahu k právu žalobce navrhopvat důkazy k prokázání 1) existence tvrzeného zásahu, 2) jeho přičitatelnosti správnímu orgánu a 3) jeho zaměření vůči žalobci (srov. § 82 s. ř. s.). Tyto skutečnosti představují z pohledu konstrukce skutkové podstaty nezákonného zásahu jeho nutné pojmové znaky. Tvrzení a prokázání naplnění těchto pojmových znaků je ve smyslu základních zásad soudního řízení správního záležitosti žalobce. Úvaha městského soudu, že kauzální nexus mezi prokázaným protiprávním stavem kvality ovzduší na Ostravsku a činností, resp. nečinností žalovaných nebyl dostatečně prokázán, tedy měla oporu v provedeném dokazování i v žalobních tvrzeních. Nejvyšší správní soud k tomuto problému dále uvádí, že i kdyby úvaha městského soudu byla pro stěžovatele překvapivá, nic by to neměnilo na závěru, že uvedená abstraktní činnost či nečinnost žalovaných nemohla představovat nezákonný zásah ve smyslu příslušných ustanovení soudního řádu správního. Nezákonný zásah představuje totiž jednu z tzv. konkrétních forem činnosti veřejné správy, nikoliv však abstraktní formu činnosti. Jeho pojmové znaky tedy musí být jak v komisívní, tak i v omisívní podobě naplněny ve vztahu ke konkrétní osobě či osobám v konkrétním právním vztahu s konkrétními protiprávními následky, resp. nepříznivými dopady v právní sféře osoby, do jejichž práv bylo zasaženo. Stěžovatelem tvrzená nečinnost žalovaných má však podobu velmi abstraktní, a proto ji pojem nezákonného zásahu nepokrývá.

Stěžovatel dále namítal, že žalovaní jsou nečinní na poli dodržování, resp. zajišťování imisních limitů znečišťujících látek v územní působnosti stěžovatele, čímž stěžovatele

zkracují na jeho veřejných subjektivních právech. V návaznosti na tuto námitku Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel zde užívá pojmu nečinnost v tom směru, že působení žalovaných na poli dodržování či zajišťování čistoty ovzduší je nedostatečné vzhledem ke stanoveným limitům, neboť tyto nejsou dodržovány. Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem městského soudu, že na poli dodržování čistoty ovzduší působí mnoho veřejnoprávních i soukromoprávních subjektů, přičemž v posledku je vždy rozhodující, zda samotní znečišťovatelé dodržují stanovené limity a snaží se zatížení životního prostředí co nejvíce omezit. Stav znečištění ovzduší je ovšem výsledkem také dalších externích faktorů (např. proudění vzduchu, inverze apod.), které ve výsledku nemohou žalování přímo (tzn. bezprostředně) ovlivnit. Stěžovatelova námitka je tak značně nekonkrétní a obecná, přičemž postrádá popis konkrétního zásahu do práva stěžovatele na příznivé životní prostředí, resp. čisté ovzduší.

Stran argumentů stěžovatele směřujících k pojmu „*implementace směrnice*“ Nejvyšší správní soud v zásadě souhlasí se stěžovatelem v tom, že judikatura Soudního dvora chápe tento pojem nikoliv staticky, tedy ve smyslu jednorázového přijetí odpovídající vnitrostátní právní úpravy, nýbrž dynamicky, tedy ve smyslu faktického provádění opatření navazujících na přijetí odpovídajících právních předpisů, k němuž členský stát evropské právo zavazuje (viz k tomu stěžovatelem citovaný rozsudek Soudního dvora ve věci *Marks & Spencer*, konkrétně body 24–27 odůvodnění tohoto rozsudku).

Pokud však stěžovatel namítá, že došlo k nesprávné implementaci evropského práva do práva vnitrostátního, a to zejména ve fázi jeho praktického provádění, a chybí tedy funkční a efektivní systém, který předvídá směrnice 2008/50/ES, je třeba uvést následující. Citovaná směrnice je zacílena na plnění úkolů vyplývajících z šestého akčního programu Společenství pro životní prostředí přijatého rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES, které stanoví potřebu snížit znečištění na úrovně, které minima-

lizují škodlivé účinky na lidské zdraví, přičemž zvláštní pozornost se věnuje citlivým skupinám obyvatel, a snížit škodlivé účinky na životní prostředí jako celek, zlepšit monitorování a posuzování kvality ovzduší, včetně deponice znečišťujících látek, a poskytovat veřejnosti informace. V bodu 9 preambule směrnice 2008/50/ES se pak uvádí, že pokud je stav kvality ovzduší již dobrý, je třeba ho zachovat či zlepšovat. Pokud nejsou splněny cíle kvality vnějšího ovzduší stanovené touto směrnicí, měly by členské státy přijmout opatření za účelem dodržení mezních hodnot a kritických úrovní a případně dosáhnout cílových hodnot a dlouhodobých cílů. Nezbytná opatření Společenství pro snížení emisí u zdroje, zejména opatření, kterými se má zlepšit účinnost právních předpisů Společenství týkajících se průmyslových emisí, omezit výfukové emise motorů instalovaných do těžkých nákladních vozidel, dále snížit celostátní emise hlavních znečišťujících látek povolené členskými státy a emise související s doplňováním paliva do benzínových vozidel na čerpacích stanicích a řešit obsah síry v palivech, včetně námořních paliv, by měla být řádně přednostně posouzena všemi dotčenými orgány. Pro zóny a aglomerace, v nichž koncentrace znečišťujících látek ve vnějším ovzduší překračují příslušné cílové hodnoty nebo mezní hodnoty kvality ovzduší, by měly být vytvořeny tzv. plány kvality ovzduší a případně určité dočasné meze tolerance.

Stěžovatel se dále odvolává na článek 13 směrnice 2008/50/ES týkající se mezních hodnot a varovné prahové hodnoty pro ochranu lidského zdraví, podle jehož odstavce prvního jsou členské státy povinny zajistit, „*aby úrovně oxidu siřičitého, PM10, olova a oxidu uhelnatého ve vnějším ovzduší nepřekračovaly v žádné části jejich zón a aglomerací mezní hodnoty stanovené v příloze XI. Pokud jde o oxid dusičitý a benzen, nesmějí být mezní hodnoty uvedené v příloze XI překračovány ode dne v ní uvedeného. Splnění těchto požadavků se posuzuje podle přílohy III.*“ Stěžovatel ze skutečnosti, že mezní hodnoty jsou stanovené směrnicí, resp. jejími přílohami, dovozuje závěr, že jsou za tento stav za

Českou republiku přímo „objektivně a absolutně“ odpovědní právě žalovaní.

Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že ve více členských státech Evropské unie se již tato problematika řeší, a to i v řízeních podle článku 263 Smlouvy o fungování EU, tedy na základě žalob Komise proti jednotlivým členským státům pro porušení závazku plynoucího z článku 13 směrnice 2008/50/ES (viz k tomu rozsudky Soudního dvora ze dne 19. 12. 2012, *Komise proti Itálii*, C-68/11, dále též ze dne 15. 11. 2012, *Komise proti Portugalsku*, C-34/11). Vzhledem k osobě stěžovatele je třeba připomenout, že je vedeno řízení s Polskou republikou na základě žaloby podané Komisí pro porušování čl. 33 odst. 1 směrnice č. 2008/50/ES (C-48/12), neboť Polská republika podle názoru Komise neprovedla všechny nezbytné předpisy do polského právního řádu a ani je nevykonala. Vypracování podkladů návrhu zákona o změně zákona o ochraně životního prostředí a některých jiných zákonů Ministerstvem životního prostředí nepředstavuje splnění povinnosti stanovené v čl. 33 odst. 1 směrnice 2008/50/ES. Obecně lze stěžovateli přisvědčit v tom, že případné porušování závazku plynoucího z citované směrnice má nepochybně odpovědnostní rozměr a může být sankcionováno prostředky práva EU, tedy v řízeních před Soudním dvorem. Nakonec je třeba také připomenout, že v otázkách výkladu citované směrnice byla již položena Soudnímu dvoru předběžná otázka, kterou položil *Supreme Court of the United Kingdom* ve věci *ClientEarth proti Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, C-404/13, která se týká jak výkladu článku 22 citované směrnice (prodloužení lhůty k dosažení souladu s mezními hodnotami pro oxid dusičitý), tak i výkladu povinnosti podle článku 13 citované směrnice, a to i v návaznosti na prostředky nápravy sloužící k dodržení článku 30 citované směrnice. Porušení povinností členského státu plynoucí z neimplementace, nesprávné či neúplné implementace či faktického neprovádění opatření předvídaných směrnicí 2008/50/ES jsou tedy sankcionovatelná v řízení před Soudním dvorem na záklá-

dě žaloby orgánů EU. Je to právě a jedině Soudní dvůr, který je oprávněn autoritativně posoudit, zda došlo k dostatečné či nedostatečné implementaci závazků členského státu do vnitrostátního práva a zda členskému státu vzniká nějaká sekundární povinnost odpovědnostního charakteru.

Předběžná otázka však, podle názoru Nejvyššího správního soudu, nemá přímý dopad na posouzení právní otázky, která je meritem napadeného rozsudku městského soudu. Unijní odpovědnost členského státu nelze zaměňovat s vnitrostátním systémem záruk zákonosti, mezi něž náleží i ochrana subjektivních práv jednotlivců vůči působení správních orgánů ve správním soudnictví, jakkoliv samozřejmě takovému souběhu kvalifikace téhož protiprávního jednání státu v obecné rovině apriorně nic nebrání. Pokud však stěžovatel dovozuje, že porušení závazku členského státu ze směrnice 2008/50/ES představuje nezákonný zásah vůči právní sféře stěžovatele, proti němuž jsou příslušné poskytnout právní ochranu správní soudy, nejsou k takovému závěru v posuzované věci dostatečné důvody. Citovaná směrnice byla do českého práva transponována zákonem o ochraně ovzduší, který představuje implementaci závazků České republiky plynoucích z této směrnice do roviny přímo aplikovatelných zákonných norem. Zákon o ochraně ovzduší využívá celou řadu nástrojů ochrany ovzduší, ať už preventivních nebo následných. Nová úprava by přitom měla reflektovat a překonávat některé dřívější nedostatky. V důvodové zprávě k tomuto zákonu je uvedeno, že „[n]ástroje, které má současný zákon o ochraně ovzduší k dispozici, jsou nedostatečné či nefunkční a neumožňují v plném rozsahu plnění cílů ochrany ovzduší stanovených platnou legislativou (českou i evropskou). Dalším faktorem je spíše stagnující kvalita ovzduší, která stále představuje méně či více závažná rizika pro zdraví obyvatel a ekosystémy v závislosti na dané lokalitě. Doporučujeme přijmout hlavní variantu II, tedy nový zákon, který zohlední změny vyplývající z transpozice směrnice ES a zároveň zefektivní nástroje, které stávající zákon v ochraně ovzduší uplatňu-

je.“ (viz k tomu sněmovní tisk č. 449/0, 2011, přístupný na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)). Účelem transpozice směrnice 2008/50/ES do vnitrostátního práva tedy bylo zefektivnění ochrany ovzduší, přičemž z pohledu tohoto cíle je třeba též vnitrostátní právní úpravu vykládat. Aby však mělo porušení práva Evropské unie efekt nezákonného zásahu, proti němuž je možné bránit se ve správním soudnictví, je třeba – jak už bylo výše uvedeno – konkretizovat, jak se projevuje obecné porušení práva EU v právní sféře stěžovatele, které nástroje ochrany ovzduší nebyly žalovanými správními orgány přijaty či uplatňovány apod. Na základě zákona o ochraně ovzduší jsou vydávány různé akty, které slouží jako nástroje pro realizaci cílů evropské právní regulace ochrany ovzduší, především Národní program pro snižování emisí ČR, programy pro zlepšování kvality ovzduší vydávané Ministerstvem životního prostředí ve formě opatření obecné povahy pro určitou zónu či aglomeraci a konečně také stanoviska, závazná stanoviska a rozhodnutí ve vazbě na další veřejnoprávní procesy týkající se ochrany životního prostředí (zejm. územní plánování). Orgány ochrany ovzduší také disponují kontrolními

pravomocemi ve vztahu ke konkrétním zdrojům znečištění ovzduší a je jejich povinností v zákonem stanovených případech tyto pravomoci užít za účelem ochrany ovzduší. Tyto možnosti působení orgánů ČR, tedy prostřednictvím jednotlivých forem činnosti těchto orgánů, spadají nepochybně do kognice správních soudů a v rámci těchto procedur je možné dosáhnout ochrany subjektivních práv jednotlivce vůči těmto orgánům veřejné moci. Stěžovatel však vůbec nespécifikoval, který nástroj pro ochranu ovzduší žalovaní nevyužili, příp. který akt měl být vydán a jehož nevydáním došlo k zásahu do právní sféry stěžovatele, resp. právem chráněných zájmů občanů žijících na území spravovaném stěžovatelem. Nejvyšší správní soud proto stěžovateli nedává za pravdu, že by samotná skutečnost neplnění limitů pro znečištění ovzduší na Ostravsku zakládala bez dalšího naplnění pojmových znaků nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., které stěžovatel navíc dostatečně neprokázal. Městský soud dospěl ke správnému právnímu názoru, pokud neshledal podmínky pro poskytnutí ochrany stěžovateli z titulu nezákonného zásahu žalovaných.

## 3171

### Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem

k § 12 odst. 1 písm. e) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění zákona č. 185/2013 Sb.

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

**I. Proti záznamu o zániku práva vykonávat činnost insolvenčního správce na základě písemného oznámení o ukončení činnosti podle § 12 odst. 1 písm. e) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, se lze bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.**

**II. V případě oznámení o ukončení činnosti insolvenčního správce [§ 12 odst. 1 písm. e) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích], který je veřejnou obchodní společností, musí být nepochybné, že oznámení vyjadřuje skutečnou vůli této společnosti. Oznámení nemůže učinit jménem společnosti pouze jeden ze společníků, jehož zájmy jsou v rozporu se zájmy společnosti.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2014, čj. 8 As 37/2014-151)*

**Věc:** Veřejná obchodní společnost Edl a partneři proti Ministerstvu spravedlnosti o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného.

Na základě oznámení Mgr. Ing. Petry H., jediného ohlášeného společníka žalobkyně ze dne 29. 7. 2013 učinilo Ministerstvo spravedlnosti v seznamu insolvenčních správců záznam o zániku práva žalobkyně vykonávat činnost insolvenčního správce ke dni 31. 8. 2013. Žalobkyně podala u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovala v tom, že žalovaný vymazal ze seznamu insolvenčních správců její právo vykonávat činnost insolvenčního správce. Městský soud rozsudkem ze dne 15. 1. 2014, čj. 3 A 115/2013-73, shledal, že zásah žalovaného spočívající v uvedení údaje o zániku práva žalobkyně vykonávat činnost insolvenčního správce ke dni 31. 8. 2013 v seznamu insolvenčních správců je nezákonný. Žalovanému zakázal pokračovat v porušování vymezeného práva žalobkyně a přikázal mu obnovit stav před nezákonným zásahem.

Městský soud v rozsudku zaujal názor, že uvedení údaje v seznamu insolvenčních správců o tom, že žalobkyni zaniklo právo vykonávat činnost insolvenčního správce ve smyslu § 12 písm. e) zákona o insolvenčních správcích ve znění účinném do 31. 7. 2013 je evidenčním úkonem, při kterém správní orgán autoritativně (tj. vrchnostensky) potvrzuje, že byl učiněn úkon – oznámení, se kterým zákon spojuje zánik práva vykonávat činnost insolvenčního správce. Vedle zákona o insolvenčních správcích je tento postup subsidiárně upraven v části čtvrté správního řádu (viz § 1 odst. 1 a § 177 odst. 2 správního řádu). Podle § 154 správního řádu, pro postup podle části čtvrté správního řádu obdobně platí i některá ustanovení jiných částí správního řádu, mj. i § 30. Podle § 30 odst. 1 správního řádu „[j]ménem právnické osoby činí úkony ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem podle zvláštního zákona“. Tímto zákonem je občanský soudní řád. Podle § 21 odst. 1 písm. a) o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2013 jedná za právnickou osobu její statutární orgán. Podle § 21 odst. 4 o. s. ř. „[z]a právnickou osobu nemůže jednat ten, jehož zájmy jsou v rozporu se zájmy právnické osoby“.

Pokud jsou zájmy fyzické osoby v rozporu se zájmy právnické osoby, za niž fyzická osoba v řízení jedná, nelze s takovou fyzickou osobou v řízení jednat a jejím úkonům přičítat procesní účinky; na takové úkony se hledí, jako by vůbec nebyly učiněny. Městský soud dovodil, že i při postupech podle správního řádu lze vyjít z ustálené judikatury civilních soudů, podle které se uvedené závěry aplikují i v případě, je-li takovou fyzickou osobou statutární orgán právnické osoby.

Rozpor mezi zájmy právnické osoby a fyzické osoby za ni jednající plyne v dané věci z podání Mgr. Ing. Petry H., ohlášeného společníka žalobkyně ze dne 29. 7. 2013, na jehož základě žalovaný provedl zapsání údaje o zániku práva vykonávat činnost insolvenčního správce do seznamu insolvenčních správců ke dni 31. 8. 2013. Podle uvedeného podání má být Mgr. Ing. Petře H. jakožto fyzické osobě obnovena činnost insolvenčního správce, žalobkyni, jejíž je tato osoba statutárním orgánem a jejímž jménem dané podání činí, má být naopak ukončena. S ohledem na rozpor mezi zájmy žalobkyně a Mgr. Ing. Petry H. byly dány důvody pro aplikaci § 21 odst. 4 o. s. ř. Žalovaný neměl k podání Mgr. Ing. Petry H. přihlížet a neměl z něj vyvodit následek předpokládaný v § 12 písm. e) zákona o insolvenčních správcích. Žalovaný neměl tento následek osvědčit zápisem v seznamu insolvenčních správců, neboť právo žalobkyně vykonávat činnost insolvenčního správce nemohlo zaniknout ze zákona.

Poukazy žalobkyně na ustanovení obchodního zákoníku a společenské smlouvy o zákazu konkurence nejsou pro posuzovanou věc podle soudu relevantní. Podstatnou je naopak interpretace § 30 odst. 1 správního řádu a § 21 o. s. ř., neboť právě tato ustanovení upravují jednání právnické osoby před správním orgánem. Případnou soud neshledal ani argumentaci žalovaného, že shora předestřený výklad znemožňuje, aby veřejná obchodní společnost dobrovolně ukončila činnost insolvenčního správce na základě oznámení. Oznámení podle § 12 odst. 1 písm. e) zákona o insolvenčních správcích může učinit ten společník, jehož zájmy nebu-

dou v rozporu se zájmy společnosti. Ohlášený společník může dále v mezích zákona a společenské smlouvy vystoupit z veřejné obchodní společnosti.

Rozsudek městského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností. Stěžovatel nesouhlasil se závěrem městského soudu, že neměl přihlížet k oznámení Mgr. Ing. Petry H. To by podle něj ve svém důsledku znamenalo, že každý ohlášený společník v případě oznámení o ukončení činnosti insolvenčního správce vždy jedná v rozporu se zájmy společnosti a ohlášený společník takto nikdy nemůže ukončit činnost insolvenčního správce. Zánik práva ohlášeného společníka vykonávat činnost insolvenčního správce je zákonným důsledkem ukončení činnosti insolvenčního správce – veřejné obchodní společnosti, nikoliv důsledkem rozhodnutí správního orgánu. Ohlášený společník s ohledem na § 5 odst. 2 písm. a) zákona o insolvenčních správcích propůjčuje veřejné obchodní společnosti své právo vykonávat činnost insolvenčního správce. Stěžovatel má za to, že je oprávněn toto právo také vzít zpět a pokračovat ve výkonu činnosti insolvenčního správce jako fyzická osoba.

Stěžovatel se neztotožnil ani s argumentací městského soudu, že ukončení výkonu činnosti insolvenčního správce – veřejné obchodní společnosti, jež oznámil ohlášený společník, který bude totožnou činnost vykonávat jako fyzická osoba, je vždy úkonem, který je na úkor dotčené společnosti. Stěžovatel má naopak za to, že pokud podnikatel hodlá změnit formu, kterou vykonává svou podnikatelskou činnost, jedná se o jeho svobodné rozhodnutí, ve kterém mu nelze bránit ani posuzovat, zda je mu rozhodnutí na újmu, či nikoliv. Stěžovatel nemohl z oznámení rozpoznat, že ukončení výkonu činnosti insolvenčního správce oznámené ohlášeným společníkem má považovat za úkon, který je v rozporu se zájmy společnosti. Samotné ukončení činnosti insolvenčního správce není bez dalšího jednáním v rozporu se zájmy společnosti. V rozporu se zájmy žalobkyně by naopak mohlo být vynuovení, aby Mgr. Ing. Petra H. proti své vůli vykonávala činnost insolvenční-

ho správce v rámci žalobkyně. To by mohlo vést k rozporům uvnitř žalobkyně a mohlo mít vliv na kvalitu výkonu činnosti insolvenčního správce.

Stěžovatel dále nesouhlasil s tím, že oznámení podle § 12 odst. 1 písm. e) zákona o insolvenčních správcích může učinit ten společník, jehož zájmy nebudou v rozporu se zájmy obchodní společnosti. Podle soudu se tak stane za situace, kdy se jinému společníkovi v případě zániku práva vykonávat činnost insolvenčního správce neobnoví právo vykonávat tuto činnost samostatně. Oporu v zákoně nemá ani ten závěr městského soudu, že ohlášený společník může ukončit činnost insolvenčního správce pouze vystoupením ze společnosti. Může tak učinit i písemným oznámením stěžovateli dle § 12 odst. 1 písm. e) zákona o insolvenčních správcích. Městský soud svým rozsudkem založil nedůvodnou nerovnost v právech společníků veřejné obchodní společnosti, kdy ohlášený společník je omezován na úkor neohlášeného společníka. Zákon o insolvenčních správcích přitom ve vztahu k možnosti podat oznámení o ukončení činnosti insolvenčního správce nerozlišuje mezi společníkem a ohlášeným společníkem.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### IV.

(...) [15] Nejvyšší správní soud zjistil z předloženého spisového materiálu, že stěžovatel učinil posuzovaný záznam na základě oznámení Mgr. Ing. Petry H., jediného ohlášeného společníka žalobkyně, ze dne 29. 7. 2013. Ta v něm mimo jiné uvedla, že „s ohledem na judikaturu Vrchního soudu v Praze, novelizaci relevantních právních předpisů upravujících průběh insolvenčního řízení a výkon funkce insolvenčního správce, a v neposlední řadě i s ohledem na osobní důvody druhého společníka Dr. oec. [Michala E.], MBA, Vám tímto jako ohlášený společník společnosti Edl a partneři, v.o.s. v souladu s § 12 písm. e) [zákona o insolvenčních správcích] oznamu-



ji, že společnost Edl a partneři, v.o.s. ukončí činnost insolvenčního správce, a to k 31. 8. 2013. Následujícím dnem, tj. počínaje 1. 9. 2013, budu nadále opět vykonávat funkci insolvenčního správce na základě povolení, resp. zvláštního povolení jako fyzická osoba“. Bez vlivu na posouzení věci lze uvést, že Mgr. Ing. P. H. učinila uvedené podání na hlavníčkovém papíru své advokátní kanceláře a u svého podpisu neuvedla, že jedná z pozice společníka žalobkyně.

[16] Podle výpisu z obchodního rejstříku má žalobkyně – společnost Edl a partneři dva společníky, a to Dr. oec. Michala E., MBA, a Mgr. Ing. Petru H., kteří jsou současně jejím statutárním orgánem, přičemž jednat jménem obchodní společnosti je oprávněn každý z nich samostatně. Podle bodu 3 písm. a) Společenské smlouvy o založení veřejné obchodní společnosti (dále jen „Společenská smlouva“) i podle výpisu z obchodního rejstříku je předmětem podnikání společnosti Edl a partneři mimo jiné výkon činnosti insolvenčního správce. Podle bodu 5 Společenské smlouvy bude žalobkyně vykonávat činnost insolvenčního správce prostřednictvím ohlášeného společníka Petry H. Podle bodu 10 Společenské smlouvy se na společníky vztahuje zákaz konkurence v rozsahu § 84 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku<sup>\*)</sup>, pokud se jedná o výkon činnosti insolvenčního správce, nedohodnou-li se jinak. Ke změně Společenské smlouvy může dojít jen z rozhodnutí valné hromady, která rozhoduje nadpoloviční většinou hlasů všech společníků.

[17] Nejvyšší správní soud konstatuje, že seznam insolvenčních správců je součástí insolvenčního rejstříku. Vedení seznamu insolvenčních správců je výkonem státní správy ze strany stěžovatele, jejíž realizace má povahu správního úkonu, který je způsobilý zasáhnout do veřejných subjektivních práv konkrétní osoby (analogicky viz usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2007, sp. zn. III. ÚS 415/06). V posuzované věci stěžovatel učinil záznam do seznamu insolvenčních správců na základě § 12 písm. e) zákona o insolvenč-

ních správcích [podle § 12 odst. 1 písm. e) zákona o insolvenčních správcích účinného od 1. 8. 2013], podle kterého právo vykonávat činnost insolvenčního správce zaniká podáním písemného oznámení o ukončení činnosti insolvenčního správce, a to k poslednímu dni kalendářního měsíce následujícího po měsíci, ve kterém byla doručena. Záznam podle uvedeného ustanovení je evidenčním úkonem, při kterém sice nedochází k vydání správního rozhodnutí, ale správní orgán jím autoritativně osvědčuje, že insolvenční správce stěžovateli písemně oznámil, že ukončil výkon činnosti insolvenčního správce. S tímto záznamem pak zákon spojuje zánik práva vykonávat činnost insolvenčního správce. Není-li tento záznam učiněn po právu, může jím dojít k zásahu do práv účastníka řízení, a proto tomuto účastníku náleží žalobní legitimace ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s.

[18] Insolvenčním správcem může být podle § 8 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích také veřejná obchodní společnost. Právní úkony v rámci funkce insolvenčního správce vykonává prostřednictvím svého ohlášeného společníka, jemuž bylo vydáno povolení vykonávat činnost insolvenčního správce a který učinil prohlášení podle § 5 odst. 2 téhož zákona, podle kterého bude činnost insolvenčního správce vykonávat pouze v rámci veřejné obchodní společnosti. Osoba, která je ohlášeným společníkem veřejné obchodní společnosti, nemůže vykonávat činnost insolvenčního správce samostatně, a to ode dne, kdy veřejné obchodní společnosti vzniklo právo vykonávat činnost insolvenčního správce [viz § 9 odst. 1 písm. d) a § 11 odst. 2 písm. a) zákona o insolvenčních správcích]. Funkci insolvenčního správce naopak nemůže za veřejnou obchodní společnost vykonávat společník neohlášený.

[19] Městský soud správně konstatoval, že i na provádění záznamu do seznamu insolvenčních správců se použije správní řád. Žádný z účastníků řízení to ostatně ani nezpochybňoval. Stěžovatel se proto musel i v rámci konání záznamů do seznamu insolvenčních

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

správců řídít § 30 odst. 1 správního řádu (za použití § 154 a § 177 odst. 2 správního řádu), podle kterého jménem právnické osoby činí úkony ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem podle zvláštního zákona. Poznámka pod čarou odkazuje na § 21 o. s. ř. Podle § 21 odst. 1 o. s. ř. (ve znění účinném do 31. 12. 2013) jedná za právnickou osobu její statutární orgán. Tvoří-li statutární orgán více fyzických osob, jedná za právnickou osobu jeho předseda, popřípadě jeho člen, který tím byl pověřen. V posuzovaném případě tvoří statutární orgán žalobkyně dvě osoby. To znamená, že podání jménem žalobkyně mohl učinit jak Dr. oec. Michal E. MBA, tak i Mgr. Ing. Petra H. S ohledem na § 21 odst. 4 o. s. ř. platí, že žádá z těchto osob nemohla jednat za žalobkyni před správním orgánem, jestliže by bylo zjištěno, že její zájmy byly v rámci učiněného úkonu v rozporu se zájmy samotné žalobkyně.

[20] Nejvyšší správní soud shodně s městským soudem dospěl k závěru, že podání společníka žalobkyně Mgr. Ing. Petry H. ze dne 29. 7. 2013 bylo učiněno v rozporu se zájmy žalobkyně. Tímto právním úkonem došlo k eliminaci jednoho z předmětů činnosti žalobkyně, tedy možnosti být v insolvenčních řízeních ustanovován jako insolvenční správce, a současně jím došlo k obnovení práva Mgr. Ing. Petry H. vykonávat činnost insolvenčního správce samostatně, mimo veřejnou obchodní společnost. Sřetení zájmů v dané společnosti ostatně odpovídá i následná obrana druhého společníka žalobkyně – Dr. oec. Michala E., MBA, před stěžovatelem i v soudním řízení. Za situace, kdy jednání ohlášeného společníka bylo očividně na úkor žalobkyně a nebylo jej možno chápat jinak, nežli jako rozporné se zájmy společnosti, měl stěžovatel ověřit, zda je postup Mgr. Ing. Petry H. v souladu se zájmy společnosti a případně žalobkyni poskytnout lhůtu, aby poměry ve společnosti upravila.

[21] Oznámení ve smyslu § 12 písm. e) [v nyní účinném znění § 12 odst. 1 písm. e)] zákona o insolvenčních správcích musí být projevem vůle insolvenčního správce – veřejné obchodní společnosti, nikoliv pouze jed-

noho ze společníků. Na tomto místě lze pokázat, že Vrchní soud v Olomouci v usnesení ze dne 21. 6. 2013, čj. 1 VSOL 895/2013-B-110, konstatoval, že v insolvenčním řízení může veřejná obchodní společnost činit právní úkony, které náležejí do výkonu funkce insolvenčního správce, jediné rukou ohlášeného a soudu oznámeného společníka. Na druhou stranu je však třeba výkon činnosti insolvenčního správce – veřejné obchodní společnosti odlišovat od jednání této společnosti coby podnikatelského subjektu.

[22] Z toho lze pro posuzovanou věc vyvodit, že aby v daném případě podání Mgr. Ing. Petry H. (a samozřejmě i případné podání druhého – neohlášeného – společníka) mohlo vyvolat právní následky, muselo by být zřejmé, že se jedná o vůli veřejné obchodní společnosti, nikoliv jednotlivého společníka. To se v posuzovaném případě nestalo. V tomto směru není příhodná argumentace stěžovatele, že podnikatel může vykonávat svou podnikatelskou činnost ve formě, kterou zvolí. Je totiž třeba mít na zřeteli, že v daném případě byla insolvenčním správcem žalobkyně a nikoliv její společník; vůle obchodní společnosti a jejich některých společníků se nemusí vždy shodovat, ale naopak může být v rozporu.

[23] Nejvyšší správní soud k uvedenému doplňuje, že skutečnost, že je jednání člena statutárního orgánu společníka v rozporu se zájmy samotné společnosti, je třeba mít vždy postaveno na jisto. Pokud by stěžovateli po obdržení oznámení společníka insolvenčního správce – veřejné obchodní společnosti vznikly pochybnosti, zda se skutečně jedná o podání, které je v souladu se zájmy společnosti, má učinit kroky, aby tyto pochybnosti odstranil.

[24] Není správný názor stěžovatele, že úkon ohlášeného společníka bude vždy v rozporu se zájmy společnosti. Veřejná obchodní společnost totiž může mít více než dva společníky a může mít též více než jednoho ohlášeného společníka, jejichž prostřednictvím bude vykonávat činnost insolvenčního správce. Nejvyšší správní soud nevyklučuje, že by oznámení ve smyslu § 12 (odst. 1) písm. e) zákona o insolvenčních správcích mohl učinit i jediný ohlášený společník veřejné obchodní

společnosti, a to při vědomí, že tato obchodní společnost nebude moci nadále vykonávat činnost insolvenčního správce. Z takového podání ovšem musí být zřejmé, že se jedná o projev vůle společnosti, doložený např. prohlášením ostatních společníků či doložením změny společenské smlouvy. Nejvyšší správní soud přitom zdůrazňuje, že každé podání je třeba posuzovat individuálně a s ohledem na konkrétní okolnosti té které věci.

[25] Shora uvedené nelze samozřejmě interpretovat tak, že ohlášený společník musí

proti své vůli setrvat ve veřejné obchodní společnosti coby ohlášený společník nebo jako společník vůbec. Správní soudy ovšem nejsou povolány k tomu, aby řešily vnitřní vztahy mezi společníky obchodních společností či mezi obchodní společnostmi a jejich společníky, které jsou ze své podstaty soukromoprávní povahy. Je na společníku žalobkyně, aby využil oprávnění, které mu svěřují obchodněprávní předpisy, aby jednání žalobkyně odpovídalo rovněž i jejím zájmům nebo aby případně svou účast v žalobkyni ukončil.

## 3172

### Řízení před soudem: moderace trestu; zamítavý výrok rozhodnutí

k § 65 a § 78 soudního řádu správního

**Rozhoduje-li správní soud o žalobě proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. spojené s návrhem na moderaci (§ 65 odst. 3 s. ř. s.) a neshledá žalobu důvodnou a současně výši trestu zjevně nepřiměřenou (§ 78 odst. 2 s. ř. s.), zamítne žalobu jediným výrokem „žaloba se zamítá“. Je však povinen se s každým návrhem obsaženým v žalobním petitu vypořádat v odůvodnění svého rozsudku.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, čj. 8 As 34/2013-38)

**Věc:** Akciová společnost Walmark proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 31. 10. 2012 vydala žalovaná rozhodnutí, kterým uložila žalobkyni pokutu ve výši 1 100 000 Kč podle § 8a odst. 2 písm. g) a odst. 6 písm. b) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy. Žalobkyně totiž zadáním obchodního sdělení v rámci teleshoppingu v pořadu Tipy ptáka Loskutáka odvysílaného dne 30. 10. 2011 od 18:15 hodin na programu Nova porušila § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy. Podle tohoto ustanovení nesmí reklama na potraviny uvádět v omyl zejména přisuzováním vlastností prevence potravině, ošetřování, léčby nebo vyléčení lidských onemocnění nebo takové vlastnosti naznačovat.

Během obchodního sdělení trvajících přibližně čtyři minuty spolu hovořili moderátor a výživový poradce. Výživový poradce mi-

mo jiné zmiňoval, že „*existuje doplněk stravy Proenzi 3+, jehož účinné složky vstupují do bolestivého kloubu, zpevňují ho, tlumí zánět a vlastně doplňují stavební látky jak chrupavky, tak kostního zakončení, tak i okolní pojivové tkáně*“. Složky výrobku mají mít „*protizánětlivý a částečně strukturální účinek*“. Látky patří do skupiny SYSADOA, tj. „*látky pomalu vstřebatelné s protizánětlivým účinkem, na jejichž účinnost existuje celá řada vědeckých studií*“. Cílovou skupinou výrobku jsou dle odvysílaného obchodního sdělení osoby starší čtyřiceti let, ale dle výživového poradce to neznamená, „*že by jej neměly preventivně užívat i osoby mladší, které zjevně přetěžují svoje klouby nošením těžkých břemen, těžkou fyzickou prací nebo vrcholovým sportem, a osoby obézní a samozřejmě i osoby starší*“. Moderátor se také

tázal, jak pozná, „že by měl začít s prevencí“. Výživový poradce odpověděl: „Ztuhlé klouby po ránu, bolestivost při změnách počasí, po případě píchání kloubů, a to všechno jsou signály, které nám říkají, že něco není zcela v pořádku, a to je zároveň okamžik, kdy bychom měli sáhnout po Proenzi 3+.“

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze. Ten žalobu dne 23. 4. 2013 zamítl rozsudkem čj. 8 A 14/2013-32. Měl za to, že v případě výživových a zdravotních tvrzení nemůže být základem pro posuzování věci koncepce průměrně informovaného, pozorného a rozumného průměrného spotřebitele. Uvedl, že průměrný spotřebitel výživových doplňků je z povahy věci méně rozumný a více důvěřivý. Poukázal také na rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 11. 2007, *Komise proti Německu*, C-319/05, Sb. rozh., s. I-9811, podle něhož pro rozhodnutí, zda výrobek je humánním léčivým přípravkem podle své funkce, nestačí, aby měl výrobek vlastnosti příznivé pro zdraví obecně, ale jeho funkcí musí být v pravém smyslu slova předcházení nebo léčení nemocí. Městský soud také přisvědčil závěru žalované, že adresát reklamy je v pozici slabšího subjektu. S poukazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, čj. 7 As 48/2008-72, č.1772/2009 Sb. NSS, dospěl k závěru, že kombinace obsahu obchodního sdělení a jeho grafického zpracování může vzbuzovat v adresátech dojem, že doporučený doplněk stravy je lékem nebo přípravkem schopným lidské choroby léčit nebo jim předcházet. V obchodním sdělení totiž dochází k deklarování preventivního účinku doplňku stravy a možného léčivého účinku ve vztahu k potlačení zánětu kloubů při užívání přípravku.

Městský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku mimo jiné zabýval i možností moderace uložené pokuty. Zdůvodnil, že pokuta uložená mírně nad polovinou maximální možné sazby (2 000 000 Kč) je přiměřená. Program Nova patří dlouhodobě ke komerčně nejúspěšnějším, což je odrazem jeho divácké sledovanosti. Přestože byl teleshopping odvyšlán jen jednou, mohl mít závažnější do-

pad na diváka i vzhledem k delší době propagace výrobku oproti běžným krátkým reklamním sdělením. Odborník na výživu diváka svou autoritou přesvědčoval o účincích přípravku, které jsou prokázány studiemi, a uvedl, že ho mohou užívat prakticky všichni. Formulace jednoznačným způsobem přisuzovaly přípravku vlastnosti léčby či prevence. Žalobkyně má významné postavení na trhu. V řízení před soudem neuváděla žádné konkrétní skutečnosti, z nichž by zjevná nepřiměřenost sankce vyplývala. Městský soud také poukázal na obdobné i vyšší sankce uložené žalovanou v obdobných věcech.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností.

Nezákonnost rozsudku spatřovala stěžovatelka v tom, že městský soud nesprávně vložil a aplikoval § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy. Svůj závěr o porušení tohoto ustanovení opřel jen o dílčí sdělení, aniž by je posoudil v celkovém kontextu reklamy včetně obrazového záznamu.

Městský soud také odmítl kritérium průměrného spotřebitele. Stěžovatelka se však domnívala, že tento koncept vyplývá z legislativy Evropské unie vztahující se obecně k ochraně spotřebitele. U dnešního tzv. průměrného spotřebitele má být míra jeho pozornosti posuzovaná přísněji než dříve. Současný průměrný spotřebitel je schopen dovodit, že doplněk stravy nemá léčivé účinky. Při celkovém posouzení obchodního sdělení je nutné dospět k závěru, že obchodní sdělení nebylo objektivně způsobilé vyvolat u průměrného spotřebitele představu o tom, že Proenzi 3+ je léčivým přípravkem. Užitá tvrzení nadto byla ryze obecná, v celkovém kontextu tudíž nemohla vyznívat klamavě.

Za nepřezkoumatelný měla stěžovatelka rozsudek pro to, že městský soud nerozhodl o jejím návrhu na moderaci uložené pokuty. Stěžovatelka v žalobě uvedla konkrétní skutková tvrzení, z nichž zjevnou nepřiměřenost výše pokuty dovozovala. Na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007, čj. 6 As 39/2006-45, se stěžovatelka domnívala, že soud o eventuálním petitu týkající

cím se moderace trestu musí rozhodnout samostatným výrokem rozhodnutí. Závěr městského soudu o přiměřenosti pokuty měla za zcela nepodložený. Stěžovatelka nesouhlasila s názorem soudu, že dopad teleshoppingu na diváka je větší než v případě běžného reklamního spotu. Stěžovatelka se proti tomu domnívala, že obchodní sdělení ve formě teleshoppingu je pro delší časové trvání objektivnější a komplexnější, proto snižuje možnost svého klamavého účinku. Dle stěžovatelky je také zásadní množství diváků, kteří mohli být reklamou negativně dotčeni. Proto doložila mediální analýzu, podle níž byla sledovanost běžných reklamních spotů na zmíněný příravek čtyřicetpětkrát vyšší než sledovanost pořadu Tipy ptáka Loskutáka dne 30. 1. 2011. Obchodní sdělení v rámci tohoto pořadu tedy nemohlo mít takový dopad jako dlouhodobé reklamní kampaně. Dále stěžovatelka pokázala na to, že jí žalovaná v obdobných případech uložila pokuty ve výši 100 000 Kč.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti předně uvedla, že z výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 48/2008-72 neplyne možné uvádění léčebných tvrzení pouze na základě uvedení zřetelného textu „*doplňek stravy*“, jak tvrdila stěžovatelka. Žalovaná rovněž setrvala na závěru, že výše sankce plně odpovídala kritériím zákona o regulaci reklamy.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### V.

(...)

#### **a) K tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku**

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností rozsudku, a to jak z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), tak i k námitce stěžovatelky. Pokud by totiž Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, nemohl by posuzovat další kasační námitky stěžovatelky. Nepřezkoumatelnost měla spočívat v nedostatku rozhodnutí o návrhu na moderaci po-

kuty, neodůvodněnosti závěrů městského soudu o přiměřenosti pokuty a v nevyořádnání námitek stěžovatelky týkajících se dostatečného zdůraznění skutečnosti, že propagovaný výrobek je doplňkem stravy.

[14] Stěžovatelka ve své žalobě uvedla tento petit: „*Ze všech výše uvedených důvodů žalobce navrhuje, aby Městský soud v Praze rozhodl rozsudkem tak, že rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání [...] se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení, a současně aby žalované uložil povinnost uhradit žalobci [...] náklady řízení [...]. Pro případ, že by soud neshledal důvody pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, žalobce navrhuje, aby soud snížil uloženou pokutu, popř. aby upustil od jejího uložení.*“

[15] Rozhodnutí krajského soudu o návrhu na moderaci pokuty přezkoumával Nejvyšší správní soud v rozhodnutí čj. 6 As 39/2006-45, na něž stěžovatelka odkazovala. V dané věci se krajský soud k moderaci nevyjádřil nejen ve výroku, ale ani v odůvodnění svého rozhodnutí. Nejvyšší správní soud tehdy vyslovil, že pokud soud žalobu proti rozhodnutí, jímž byl uložen trest za správní delikt, jako nedůvodnou zamítne, aniž rozhodne o eventuálním petitu dožadujícím se moderace trestu, je řízení před soudem zatíženo vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, pro niž Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti takový rozsudek zruší *ex officio* (z úřední povinnosti).

[16] Stěžovatelka tedy z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 39/2006-45 dovozovala, že městský soud měl o zamítnutí návrhu na moderaci pokuty rozhodnout samostatným výrokem, vedle výroku o zamítnutí žaloby. Tento názor stěžovatelky podporuje i odborná literatura, viz např. komentáře k § 65 odst. 3 s. ř. s. a § 78 s. ř. s. v publikacích Jemelka, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013; Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha : Leges, 2014.

[17] Judikatura Nejvyššího správního soudu však uvedenému názoru nenásvědču-

je. Nejvyšší správní soud se v rozhodnutí čj. 6 As 39/2006-45 zabýval situací, kdy krajský soud neuvedl žádné úvahy o moderaci ani v odůvodnění svého rozhodnutí. Proto také Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v *nedostatku důvodů*.

[18] Na zmiňované rozhodnutí poté navázal Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 26. 5. 2010, čj. 3 As 6/2010-71. V něm podrobně popsal, jaký má být postup krajského soudu, který rozhoduje o návrhu na moderaci. Uvedl, že v situaci, kdy soud dospěje k závěru o zákonnosti napadeného správního rozhodnutí a (současně) neshledá výši uložené sankce zjevně nepřiměřenou, pak „*soud zamítne žalobu jako celek, tj. souhrnně všechny návrhy, které byly v žalobním petitu uvedeny, jediným výrokem („Žaloba se zamítá.“), je však povinen vypořádat se s každým takovým návrhem v odůvodnění rozsudku*“.

[19] Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro to, aby se od výše uvedeného právního závěru odchýlil v této věci. Výrok městského soudu, kterým zamítl žalobu, tedy dostačuje. Moderací pokuty se městský soud

zabýval v odůvodnění na stranách 7 a 8 rozsudku. Pokutu považoval za dostatečně odůvodněnou. Vzhledem k tomu, že byla uložena přibližně v polovině maximální možné sazby, neměl za to, že by šlo o pokutu zjevně nepřiměřenou, jak požaduje § 78 odst. 2 s. ř. s. Pokuřoval také na srovnatelnou praxi žalované v obdobných věcech. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že rozsudek městského soudu v části týkající se moderace sankce je odůvodněn dostatečně a je přezkoumatelný.

[20] Nejvyšší správní soud rovněž neshledal nepřezkoumatelnost ani zbývající části rozsudku týkající se naplnění skutkové podstaty správního deliktu stěžovatelkou. Městský soud se námitkami stěžovatelky zabýval. Z odůvodnění jeho rozsudku vyplývá, že si městský soud byl vědom toho, že obchodní sdělení představovalo výrobek stěžovatelky jako doplněk stravy, současně mu ale přisuzovalo preventivní i léčivé účinky. Právě tím dle městského soudu stěžovatelka porušila § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy. I zbývající část rozsudku městského soudu je tedy dostatečně odůvodněná a závěry soudu jsou z ní zřejmé. (...)

## 3173

### Řízení před soudem: účinky derogačního nálezu Ústavního soudu Zaměstnanost: nelegální práce; spodní hranice pokuty

k § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 19. 10. 2014\*) k čl. 95 odst. 2 Ústavy ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb.

k § 48 odst. 1 písm. a) a § 48 odst. 3 písm. d) soudního řádu správního, ve znění zákonů č. 127/2005 Sb. a č. 303/2011 Sb.

**Pochybnosti o ústavnosti spodní hranice pokuty 250 000 Kč za umožnění výkonu nelegální práce [§ 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti] musí soud vyřešit standardně podáním návrhu na zrušení předmětného ustanovení Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s., anebo – za situace, kdy již bylo řízení před Ústavním soudem na základě návrhu jiného navrhovatele zahájeno – přerušením řízení [§ 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.] a vyčkáním na rozhodnutí Ústavního soudu. Nevyčkání-li na rozhodnutí Ústavního soudu a své přesvědčení o protiústavnosti zákonného ustanovení promítne do rozsudku, jímž správní orgán zaváže**

\*) S účinností od 20. 10. 2014 změněno nálezem Ústavního soudu č. 219/2014 Sb. a od 1. 1. 2015 zákonem č. 136/2014 Sb.

**bez zákonné autorizace zcela upustit od potrestání za správní delikt, porušuje princip dělby moci v systému koncentrovaného ústavního soudnictví.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2014, čj. 6 Ads 233/2014-31)

**Prejudikatura:** č. 122/2004 Sb. NSS a č. 1918/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 405/2002 Sb., č. 299/2004 Sb., č. 22/2012 Sb., č. 219/2014 Sb. a č. 190/2004 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 416/04).

**Věc:** Dat Chu D. proti Státnímu úřadu inspekce práce o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 22. a 25. 5. 2012 provedl Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj se sídlem v Plzni (dále jen „oblastní inspektorát“) v provozovně žalobce kontrolu dodržování povinností plynoucích z právních předpisů zaměřenou na kontrolu legálního zaměstnávání a dodržování zákona o zaměstnanosti. Podle zjištění kontroly umožnil žalobce výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 citovaného zákona, neboť paní Anna K. vykonávala v žalobcově prodejně smíšeného zboží během kontroly práci prodavačky, a to mimo pracovněprávní vztah. Na základě toho bylo se žalobcem zahájeno správní řízení o uložení pokuty pro podezření ze spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Oblastní inspektorát shledal žalobce vinným a uložil mu pokutu ve výši 250 000 Kč.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 7. 2013 zamítl žalobcovu odvolání a potvrdil správní rozhodnutí I. stupně. Žalovaný s ohledem na vzájemnou rozpornost vyhodnotil pozdější tvrzení žalobce, jakož i dodatečně předloženou dohodu o provedení práce, jako tvrzení účelová a uváděná ve snaze vyhnout se právnímu postihu. Dále žalovaný popsal společenskou škodlivost nelegálního zaměstnávání a konstatoval, že oblastní inspektorát řádně zhodnotil a zdůvodnil individuální okolnosti případu, na jejichž základě uložil pokutu na samotné spodní hranici zákonného rozpětí.

Žalobce proti rozhodnutí žalovaného brojil správní žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni. Krajský soud žalobě vyhověl a rozhodnutím ze dne 26. 7. 2014, čj. 30 A 70/20163-79, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že se předně

bude zabývat výší uložené pokuty a jejím odůvodněním. Teprve kdyby dovedl, že pokuta byla uložena v přiměřené výši, mělo by smysl věnovat se otázce, zda v předmětné věci byla odpovědnost žalobci dostatečně prokázána. Krajský soud poznamenal, že si byl vědom řízení probíhajícího před Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 52/13, jehož předmětem bylo posouzení ústavní konformity spodní hranice pokuty v § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti. Přesto krajský soud nepovažoval za vhodné řízení přerušit a vyčkat rozhodnutí Ústavního soudu, jelikož podle jeho názoru bylo možné postupovat ústavně konformním způsobem i za stávající právní úpravy.

Východiskem úvahy krajského soudu byla aplikovatelnost základních principů soudního trestání, včetně zásady přiměřenosti ukládaných sankcí, i na oblast trestání správního. Po porovnání minimální výše pokuty za umožnění nelegální práce s přípustným rozsahem výše peněžitého trestu v režimu trestního zákoníku z roku 2009 krajský soud dospěl k závěru, že dolní sazba pokuty za umožnění výkonu nelegální práce ve výši 250 000 Kč je nastavena velmi vysoce, a proto je třeba v případě konkrétních málo závažných skutků od uložení sankce upustit. Jinak řečeno, vzhledem k požadavku proporcionality mezi závažností deliktního jednání a výší sankce nelze za umožnění výkonu nelegální práce, jehož se pachatel dopustil toliko ve zcela bagatelním rozsahu, ukládat tresty. V souvislosti s tím krajský soud vytkl správním orgánům, že v daném případě sice pojednaly o typové závažnosti deliktu, ovšem závažností konkrétního žalobcovu skutku a jeho osobními a majetkovými poměry se dostatečně ne-

zabývaly. Krajský soud uzavřel, že ve správním řízení nebylo postaveno najisto, zda je skutek, za nějž byl žalobce shledán odpovědným, podle stávající úpravy sankcionovatelný, a proto není žádného racionálního důvodu, aby dále zkoumal, zda jeho spáchání bylo či nebylo žalobci správními orgány dostatečně prokázáno.

Proti rozsudku krajského soudu žalovaný (stěžovatel) brojil kasační stížností.

Stěžovatel namítl, že krajský soud zvolil nevhodný a nehospodárný postup, jelikož se nejprve zabýval výrokem o trestu, místo aby nejdříve přezkoumal, zda žalobce předmětný delikt spáchal.

Stěžovatel dále konstatoval, že je jako správní orgán vázán zákonem a nepřísluší mu hodnotit soulad zákona s ústavním pořádkem. Pokud by stěžovatel zpochybňoval vůli zákonodárce, jednalo by se o nepřípustný zásah do dělby moci. Stěžovateli proto nezbylo než respektovat zákonem o zaměstnanosti stanovenou spodní hranici pokuty. Argumentace krajského soudu měla mít podle stěžovatele místo spíše v usnesení o přerušení řízení do doby rozhodnutí Ústavního soudu ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 52/13.

S ohledem na vázanost správních orgánů právními předpisy stěžovateli nebylo jasné, co konkrétně mu krajský soud vytkl. Mohl se maximálně domnívat, že termínem „*sankcionovatelnost*“ krajský soud rozumí společenskou škodlivost (nebezpečnost). Stěžovatel v těchto nejasnostech spatřoval nesrozumitelnost způsobující nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

Stěžovatel dále polemizoval s názorem krajského soudu, že se napadené správní rozhodnutí dostatečně nevěnovalo otázce materiální stránky deliktu a jeho společenské škodlivosti. Stěžovatel namítl, že se s těmito otázkami ve svém rozhodnutí vypořádal obdobným způsobem, jak to činí ve své judikatuře správní soudy, přičemž odkázal na konkrétní rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem a Nejvyššího správního soudu.

Za situace, kdy správní orgány dospěly k závěru, že byla naplněna formální i materiální stránka správního deliktu, nezbylo jim než přistoupit k uložení sankce. Oblastní inspektorát uložil sankci v nejnižší možné výši 250 000 Kč, neboť zohlednil závažnost deliktu, jakož i majetkové poměry žalobce; tuto úvahu aproboval i stěžovatel ve svém rozhodnutí. I s přihlédnutím k řadě polehčujících okolností neměl stěžovatel jinou možnost než uložit pokutu, a to alespoň v minimální zákonné výši. V režimu zákona o zaměstnanosti není prostor ani pro uplatnění institutu upuštění od potrestání, jelikož jej tento zákon neobsahuje. Přípustné není ani použití analogie, což ostatně vyloučil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 2. 2012, čj. 3 Ads 53/2011-68.

Stěžovatel uzavřel, že postup, k němuž ho krajský soud vybízí, nemá oporu v právních předpisech ani v principech správního trestání. Ze všech uvedených důvodů stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

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

## Z odůvodnění:

### III.

#### Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [17] Nejvyšší správní soud předně musí dát stěžovateli za pravdu, že způsob, jakým krajský soud přistoupil k přezkumu rozhodnutí ve věci správního trestání, nebyl správný, což se promítlo i do nezákonnosti napadeného rozsudku. Krajský soud svůj postup avizoval následovně: „*Soud se zde bude prioritně zabývat tím, zda uložení pokuty za tento skutek ve výši čtvrt milionu korun bylo přezkoumatelným způsobem odůvodněno. Teprve kdyby se došlo k tomu, že ano, mělo by smysl se dále věnovat tomu, zda v předmětné věci byla odpovědnost žalobci prokázána dostatečně.*“ Jestliže však jsou správní soudy oprávněny přezkoumávat též



zákonost výroku o trestu, včetně jeho přiměřenosti při uplatnění moderačního oprávnění (§ 78 odst. 2 s. ř. s.), nelze postupovat jinak, než že nejprve postaví najisto otázku viny (tzn. vypořádají žalobní body směřující do zákonosti správního rozhodnutí a řízení, jež předcházelo jeho vydání). Rozhodování o přiměřenosti uloženého trestu totiž předpokládá jistotu o vině a o skutkových okolnostech případu, které se promítají do výroku o trestu.

[18] Jak již bylo řečeno, krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. s tím, že v rozhodnutí není přezkoumatelným způsobem odůvodněno, proč byla za shora uvedený skutek uložena pokuta ve výši 250 000 Kč. Stěžovatel v kasační stížnosti primárně polemizoval s právním názorem krajského soudu, podle něhož správní orgány nepostavily najisto, zda je předmětný skutek podle stávající úpravy sankcionovatelný, a podle něhož nelze u konkrétních málo škodlivých skutků postupovat jinak než upuštěním od uložení sankce, je-li i minimální výše pokuty nastavena velmi vysoce.

[19] Nejvyšší správní soud musel námitkám stěžovatele přisvědčit. Rozhodnutí oblastního inspektorátu i rozhodnutí žalovaného se alespoň v nezbytně nutné míře zabývala otázkou typové i individuální závažnosti předmětného skutku, jakož i osobními a majetkovými poměry žalobce. Oblastní inspektorát na straně 7 svého rozhodnutí relativně podrobně pojednal o typové závažnosti skutku a k osobním a majetkovým poměrům žalobce uvedl, že pokuta byla uložena na samé spodní hranici zákonného rozpětí s ohledem na to, že je žalobce malým zaměstnavatelem, že se dopustil správního deliktu umožnění výkonu nelegální práce toliko ve vztahu k jedné osobě, přičemž se jedná o první zjištěné pochybení tohoto druhu. Stěžovatel toto hodnocení aproboval a zčásti doplnil na stranách 5 až 6 svého rozhodnutí.

[20] Jistě si lze představit odůvodnění rozsáhlejší a pečlivější, za daného právního stavu však takové odůvodnění požadavkům zákonosti vyhovuje, a to zejména s ohledem na skutečnost, že žalobci byla uložena pokuta

v nejnižší možné zákonné výši. Spodní hranice pokuty stanovená ustanovením § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 19. 10. 2014 na 250 000 Kč do značné míry limituje rozsah úvah správního orgánu o individuální závažnosti předmětného skutku, jelikož zákon neumožňuje správnímu orgánu uložit pokutu pod zákonnou hranici. Správní orgán je vázán zákonem (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, § 2 odst. 1 správního řádu) a nemůže se od něj odchýlit. Zákon obecně neumožňuje správnímu orgánu, aby trest uložil pod zákonnou sazbu nebo aby od potrestání zcela upustil (srov. oproti tomu pravomoc trestních soudů výslovně zákonem upravenou – § 40 odst. 2, § 46, § 58 trestního zákoníku z roku 2009). Správní trestání je zásadně (snad s výjimkou pořádkových správních deliktů) ovládáno principem legality, podle něhož jsou správní orgány povinny stíhat a trestat všechny správní delikty, o nichž se dozví (srov. Mates, P. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. *Právní rádce*, 2010, č. 8.). Z uvedených zásad plyne, že v případě, kdy oblastní inspektorát dospěl k závěru, že žalobce naplnil svým jednáním skutkovou podstatu deliktu umožnění výkonu nelegální práce, měl povinnost žalobce stíhat a uložit mu trest v zákonném rozsahu.

[21] Jestliže krajský soud hovoří o povinnosti od uložení sankce upustit, není zcela jasné, z čeho tuto pravomoc správního orgánu dovozuje. Má-li krajský soud na mysli institut upuštění od potrestání, čemuž by jím použité formulace napovídaly, je třeba poznamenat, že zákon o zaměstnanosti tuto možnost nepřipouští. Ani aplikace § 11 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, na základě analogie není namístě. Jak již dříve Nejvyšší správní soud poznamenal, analogii lze v oblasti správního trestání použít jen v omezeném rozsahu, jestliže to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší. Ustanovení § 139 a § 140 zákona o zaměstnanosti obsahují skutkové podstaty jednotlivých deliktů a výčet sankcí, které za ně lze uložit. Ustanovení § 141 zákona obsahuje obecné otázky deliktů odpovědnosti včetně liberačního dů-

vodu, kritérií pro ukládání sankce či podmíněk zániku odpovědnosti. Ustanovení § 141a a § 141b pak blíže vymezují odpovědnost zaměstnavatele a dalších právnických nebo fyzických osob. Zákon o zaměstnanosti tedy obsahuje ucelenou úpravu správních deliktů na úseku zaměstnanosti. Aplikace přestupkového zákona na základě analogie proto nepřipadá v úvahu (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2012, čj. 3 Ads 53/2011-68). Ostatně ani správní soud nemá možnost bez výslovné zákonné autorizace od potrestání upustit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, čj. 6 As 48/2007-58). Použití institutu upuštění od potrestání proto nemá v daném případě zákonný podklad, tudíž jej nelze využít.

[22] Krajský soud svou úvahu založil na ústavním principu přiměřenosti ukládaných sankcí. Přípustná ovšem v nyní projednávaném případě nebyla ani přímá aplikace ústavních norem, jelikož zákon o zaměstnanosti mluví zcela jasně a nevytváří žádné mezery, jež by bylo třeba vyplnit prostřednictvím aplikace ústavních norem (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2003, čj. 2 Ads 40/2003-40, č. 122/2004 Sb. NSS; a v literatuře Šimíček, V. *Ústavní stížnost*. Praha: Linde, 2005, s. 73–75).

[23] Správní orgán není oprávněn ani přerušit řízení a podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona, o jehož protiústavnosti je přesvědčen. Taková pravomoc náleží toliko soudu (čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 37/08). Nejvyšší správní soud proto musí přisvědčit stěžovateli, že za situace, kdy naznal, že žalobce spáchal správní delikt umožnění výkonu nelegální práce, neměl možnost upustit od uložení sankce.

[24] Svě přesvědčení o ústavní konformitě spodní hranice pokuty za umožnění výko-

nu nelegální práce měl krajský soud uplatnit standardně pomocí nástrojů, jež mu právní řád skýtá, tj. podáním návrhu na zrušení předmětného ustanovení Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s., respektive – za situace, kdy již bylo řízení před Ústavním soudem na základně návrhu jiného navrhovatele zahájeno (vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 52/13) – měl řízení přerušit a vyčkat na rozhodnutí Ústavního soudu, jak ostatně v obdobné situaci postupoval Nejvyšší správní soud (usnesení ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 80/2013-33) a jak ostatně navrhoval žalobce. Krajským soudem navrhovaná konstrukce řešení protiústavnosti spodní hranice pokuty prostřednictvím upuštění od potrestání by porušovala smysl systému koncentrovaného ústavního soudnictví a odporovala by principu dělby moci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, čj. 5 As 46/2008-50, č. 1918/2009 Sb. NSS, přiměřeně též náleží Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09, N 183/63 SbNU 117, č. 22/2012 Sb.).

[25] Výše řečené pochopitelně neznamená, že by měl zákonodárce ohledně minimální výše sankcí naprosto neomezené pole působnosti. Zákonodárce je při stanovování rozmezí pokut limitován ústavněprávním rámcem (náleží Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, N 105/27 SbNU 177, č. 405/2002 Sb.; náleží ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, N 36/32 SbNU 345, č. 299/2004 Sb.; náleží ze dne 13. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 416/04, N 190/35 SbNU 485, č. 190/2004 Sb. ÚS; a náleží ze dne 9. 9. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, č. 219/2014 Sb.). V případě, že dojde k porušení ústavněprávního rámce, je však nutné zvolit takové řešení, které bude respektovat ústavní systém, zejména vázanost soudů i správních orgánů zákonem a systémem koncentrovaného ústavního soudnictví. (...)

## Řízení před soudem: aktivní procesní legitimace Veřejné zdravotní pojištění: úhrada léčivých přípravků

k § 39f odst. 2 písm. a) a § 39g odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění nálezu Ústavního soudu č. 57/2007 Sb. a zákona č. 261/2007 Sb.

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

**Žadatelé o stanovení výše a podmínek úhrady léčivých přípravků ze zdravotního pojištění podle § 39f odst. 2 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, jako držitelé registrace těchto léčivých přípravků a účastníci správního řízení podle § 39g odst. 1 téhož zákona, jsou v rámci soudního přezkumu rozhodnutí v tomto řízení vydaného aktivně procesně legitimováni podle § 65 odst. 1 s. ř. s.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, čj. 4 Ads 35/2013-63)*

**Prejudikatura:** nálezu Ústavního soudu č. 57/2007 Sb.; rozsudky Soudního dvora ze dne 27. 11. 2001, Komise proti Rakousku (C-424/99), ze dne 12. 6. 2003, Komise proti Finsku (C-229/2000), a ze dne 26. 10. 2006, Pohl-Boskamp (C-317/05).

**Věc:** a) Les Laboratoires Servier a b) ABBOTT GmbH & Co. KG proti Ministerstvu zdravotnictví o stanovení úhrady léčivých přípravků, o kasačních stížnostech žalobkyň.

Státní ústav pro kontrolu léčiv (dále jen „Ústav“) rozhodnutím ze dne 22. 12. 2009 změnil výši a podmínky úhrady řady léčivých přípravků v zásadě terapeuticky zaměřitelných s léčivými přípravky náležejícími do referenční skupiny č. 25/2 – antihypertenziva, inhibitory ACE dlouhodobě působící, p. o., podle přílohy vyhlášky č. 384/2007 Sb., o seznamu referenčních skupin. V souladu s § 39c odst. 2 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění Ústav stanovil pro referenční skupinu č. 25/2 základní úhradu za obvyklou denní terapeutickou dávku. Navazujícími výroky zařadil posuzované léčivé přípravky do referenční skupiny č. 25/2 a změnil výši a podmínky jejich úhrady ze zdravotního pojištění v souladu s § 39i odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění.

Proti rozhodnutí Ústavu se žalobkyně odvolaly. Rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 3. 2010 byla jejich odvolání zamítnuta a rozhodnutí Ústavu bylo potvrzeno.

Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně a) bránila žalobou podanou u Městského soudu v Praze. V žalobě vymezila, kterých léčivých přípravků se žaloba týká (vesměs těch, ohledně kterých je držitelkou rozhodnutí

o registraci), vysvětlila, že tyto přípravky obsahují léčivou látku perindopril, určenou k léčbě hypertenze (vysokého krevního tlaku), srdeční nedostatečnosti (selhávání) a snížení rizika (opakování) srdečních příhod. Žalobkyně a) namítala, že správní orgány nesprávně a neúplně zjistily skutkový stav a tento pak po právní stránce nesprávně posoudily. Výše základní úhrady pro referenční skupinu č. 25/2, jakož i výše úhrady posuzovaných léčivých přípravků byly podle jejího přesvědčení stanoveny nesprávně, a to v důsledku nesprávně vybraného referenčního léčivého přípravku. Výpočet byl navíc zkrácen nezákonným přepočtem podle koeficientů, neboť takový postup § 39c zákona o veřejném zdravotním pojištění a prováděcí právní předpisy neumožňují. Vzhledem k netransparentnosti stanovení úhrady došlo podle žalobkyně a) rovněž k porušení čl. 6 odst. 2 směrnice 89/105/EHS o průhlednosti opatření upravujících tvorbu cen u humánních léčivých přípravků a jejich začlenění do oblasti působnosti vnitrostátních systémů zdravotního pojištění (dále jen „směrnice 89/105“). Úhrada léčivých přípravků měla být mimoto ve smyslu § 39b odst. 2 zákona o veřejném

zdravotním pojištění a prováděcích právních předpisů zvýšena oproti základní úhradě referenční skupiny č. 25/2; tak bylo postupováno i v minulosti.

Obdobné žalobní body ve své žalobě uplatnila ve vztahu k jednomu typu léčivého přípravku též žalobkyně b).

Městský soud v Praze spojil obě věci ke společnému projednání. Rozsudkem ze dne 20. 3. 2013, čj. 3 Ad 6/2010-140, obě žaloby zamítl. V odůvodnění se zaměřil na aktivní procesní legitimaci žalobkyň. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, čj. 3 Ads 48/2010-237, jehož závěry byly potvrzeny rozsudkem téhož soudu ze dne 26. 5. 2011, čj. 4 Ads 133/2010-164. Z nich vyplývá, že vzhledem k tomu, že předmětem správního řízení je úhrada zdravotní péče, jsou osobami, které jsou napadeným rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech, pojištěnci jako účastníci pojistného vztahu. Žadatelé o stanovení výše a podmínek úhrady léčivých přípravků ze zdravotního pojištění jsou sice ze zákona účastníky řízení, vzhledem k povaze řízení však představují třetí osoby, které sice mají své ekonomické zájmy na úhradách ze zdravotního pojištění, tyto však nelze přezkoumávat v rámci soudního přezkumu rozhodnutí o výši úhrady, neboť s předmětem řízení nesouvisí. Není tak dána žalobní legitimace žalobkyň jako žadatelů podle § 65 odst. 1 s. ř. s., jako účastníkům správního řízení jim nicméně svědčí procesní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Soudní ochrana jim proto může být poskytnuta pouze v rozsahu jejich veřejných subjektivních práv procesních, nikoli však hmotných.

Závěry týkající se procesní legitimace vztáhl městský soud na danou věc a dospěl k závěru, že námitky vztahující se k jejich procesním právům nejsou důvodné.

Proti rozsudku městského soudu podaly obě žalobkyně (stěžovatelky) kasační stížnosti. Městský soud podle nich nerespektoval právní názor vyslovený v nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 36/05, č. 57/2007 Sb., a v judikatuře Soudního dvora EU. Rozpor se zákonem stěžovatelky spatřují v omezení soudní ochrany jejich práv vý-

hradně na veřejná subjektivní práva procesní; městský soud vyloučil z přezkumu veškeré námitky týkající se jejich práv hmotných. Aplikace hmotného práva je však pro řádné posouzení věci stěžejní. Postupem městského soudu byli poškozeni i pojištěnci, kteří ale vůbec nejsou účastníky daného správního řízení, a nemohou v něm tak ani uplatnit své námitky. Právní úprava stanovení výše a podmínek úhrad léčivých přípravků ze zdravotního pojištění v rámci správního řízení byla přijata k provedení výše uvedeného nálezu Ústavního soudu. Důvodem ke zrušení předchozí právní úpravy Ústavním soudem byla právě absence efektivní soudní ochrany dotčených osob, mj. držitelů registrace, mezi něž patří i stěžovatelky. Ve stejném rozsahu by měl být garantován i soudní přezkum rozhodnutí vydaného ve správním řízení.

Výklad provedený městským soudem je podle stěžovatelek formalistický a neodpovídající smyslu a účelu zákona. V řízení před správními orgány vystupovaly stěžovatelky v intencích § 39g odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění jako účastníci, nikoli pouze jako třetí osoby. Řízení bylo zahájeno na základě jejich žádostí, ony se však nemohou domáhat soudního přezkumu jeho výsledku. Postupem městského soudu bylo mimoto nezákonně rozlišováno mezi účastníky řízení podle § 39f odst. 2 písm. a) a b) na jedné straně a podle písm. c) zákona o veřejném zdravotním pojištění na straně druhé. Dále byl porušen čl. 6 odst. 2 směrnice 89/105, jak byl interpretován rozsudky Soudního dvora EU ze dne 27. 11. 2001, *Komise proti Rakousku*, C-424/99, a ze dne 12. 6. 2003, *Komise proti Finsku*, C-229/00. Stěžovatelky jsou nadnárodními farmaceutickými společnostmi, působícími v řadě zemí Evropské unie; v žádné jiné zemi však nebyly konfrontovány s takovým omezením svých práv na soudní přezkum.

Žalovaný ve svém vyjádření poukázal na to, že městský soud vycházel z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu. Měl za to, že napadený rozsudek není v rozporu s výše uvedeným nálezem sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ani se směrnicí 89/105. Požadavky nálezu i unijního práva jsou podle žalovaného plně

realizovány již možností podat odvolání, tedy dvojstupňovostí správního řízení. Žalovaný jako správní orgán II. stupně se věci zabývá jak po stránce procesní, tak i po stránce hmotné.

Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu, kterému věc připadla, dospěl při předběžném posouzení věci k odlišnému právnímu názoru, než jaký byl zaujat v již citovaném rozsudku čj. 3 Ads 48/2010-237. Proto usnesením ze dne 23. 1. 2014, čj. 4 Ads 35/2013-37, předložil věc rozšířenému senátu.

V odůvodnění čtvrtý senát předně uvedl, že právní názor vyslovený v napadeném rozsudku městský soud převzal z výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, čj. 3 Ads 48/2010-237, v němž třetí senát zdejšího soudu judikoval, že žadatelé o stanovení výše a podmínek úhrady podle zákona o veřejném zdravotním pojištění jsou aktivně legitimováni k podání správní žaloby podle § 65 odst. 2 s. ř. s.

Čtvrtý senát s názorem třetího senátu nesouhlasil, jelikož byl přesvědčen, že stěžovatelkám jako žadatelkám o stanovení výše a podmínek úhrady léčivých přípravků ze zdravotního pojištění podle § 39f odst. 2 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění a účastníkům řízení podle § 39g odst. 1 téhož zákona je v rámci soudního přezkumu rozhodnutí, kterým bylo o jejich žádosti rozhodnuto, třeba garantovat plnou aktivní procesní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s., nikoli pouze omezenou žalobní legitimaci podle odstavce 2 téhož ustanovení. Soudní ochrana tedy musí být poskytována nejen v rozsahu veřejných subjektivních práv procesních, nýbrž i co do přezkumu námitek, týkajících se zásahu do veřejných subjektivních práv hmotných.

Svůj právní názor čtvrtý senát dovodil z postavení stěžovatelek ve správním řízení. Zákon o veřejném zdravotním pojištění koncipuje správní řízení a v něm vydané správní rozhodnutí o stanovení výše a podmínek úhrady léčivých přípravků ze zdravotního pojištění tak, že toto řízení bylo zahájeno na základě žádosti stěžovatelek jako žadatelek podle § 39f odst. 2 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění, týkalo se úhrad lé-

čivých přípravků, ohledně kterých jsou stěžovatelky držitelkami registrace, ve kterém vystupovaly jako účastnice řízení podle § 39g odst. 1 téhož zákona.

Omezení soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů na procesní práva žadatelů o vydání rozhodnutí jako účastníků řízení nelze podle názoru čtvrtého senátu obhájit s odkazem na to, že předmětem řízení podle zákona o veřejném zdravotním pojištění jsou výhradně povinnosti pojištěnců odvádět pojistné a jejich tomu odpovídající práva na úhradu zdravotní péče. Takové restriktivní pojetí neodpovídá již gramatickému výkladu § 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění.

Podle čtvrtého senátu nelze při absenci zvláštní úpravy zákona, která by postavení stěžovatelek v řízení a práva z toho plynoucí výslovně zúžila, dovozovat, že by takovým žadatelům a účastníkům řízení měla být garantována práva v rozsahu jiném, než jaká jsou garantována jiným žadatelům, resp. účastníkům řízení, např. zdravotním pojišťovně ve smyslu § 39f odst. 2 písm. c) a § 39g odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Takový výklad zákona mohou stěžovatelky oprávněně považovat za diskriminační, zakládající nedůvodnou nerovnost mezi jednotlivými účastníky řízení. V této souvislosti se lze rovněž ztotožnit s úvahami stěžovatelek prezentovanými v kasační stížnosti, totiž že odepřením plného soudního přezkumu napadeného rozhodnutí mohou být poškozeni i pojištěnci, které zákon vůbec neřadí mezi účastníky správního řízení, a lze tak patrně dovozovat, že ani jim nepřisluší plná aktivní procesní legitimace. Pokud by tomu tak bylo, zůstaly by jedinými subjekty, které by se mohly proti správnímu rozhodnutí bránit bez omezení, zdravotní pojišťovny; v takovém případě je možno spekulovat, zda se zájmy pojištěnců v řízeních tohoto druhu spíše překrývají se zájmy držitelů registrace léčivých přípravků nebo se zájmy zdravotních pojišťoven, jinými slovy, jaký vliv může mít omezení žalobní legitimace držitelů registrace na ochranu zájmů pojištěnců v řízení.

Pro posouzení předkládané otázky je podle čtvrtého senátu bez významu, zda se v případě soudního přezkumu rozhodnutí o výši

a podmínkách úhrady jedná o ochranu ekonomických či (rovněž) jiných zájmů žadatele jako účastníka řízení. Nejen totiž, že ohledně řady druhů správního řízení, zejména těch, jejichž účastníky jsou podnikatelé, lze dovozovat, že jejich předmětem jsou toliko ekonomické zájmy účastníků řízení, ale v nyní projednávané věci je namístež zvažovat dotčení i jiných než ekonomických zájmů, což ostatně stěžovatelky v řízení opakovaně namítaly. Lze tak mít např. za to, že rozhodování správních orgánů o výši úhrady léčivých přípravků ze zdravotního pojištění či její změně může představovat podstatný zásah do právní jistoty či legitimních očekávání; může mít vliv na celkové podnikání farmaceutických společností či jiných dotčených subjektů na území České republiky. Vzhledem k tomu, že výše úhrady je nepochybně stěžejním faktorem pro rozsah použití a odbytu konkrétního léčivého přípravku na českém trhu, může stanovení nepřiměřeně nízké úhrady v krajním případě vést až k likvidaci daného podnikatele, popř. jeho odchodu a ohrožení investice v České republice.

Čtvrtý senát nabyl přesvědčení, že zákon o veřejném zdravotním pojištění nedává prostor k interpretaci, že držitelé registrace, dovozci či výrobci jako žadatelé ve smyslu § 39f odst. 2 písm. a) a b) zákona o veřejném zdravotním pojištění nejsou rozhodnutím Ústavu o výši úhrady konkrétního léčivého přípravku či potraviny pro zvláštní lékařské účely ze zdravotního pojištění přímo dotčeni na svých veřejných subjektivních právech. Zejména nelze dovozovat, že tyto osoby nemají žádná veřejná subjektivní práva, o kterých je v řízení rozhodováno. Podle čtvrtého senátu k těmto subjektům nelze přistupovat jako ke třetím osobám, které mají toliko určitý zájem na výsledku řízení, jejich veřejná subjektivní práva však výsledkem řízení zůstávají nedotčena. Dotčení jejich práv výsledkem řízení je mimo jiné zcela odlišné povahy, než jak je tomu v případě řízení o návrhu třetí osoby na zrušení (cizí) ochranné známky podle § 31 odst. 1 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách.

Právní názor třetího senátu, vyslovený v již citovaném rozsudku čj. 3 Ads 48/2010-237,

podle přesvědčení čtvrtého senátu nemůže obstát ani ve světle výše zmíněného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/05, jímž byla dnem 31. 12. 2007 zrušena předchozí úprava § 15 odst. 10 a navazujících ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění. V odůvodnění nálezu Ústavní soud jako jeden z důvodů pro zrušení předcházející úpravy uvedl, že dotčené subjekty se za dřívějšího právního stavu nemohly domoci soudní ochrany. K posouzení otázky předkládané rozšířenému senátu může naopak jen stěžii přispět obsah usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 42/10. Z odůvodnění tohoto usnesení Ústavního soudu nelze vyčíst žádný postoj týkající se rozsahu soudního přezkumu správního rozhodnutí o výši úhrad léčivých prostředků ze zdravotního pojištění.

Čtvrtý senát konečně citoval z práva Evropské unie, které se dané problematiky týká. Soudní ochranu držitelů registrace, popř. výrobců či distributorů léčivých prostředků, nelze redukovat na přezkum zásahu do veřejných subjektivních práv procesních ani v kontextu čl. 6 odst. 2 směrnice 89/105. Povinnost respektovat při aplikaci právní úpravy zákona o veřejném zdravotním pojištění úpravu čl. 6 odst. 2 směrnice vyplývá již ze skutečnosti, že zákon o veřejném zdravotním pojištění byl přijat mj. právě k provedení citované směrnice. Článek 6 odst. 2 je třeba interpretovat v kontextu ostatních ustanovení směrnice 89/105. Čtvrtý senát dále odkázal na výše citované rozsudky Soudního dvora EU ve věci Komise proti Rakousku a ve věci Komise proti Finsku. Na posouzení věci podle čtvrtého senátu (který odkázal též na shodný názor v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/05) nemůže nic změnit, že čl. 6 odst. 2 směrnice 89/105 poukazuje na výchozí rozhodnutí o zápisu léčivého přípravku do seznamu přípravků hrazených systémem zdravotního pojištění a výslovně nepamatuje na navazující rozhodnutí o výši úhrady takového léčivého přípravku. Čtvrtý senát dále odkázal na rozsudek ze dne 26. 10. 2006, Pohl-Boskamp, C-317/05, v němž Soudní dvůr EU shledal přímý účinek čl. 6 odst. 2 směrnice 89/105.

Čtvrtý senát proto považoval interpretaci a aplikaci čl. 6 odst. 2 a navazujících ustanovení směrnice 89/105 za natolik jednoznačnou, a to i ve světle výkladu provedeného Ústavním soudem pro účely aplikace zákona o veřejném zdravotním pojištění, že neshledal důvody pro položení předběžné otázky Soudnímu dvoru podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Čtvrtý senát předložil věc rozšířenému senátu NSS s těmito otázkami:

*Jsou žadatelé o stanovení výše a podmínek úhrady léčivých přípravků ze zdravotního pojištění podle § 39f odst. 2 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění jako držitelé registrace těchto léčivých přípravků a účastníci správního řízení podle § 39g odst. 1 téhož zákona, v rámci soudního přezkumu rozhodnutí v tomto řízení vydaného aktivně procesně legitimováni podle § 65 odst. 1 s. ř. s. nebo toliko podle odstavce 2 téhož ustanovení? Lze soudní ochranu žadatelů omezit na veřejná subjektivní práva procesní nebo je třeba podrobit přezkumu i námitky týkající se zásahu do jejich veřejných subjektivních práv hmotných?*

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že žadatelé o stanovení výše a podmínek úhrady léčivých přípravků ze zdravotního pojištění podle § 39f odst. 2 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění jako držitelé registrace těchto léčivých přípravků a účastníci správního řízení podle § 39g odst. 1 téhož zákona jsou v rámci soudního přezkumu rozhodnutí v tomto řízení vydaného aktivně procesně legitimováni podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

Rozšířený senát věc vrátil k projednání a rozhodnutí čtvrtému senátu.

### **Z odůvodnění:**

#### **V.**

### **Posouzení věci**

(...)

#### **V.2 Posouzení věci**

[28] Rozšířený senát na úvod zdůrazňuje, že posuzovaná problematika má základ v právu EU, konkrétně ve směrnici 89/105/EHS.

[29] Směrnice 89/105 v preambuli zdůrazňuje, „že členské státy přijaly opatření hospodářské povahy týkající se registrace léčivých přípravků za účelem kontroly nákladů zdravotnictví na tyto přípravky; [...] tato opatření zahrnují přímou a nepřímou kontrolu cen léčivých přípravků jako důsledek neexistence hospodářské soutěže na trhu s léčivými přípravky nebo její nedostatečnosti a omezení sortimentu přípravků, jež jsou hrazeny vnitrostátními systémy zdravotního pojištění“. Směrnice zdůrazňuje, „že hlavním cílem těchto opatření je podpora veřejného zdraví zajištěním dostupnosti dostatečného zásobování léčivými přípravky za přiměřené ceny“. Současně „by však účelem těchto opatření měla být také podpora rentability ve výrobě léčivých přípravků a povzbuzení výzkumu a vývoje nových léčivých přípravků, na čemž v zásadě závisí zachování vysoké úrovně veřejného zdraví v rámci Společenství“ (bod 7 preambule).

[30] Směrnice přistupuje k problematice regulace léčivých přípravků z pohledu Evropské unie jako celku (s ohledem na rok vydání hovoří ještě o Evropském hospodářském společenství). Protože rozdíly ve vnitrostátní regulaci „mohou brzdít nebo narušovat obchod s léčivými přípravky uvnitř [Unie], a tím přímo ovlivňovat fungování společného trhu, pokud jde o léčivé přípravky“ (bod 8 preambule), je třeba být při rozhodování ve věcech léčivých přípravků maximálně transparentní. „[J]ako první krok k odstranění těchto rozdílů je naléhavě nutné stanovit řadu požadavků umožňujících všem zúčastněným osobám ověřit, že vnitrostátní opatření nevytvářejí množstevní omezení dovozu nebo vývozu ani opatření s rovnocenným účinkem“. Tyto požadavky se „dotýkají politiky jednotlivých států v oblasti tvorby cen a zavádění systémů sociálního zabezpečení jen do té míry, v níž je to nutné k zajištění průhlednosti ve smyslu této směrnice“ (bod 10 preambule).

[31] Článek 1 odst. 1 směrnice dává členským státům povinnost zajistit, „aby veškerá vnitrostátní právní nebo správní opatření ke kontrole cen humánních léčivých přípravků nebo k omezení sortimentu léčivých

*přípravků hrazených vnitrostátními systémy zdravotního pojištění byla v souladu s požadavky této směrnice*“. Článek 6 směrnice, na který čtvrtý senát ve svém rozhodnutí odkazuje, se použije, „*jestliže je léčivý přípravek hrazen systémem zdravotního pojištění jen poté, co příslušné orgány rozhodnou o zápisu dotyčného léčivého přípravku do pozitivního seznamu léčivých přípravků hrazených vnitrostátním systémem zdravotního pojištění*““. Článek 6 stanoví některé podrobnosti řízení s tím souvisejícího, v odstavci 2 pak deklaruje, že „*[k]aždé rozhodnutí o zamítnutí zápisu léčivého přípravku do seznamu přípravků hrazených systémem zdravotního pojištění musí obsahovat odůvodnění na základě objektivních a ověřitelných kritérií, včetně, je-li to nezbytné, znaleckých posudků nebo doporučení, o která se rozhodnutí opírá. Kromě toho musí být žadatel informován o opravných prostředcích, kterých může podle platných předpisů využít, a o lhůtách pro jejich uplatnění*““. Jak bude vysvětleno dále (bod [49]), poslední věta čl. 6 odst. 2 míří na přezkum rozhodnutí soudem nebo orgánem soudního typu. Současně se garance v tomto ustanovení uvedené vztahují nejen na rozhodnutí o zamítnutí zápisu léčivého přípravku, ale též na jakékoliv následné rozhodnutí o změně výše a podmínek úhrady, třebaže snad původní rozhodnutí žádosti vyhovělo (viz bod [51] níže).

[32] Je třeba poznamenat, že právě uvedené principy nepředstavují jen požadavky práva EU na právo České republiky jako členského státu Unie, ale nepřímě se promítají též do výkladu požadavků práva na spravedlivý proces a přístup k soudu podle českého ústavního pořádku (viz k tomu dále analyzovaný náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/05).

[33] Současná česká právní úprava správního rozhodování o žádostech o stanovení výše a podmínek úhrady podle § 39f odst. 2 písm. a) a b) zákona o veřejném zdravotním pojištění je přímým důsledkem již výše citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/05, kterým Ústavní soud zrušil jako protiústavní předchozí znění § 15 odst. 5 a odst. 10 téhož zákona. Výklad Ústavního soudu k ústavnosti předchozí verze zákona je tudíž

závazný i pro Nejvyšší správní soud, který jej musí vzít v potaz při ústavně souladné interpretaci současného znění téhož zákona (čl. 89 odst. 2 Ústavy).

[34] Znění zákona o veřejném zdravotním pojištění až do derogačního zásahu Ústavního soudu vycházelo z toho, že stanovení výše úhrady z prostředků veřejného zdravotního pojištění se děje vyhláškou ministerstva zdravotnictví (§ 15 odst. 5 a 10 zákona ve znění do 31. 12. 2007). Ústavní soud to vyhodnotil tak, že takováto vyhláška „*není obecnou normou, nýbrž ‚souborem individuálních rozhodnutí‘, a bylo by proto namístě uplatnit režim předvídaný v čl. 36 odst. 1, eventuálně i odst. 2 Listiny [základních práv a svobod (dále jen ‚Listina‘)]*“ (bod 37 nálezu). Jak Ústavní soud dále uvedl, „*stanovení konkrétní výše úhrady má zásadní význam pro poptávku po tom kterém léčivu, a to dle zásady, že poptávka je tím větší, čím je vyšší podíl úhrady z veřejného zdravotního pojištění. Toto rozhodnutí ministerstva o konkrétní výši úhrady toho kterého léčiva, resp. v našem případě to, v jaké podobě připraví a publikuje předmětnou vyhlášku, se tak odráží i na hospodářském výsledku a prospěchu příslušného výrobce či distributora. Vytvářením nerovných podmínek pro podnikatele svým způsobem deformuje jejich svobodnou soutěž na trhu humánních léčiv. Podmínky pro podnikání ovšem musí být pro všechny jeho účastníky shodné, a to i pokud jde o jeho omezení daná zákonem. Všichni výrobci a distributori léčivých přípravků mohou na vnitrostátním trhu podnikat jen za splnění zákonem stanovených podmínek, které však musí být pro všechny stejné. Pokud se zařazením určitého přípravku na seznam léčiv hrazených z prostředků veřejného zdravotního pojištění jeho výrobce či distributor dostává proti jiným výrobcům či distributorům do výhody, musí se o to důsledněji dbát na to, aby tuto nerovnost vyvažovala možnost kontroly transparentnosti vytváření těchto podmínek, a to v každém individuálním případě*“ (bod 38).

[35] Ústavní soud vzal v úvahu též judikaturu Soudního dvora EU (viz k tomu dále body [48] a násl.). Upozornil, že znění čl. 6 odst. 2



směrnice 89/105 a na něj navazující judikatura Soudního dvora vyžadují, aby všechna podstatná rozhodnutí v této oblasti „byla činěna formou individuálních správních rozhodnutí (jinými slovy se má žadateli dostat rozhodnutí, jehož zdůvodnění je založeno na objektivních a ověřitelných kritériích). [...] [T]o, jak [Soudní dvůr] vykládá principy odpovídající základním právům a svobodám, nemůže zůstat bez odezvy při výkladu vnitrostátního práva a jeho souladu s ústavně zaručenými právy. [...] Jestliže tedy [Soudní dvůr] dovodil, že rozhodováním o zařazení léčivých přípravků do seznamu léčiv hrazených z prostředků veřejného zdravotního pojištění dochází k zásahu do práv jejich výrobců a distributorů, a proto je třeba důsledně dbát na dodržování principů fair procesu, pak musí Ústavní soud k této argumentaci při výkladu čl. 36 odst. 1, resp. 2 Listiny přihlídnout.“ Tehdejší § 15 odst. 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění těmto ústavněprávním požadavkům nevyhovoval, neboť žadateli negarantoval, „aby rozhodnutí o jeho žádosti bylo založeno na objektivních a ověřitelných kritériích, aby bylo soudně přezkoumatelné a aby bylo vydáno bez zbytečných průtahů. O začlenění konkrétního léčiva do množiny léčiv ze zdravotního pojištění hrazených plně a do množiny léčiv hrazených pouze částečně, jakož i o konkrétní výši úhrady však ministerstvo rozhoduje nikoliv ve správním řízení, ale v rámci normotvorného procesu.“ (bod 41 nálezu).

[36] Tím, že zákon do konce roku 2007 delegoval toto rozhodování na ministerskou normotvorbu, zbavil žadatele dle Ústavního soudu soudní ochrany (bod 46 nálezu). Ve shodě se Soudním dvorem EU Ústavní soud zdůraznil, že „žadatel musí mít možnost využít opravného prostředku efektivně zajišťující ochranu jeho práv. Navíc administrativní opravný prostředek nepovažuje za dostatečný, měl by mít povahu soudního přezkumu“ (bod 47). Ústavní soud dále uvedl, že „[v]hodnost konkrétní výše úhrady toho kterého léčiva by měla být zjišťována v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, s možností uvážit všechny rozpory a připomínky. [...] [R]ozhodnutí o tom kterém léčivu [musí

být] odůvodněno, aby bylo zřejmé, proč jeho předpoklady pro zařazení do systému úhrad ze zdravotního pojištění jsou lepší než předpoklady léčiv jiných, a jak se rozhodující orgán s podstatnými argumenty vyrovnal“ (bod 48).

[37] Zákonodárce na derogaci § 15 odst. 5 a odst. 10 reagoval přijetím zcela nového rozhodovacího režimu. Zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, byla s účinností od 1. 1. 2008 do zákona o veřejném zdravotním pojištění doplněna nová část šestá, obsahující podrobnou úpravu regulace cen a úhrad prostřednictvím individuálních správních řízení. Část šestá navazuje na § 15 odst. 5 větu první téhož zákona, podle něhož „[z]e zdravotního pojištění se hradí při poskytování ambulantní zdravotní péče léčivé přípravky a potraviny pro zvláštní lékařské účely, pokud pro ně [Ústav] rozhodl o výši úhrady“ (§ 39h). O stanovení výše a podmínek úhrady jednotlivých léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely ze zdravotního pojištění se rozhoduje na základě žádosti podle § 39f, kterou podle odstavce 2 tohoto ustanovení „mohou podat a) držitel rozhodnutí o registraci léčivého přípravku, je-li léčivý přípravek registrován, a dovozce nebo tuzemský výrobce potraviny pro zvláštní lékařské účely; b) dovozce nebo tuzemský výrobce léčivého přípravku, je-li jím dovážený nebo vyráběný léčivý přípravek používán na území České republiky v rámci specifického léčebného programu nebo jiný předkladatel specifického léčebného programu; c) zdravotní pojišťovna“. Podle § 39g odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění „[ú]častníkem řízení o stanovení maximální ceny a řízení o stanovení výše a podmínek úhrady jsou osoby, které podaly žádost, zdravotní pojišťovny, nejsou-li osobami, které podaly žádost, držitel registrace, jde-li o registrovaný léčivý přípravek, dovozce nebo tuzemský výrobce, jde-li o neregistrovaný léčivý přípravek používaný ve schváleném specifickém léčebném programu, nebo o potraviny pro zvláštní lékařské účely“. O výši a podmínkách úhrady rozhoduje Ústav správním rozhodnutím podle § 39h zákona, přičemž proti tomuto rozhodnutí je přípustné odvolání, o němž rozhoduje Ministerstvo

zdravotnictví jako správní orgán druhého stupně.

[38] Třetí senát již za účinnosti nového znění zákona při rozhodování věci vedené pod sp. zn. 3 Ads 48/2010 dospěl k závěru, že i nová právní úprava ve znění zákona č. 261/2007 Sb. je protiústavní. Proto předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení celé části šesté zákona o veřejném zdravotním pojištění. V tomto návrhu argumentoval, že účastníky specifického správního řízení před Ústavem jsou jednak subjekty dodávající léčivé přípravky a potraviny pro zvláštní lékařské účely osobám zabývajícím se jejich distribucí nebo výdejem, jednak subjekty, jejichž úkolem je hradit část výsledné ceny léčivých přípravků či potravin pro zvláštní lékařské účely z veřejného zdravotního pojištění. Podle třetího senátu ani u jedné z těchto skupin účastníků nelze stanovením výše úhrady z veřejného zdravotního pojištění dovést přímé dotčení na jejich právech, natož právech veřejných. Výsledné správní rozhodnutí je nástrojem cenové regulace, tj. svou povahou cenovým předpisem, který neupravuje právní vztahy mezi účastníky *inter partes*, nýbrž stanovuje výši úhrady z veřejného zdravotního pojištění, a to *erga omnes*. Nejvíce jsou pak rozhodnutím Ústavu dotčeni koneční spotřebitelé, tj. pacienti. Materiálně nahlíženo je předmětem správního řízení před Ústavem cenová regulace, účastníci řízení žádnými hmotnými právy nedisponují a výsledné správní rozhodnutí je abstraktní normativní akt. Jako formu přijetí právní normy nelze akceptovat správní řízení s možností podání odvolání, včetně přezkumu správními soudy. Podle třetího senátu tak napadená úprava zcela matoucím způsobem směřuje tvorbu práva s jeho aplikací a činí zcela nečitelným, zda zákonodárce zmocnil Ústav k vydávání individuálních aktů aplikace práva nebo k podzákoné normotvorbě ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy.

[39] Ústavní soud návrh na zrušení části šesté odmítl jako zjevně neopodstatněný, a to velmi stručným usnesením sp. zn. Pl. ÚS 42/10. K argumentaci třetího senátu Ústavní soud jen velmi stručně odvětil, „že současná úprava, obsažená v části šesté zákona č. 48/1997 Sb., nazvaná ‚Regulace cen a úhrad

léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely‘, respektuje požadavky, které Ústavní soud stanovil v uvedeném nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 36/05]. Tato skutečnost činí návrh navrhovatele zjevně neopodstatněným. Vždyť právě skutečnost, že k navrhovateli doputovala kasační stížnost, mající původ ve zmíněném správním řízení, prokazuje, že část šestá zákona [o veřejném zdravotním pojištění] respektuje požadované záruky ‚fair procesu‘. Ve způsobu, jakým je v této části upraven postup tvorby cen, není nic protiústavního. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud v posuzované věci neshledal důvod, pro který by se měl od svých závěrů, uvedených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/05 odchýlit, v dalším jen odkazuje na jeho odůvodnění.“

[40] Nejvyšší správní soud po vydání usnesení Ústavního soudu vydal dne 28. 4. 2011 již shora opakovaně citovaný rozsudek čj. 3 Ads 48/2010-237, v němž dospěl k závěru, že žadatelé o stanovení výše a podmínek úhrady podle § 39f odst. 2 písm. a) a b) zákona o veřejném zdravotním pojištění, jsou aktivně legitimováni k podání správní žaloby podle § 65 odst. 2 s. ř. s.

[41] Třetí senát především konstatoval, že obsahem právních vztahů „v rámci veřejného zdravotního pojištění je povinnost pojištěnců odvádět stanovenou část svých příjmů [...] zdravotní pojišťovně v podobě pojistného na straně jedné a jejich tomu odpovídající právo na úhradu zdravotní péče v případech, kdy dojde k pojistné události (nemoc) na straně druhé (§ 13 odst. 1 zákona [o veřejném zdravotním pojištění]). Zdravotní péče hrazená ze zdravotního pojištění pak zahrnuje mimo jiné také poskytování léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely [§ 13 odst. 2 písm. f) a g) zákona]. [...] Předmětem správního řízení, ve kterém se rozhoduje o podmínkách a výši úhrady ze zdravotního pojištění, je [...] úhrada zdravotní péče realizované formou poskytnutí léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely. Osobami, které jsou [...] rozhodnutím přímo dotčeny na svých veřejných subjektivních právech, jsou pak [podle třetího senátu] pojištěnci jako účastníci pojistného vztahu s tou kterou zdravotní pojiš-

řetnou. Naproti tomu zákon prý „ne zcela přesně“ dává právo být účastníkem správního řízení též (slovy třetího senátu) „*třetím osobám*“, podaly-li tyto osoby žádost na zahájení řízení dle zákona [§ 39f odst. 2 písm. a) a b) zákona].

[42] Třetí senát sice připustil, že tyto tzv. „*třetí osoby*“ „*nepochybně mají své povýtce ekonomické zájmy na realizaci zdravotního pojištění a úhradách z prostředků zde akumulovaných* [...] [t]yto zájmy však [prý] nelze uplatňovat v rámci soudního přezkumu rozhodnutí Ústavu o výši úhrady, neboť zde nebyly předmětem rozhodování. [...] Předmětem řízení před Ústavem je totiž „*úhrada zdravotní péče jakožto plnění z pojistného vztahu mezi pojišťovnou a pojištěnci. Hospodářské zájmy osob, které se podílejí na usku-tečňování tohoto vztahu, nejsou a nemohou být předmětem posouzení* [...] Ústavem, neboť s tímto vztahem nesouvisí a Ústav není k jejich posouzení příslušný (srov. § 13 zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech). Ochrana ekonomických zájmů (soutěžních práv) subjektů podle § 39f odst. 2 písm. a) a b) zákona [o veřejném zdravotním pojištění], která je bezesporu žádoucí, proto nemůže být poskytována tak říkajíc „po linii zdravotního pojištění, nýbrž „po linii ochrany hospodářské soutěže“, ke které jsou ovšem právním řádem povolány odlišné orgány veřejné správy.“

[43] S touto argumentací, na které třetí senát postavil svůj rozsudek, rozšířený senát nesouhlasí. Tato argumentace je nejen v rozporu s jazykovým výkladem zákona o veřejném zdravotním pojištění, ale je především v rozporu s předchozím nálezem Ústavního soudu, směrnicí 89/105 a tuto směrnici vykládající judikaturou Soudního dvora EU.

[44] Rozšířený senát má ve shodě se čtvrtým senátem za to, že závěry třetího senátu jsou v rozporu již jen s jazykovým výkladem zákona o veřejném zdravotním pojištění. Z výkladu tohoto zákona, ve znění jeho novely zákonem o stabilizaci veřejných rozpočtů, nelze v žádném případě vyčíst, že by se vztahoval výhradně jen na právní vztahy pojištěnců ve vztahu k pojišťovnám, tedy na povinnosti pojištěnců odvádět pojistné a jejich tomu odpovídající práva na úhradu zdravotní

péče. Takové restriktivní pojetí neodpovídá již jen gramatickému výkladu § 1 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění, který vymezuje tři oblasti působnosti zákona, a sice a) veřejné zdravotní pojištění; b) rozsah a podmínky, za nichž je poskytována zdravotní péče, resp. hrazeny zdravotní služby (ve znění účinném od 1. 4. 2012); c) způsob stanovení cen a úhrad léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely hrazených ze zdravotního pojištění. Rozšířený senát souhlasí s názorem čtvrtého senátu, že rozhodování o výši a podmínkách úhrady léčivých přípravků ze zdravotního pojištění je třeba již jen s ohledem na § 1 odst. 1 písm. c) zákona vnímat jako plnohodnotnou a pojmově samostatnou součást právní úpravy zákona o veřejném zdravotním pojištění. Předmětem správních řízení tohoto druhu tedy není úhrada zdravotní péče jakožto plnění z pojistného vztahu mezi pojišťovnou a pojištěnci, nýbrž stanovení úhrad léčivých přípravků ze zdravotního pojištění jako samostatný okruh právních vztahů ve smyslu § 1 odst. 1 písm. c) zákona o veřejném zdravotním pojištění.

[45] Osobami, které jsou přímo dotčeny na svých veřejných subjektivních právech rozhodnutím o výši úhrad léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely hrazených ze zdravotního pojištění, jsou proto též účastníci řízení podle § 39f odst. 2 písm. a) a b) zákona o veřejném zdravotním pojištění.

[46] Pro opačný, restriktivní a především v rozporu se samotným textem zákona jsoucí výklad neexistuje žádná interpretační opora. Takovýto restriktivní výklad by ostatně byl v rozporu s účely samotné úpravy rozhodování o výši úhrad léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely hrazených ze zdravotního pojištění, jak byla tato názorně vyjádřena v preambuli směrnice 89/105 (viz body [29] a [30] shora). Rozšířený senát připomíná, že účelem příslušné úpravy je posílit transparentnost rozhodovacích procesů, zabránit negativním dopadům netransparentních, svévolných nebo diskriminačních rozhodnutí na společný evropský trh s léčivými přípravky. Tyto zájmy nelze delegovat do oblasti práva hospodářské soutěže, jak nesprávně činí třetí senát.

[47] Výklad třetího senátu je v rozporu s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 36/05. Ústavní soud tam zdůraznil, že „rozhodování o zařazení léčivých přípravků do seznamu léčiv hrazených z prostředků veřejného zdravotního pojištění zasahuje do práv jejich výrobců a distributorů“, což se musí promítnout též do výkladu čl. 36 odst. 1, resp. 2 Listiny. Rozhodnutí správního orgánu musí být „založeno na objektivních a ověřitelných kritériích, aby bylo soudně přezkoumatelné a aby bylo vydáno bez zbytečných průtahů“ (bod 41 nálezu, srov. detailně výše v tomto rozsudku bod [35]).

[48] Právě uvedené je rovněž v plném souladu s korespondující judikaturou Soudního dvora EU k výkladu čl. 6 odst. 2 směrnice 89/105. Předně nutno zdůraznit, že „opravné prostředky“, tedy termín, který užívá čl. 6 odst. 2 směrnice, nelze mechanicky překládat do české právní terminologie ve smyslu opravného prostředku ve správním řízení. Právě tímto směrem jde argumentace žalovaného v jeho vyjádření ke kasačním stížnostem. Rozšířený senát zdůrazňuje autonomní význam tohoto termínu v kontextu práva EU (srov. na jedné straně v německé verzi *Rechtsmittel*, anglicky *remedies*, *recours* ve francouzštině, *los recursos* ve španělštině, *правна защита* v bulharštině, tedy termíny mající jednoznačně širší význam než toliko opravný prostředek ve správním řízení, naopak na straně druhé, polská verze mluví o *środkach odwoławczych* obdobně jako slovenská verze o *opravných prostriedkoch*).

[49] Soudní dvůr EU již v bodu 43 rozsudku ve věci Komise proti Rakousku zdůraznil, že „opravné prostředky“ ve smyslu čl. 6 odst. 2 směrnice se nesmí omezovat na přezkum rozhodnutí před správními orgány, nýbrž se musí jednat o opravné prostředky vedoucí k přezkumu „skutečnými soudními orgány“ (*echte Rechtsprechungsorganen, genuine judicial bodies*). Soudní dvůr požadavek soudního přezkumu vyvodil z obecného principu práva EU společného právním tradicím členských států (bod 45).

[50] Argument, který činí třetí senát, podle něhož rozhodování správního orgánu podle směrnice 89/105 dopadá jen na právní

vztahy mezi pojišťovnou a pojištěnci, pak Soudní dvůr rezolutně odmítl ve svém rozsudku ve věci *Pohl-Boskamp*. K obdobnému argumentu vznesenému žalovaným správním orgánem Soudní dvůr uvedl, že „účinkem uvedeného rozhodnutí je umožnit hrazení souboru léčivých přípravků obsahujících účinné látky, které jsou v něm uvedeny. Z tohoto důvodu se na toto rozhodnutí vztahuje článek 6 směrnice 89/105. V této souvislosti není důležité, zda se rozhodnutí dotčených v původním řízení mohou dovolávat pouze pojištěnci v jejich vztahu se zdravotními pojišťovnami, neboť pro použití uvedeného článku je rozhodující to, zda dochází k hrazení systémem zdravotního pojištění, či nikoliv.“ (bod 43). Článek 6 bod 2 směrnice 89/105, který disponuje přímým účinkem, tedy „přiznává výrobcům léčivých přípravků, kteří jsou dotčeni rozhodnutím, jehož účinkem je umožnit hrazení některých léčivých přípravků obsahujících účinné látky, právo na odůvodněné rozhodnutí obsahující poučení o opravných prostředcích, přestože právní úprava členského státu nestanoví odpovídající řízení ani opravné prostředky“ (bod 44).

[51] Z rozhodnutí *Pohl-Boskamp* tedy jasně plyne, že rozhodování podle čl. 6 odst. 2 směrnice 89/105, tedy potažmo podle § 39f zákona o veřejném zdravotním pojištění, se týká veřejných subjektivních práv výrobců léčivých přípravků, respektive dalších osob uvedených v § 39f odst. 2 písm. a) a b) uvedeného zákona. V tomto smyslu je bez významu, zda se v konkrétním případě jedná o prvotní stanovení výše a podmínek úhrady léčivých přípravků nebo o následné rozhodnutí o změně výše a podmínek úhrady, respektive zda bylo řízení o takové změně správním orgánem zahájeno na žádost či z moci úřední (stanovisko generálního advokáta Tizzana ze dne 11. 7. 2002, ve věci *Komise proti Finské republice*). Slovy rozsudku ve věci *Pohl-Boskamp* je účinkem takového rozhodnutí vždy otázka ne/hrazení tam uvedených léčivých přípravků, tedy zasahuje do právní sféry výrobců takovýchto přípravků, respektive dalších v zákoně uvedených osob. (...)

## Daňové řízení: postup k odstranění pochybností; daňová kontrola

k § 85 a násl., § 89 a násl. a § 135 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění zákonů č. 30/2011 Sb. a č. 458/2011 Sb. (v textu jen „daňový řád z roku 2009“)

**I. Správce daně může přistoupit k prověření tvrzené daňové povinnosti prostřednictvím daňové kontroly dle § 85 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, i tehdy, nemá-li žádné konkrétní pochybnosti o její správnosti (prověří správnost tvrzení daňového subjektu – např. informací, jež jsou uvedeny v daňových tvrzeních – § 135 a násl. citovaného zákona). Může tak učinit v podstatě kdykoliv, buďto ještě před vyměřením daně (nadměrného odpočtu), anebo i poté, co již dříve daň vyměřil.**

**II. Postup k odstranění pochybností i daňová kontrola (k § 89 a násl. a § 85 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád) jsou postupy, které slouží k prověření správnosti daňových povinností, a o jejich použití i volbě se dle procesní vhodnosti rozhodne správce daně.**

**III. Zvolil-li správce daně k prověření správnosti tvrzené daně (či nadměrného odpočtu) mechanismus daňové kontroly, aniž před tím aktivoval postup podle § 89 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, nevybočil ze zákonných mantinelů.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2014, čj. 1 Afs 107/2014-31)*

**Prejudikatura:** č. 2137/2010 Sb. NSS a č. 2729/2013 Sb. NSS.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným VAMUS PARTNER proti Finančnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobkyně podala dne 19. 12. 2012 přiznání k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období listopad 2012, v němž uplatnila nárok na nadměrný odpočet DPH ve výši 674 367 Kč, a dne 25. 1. 2013 daňové přiznání k DPH za zdaňovací období prosinec 2012, v němž vykážala nadměrný odpočet ve výši 172 746 Kč. Protože jí však správce daně nadměrný odpočet nevyměřil, a tedy nevrátil, domáhala se žalobkyně nápravy prostřednictvím stížnosti podle § 261 daňového řádu z roku 2009. Žalobkyně byla však neúspěšná, její stížnost byla nejprve vyhodnocena správcem daně jako nepřipustná, odvolacím orgánem pak byla vyhodnocena jako nedůvodná. Žalobkyně se domáhala nápravy též cestou návrhu na prověření nečinnosti (§ 38 daňového řádu z roku 2009), avšak rovněž neúspěšně. Z toho důvodu podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Ostravě, prostřednictvím níž se domáhala ochrany proti nezákonnému zásahu,

jenž měl spočívat především v tom, že správce daně počal prověřovat výši uplatněných nadměrných odpočtů prostřednictvím daňové kontroly, aniž by před tím zahájil u žalobkyně postup k odstranění pochybností. Žalobkyně se domnívala, že jí měl správce daně nejprve doručit výzvu, v níž by přesně a srozumitelně formuloval důvody svých pochybností. To se však nestalo, správce daně zahájil daňovou kontrolu, aniž by jí jakékoliv pochybnosti sdělil, a především, aniž by jí daň (či nadměrný odpočet) nejprve vyměřil; v tomto postupu spatřovala žalobkyně nezákonný zásah ze strany správních orgánů.

Krajský soud žalobu zamítl. Odmítl především jako nesprávný názor žalobkyně, že by správce daně musel vždy a za každých okolností vydávat výzvu k odstranění pochybností podle § 89 a násl. daňového řádu z roku 2009 před tím, než zahájí daňovou

kontrolu. Je totiž jen na správci daně, který z prostředků prověření daňové povinnosti zvolí. V dané věci přistoupil správce daně k prověření daňové povinnosti žalobkyně (uplatněnému nároku na nadměrný odpočet) k zahájení daňové kontroly; tu zahájil zákonou cestou, její důvody a rozsah byly řádně a srozumitelně vymezeny. Daňová kontrola byla zahájena do 30 dnů od podání daňového přiznání, nebylo proto důvodu, aby se soud zabýval charakterem lhůty uvedené v § 89 odst. 4 daňového řádu z roku 2009. Správce daně tak zcela v souladu se zákonem zahájil daňovou kontrolu ještě před tím, než žalobkyni stanovil daňovou povinnost. Ostatně tento postup daňový řád z roku 2009 v § 85 a násl. připouští. Krajský soud uzavřel, že v případě žalobkyně nedošlo ze strany žalovaného k nezákonnému zásahu.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost pro nezákonnost a pro nepřezkoumatelnost. Nepřezkoumatelnost rozsudku spočívala dle stěžovatelky v absenci srovnání obou kontrolních institutů – daňové kontroly a postupu k odstranění pochybností. Při zahájení daňové kontroly jí totiž správce daně žádné důvody nesdělil, a ačkoliv to stěžovatelka v žalobě namítala, soud ponechal tuto námitku bez povšimnutí. Nezákonnost v úvahách a postupu žalovaného i soudu pak stěžovatelka spatřovala v tom, že daňová kontrola nemůže nahrazovat postup k odstranění pochybností. Domnívala se především, že správce daně nemůže libovolně vybírat, který z kontrolních mechanismů zvolí. Stěžovatelka dále provedla podrobnou úvahu nad obsahem rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2012, čj. 1 Ans 10/2012-52, č. 2729/2013 Sb. NSS, který se zabývá rozbohem § 89 daňového řádu z roku 2009, a popsal úkony, které musí správce daně provést, zahájí-li postup podle uvedeného ustanovení. Podle přesvědčení stěžovatelky platí, že zahájí-li správce daně daňovou kontrolu, aniž by předcházel postup podle § 89 daňového řádu z roku 2009, musí být již při jejím zahájení daňovému subjektu sděleny nejen pochybnosti (jak je tomu u postupu k odstranění pochybností dle § 89

daňového řádu z roku 2009), ale přímo již důvody, opřené o důkazy. Hodlá-li správce daně prověřovat daňovou povinnost subjektů, musí v každém případě nejprve zahájit postup podle § 89 daňového řádu z roku 2009 a teprve poté daňovou kontrolu. Tento postup správce daně nedodržel, a proto byla jeho činnost nezákonným zásahem do práv stěžovatelky.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Právní názor

#### Nejvyššího správního soudu

(...) [12] Klíčovou otázkou tohoto případu je, zda může správce daně zahájit a provádět daňovou kontrolu, aniž by před tím zahájil a provedl postup k odstranění pochybností. Jinak řečeno, zda je předchozí postup podle § 89 a násl. daňového řádu z roku 2009 nutnou podmínkou pro zahájení a provedení daňové kontroly.

[13] Dle § 89 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 „[m]á-li správce daně konkrétní pochybnosti o správnosti, průkaznosti nebo úplnosti podaného řádného daňového tvrzení nebo dodatečného daňového tvrzení a dalších písemností předložených daňovým subjektem nebo o pravdivosti údajů v nich uvedených, vyzve daňový subjekt k odstranění těchto pochybností“. Dle § 90 odst. 1 téhož zákona „[o] průběhu postupu k odstranění pochybností sepíše správce daně podle povahy odpovědi protokol nebo úřední záznam, ve kterém uvede vyjádření nebo důkazní prostředky, na jejichž základě považuje pochybnosti za zcela nebo zčásti odstraněné, a případné důvody přetrvávajících pochybností“.

[14] Důvodová zpráva k těmto ustanovením uvádí, že postup k odstranění pochybností je uceleným souborem úkonů, jež správce daně fakultativně využívá v rámci nalézacího řízení. Slouží zejména k ověření, zda je tvrzení daňového subjektu podloženo důkazy, jestliže vzniknou pochybnosti o správ-

nosti, průkaznosti, úplnosti nebo pravdivosti daňového tvrzení. V případě, že se správce daně domnívá, že není potřeba provádět kapacitně náročnou daňovou kontrolu, a pro odstranění vzniklých pochybností postačí jen poskytnutí dílčích důkazních prostředků subjektem daně, v tomto duchu jej k tomu vyzve (viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona ze dne 15. 12. 2008, sněmovní tisk č. 685, přístupné v digitálním repozitáři [www.psp.cz](http://www.psp.cz)).

[15] Postup k odstranění pochybností je tedy specifickým procesním institutem, který správce daně používá, pokud má pochybnosti ohledně návrhu daňového subjektu na stanovení daně. Na rozdíl od obecné vyhledávací činnosti, místního šetření nebo daňové kontroly slouží jen a pouze k objasnění konkrétních pochybností, jež brání řádnému stanovení daně. Postup k odstranění pochybností je nepochybně procesním prostředkem k neprodlenému a bezprostřednímu zjištění či ověření řádného splnění daňových povinností daňovým subjektem, který je prioritním nositelem břemene tvrzení a tomu odpovídajícím důkazním břemeni. Legislativní úprava postupu k odstranění pochybností tak vytyčuje mantinely jeho vlastního použití.

[16] V daňovém řádu z roku 2009 byl institut postupu k odstranění pochybností zaveden právě z důvodu nutnosti zdokonalení předchozí úpravy obdobného institutu vytykáčím řízení (viz § 43 a násl. zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků\*); dále jen „daňový řád z roku 1992“). Původní vytykáčím řízení postrádalo především požadavek dostatečné konkretizace výzev k odstranění pochybností a dále pak zde nebyly stanovené lhůty pro zahájení a ukončení vytykáčím řízení. Zejména druhý zmíněný problém v praxi zapříčinil množství nedůvodných průtahů vytykáčím řízení.

[17] Podle § 90 odst. 2 daňového řádu z roku 2009 „[n]edošlo-li k odstranění pochybností a výše daně nebyla prokázána dostatečně věrohodně, sdělí správce daně daňovému subjektu výsledek postupu k odstranění

*pochybností. Daňový subjekt je oprávněn do 15 dnů ode dne, kdy byl seznámen s dosavadním výsledkem postupu k odstranění pochybností, podat návrh na pokračování v dokazování spolu s návrhem na provedení dalších důkazních prostředků.*“ Podle odstavce 3 téhož ustanovení „[p]okud správce daně shledá důvody k pokračování v dokazování, zahájí v rozsahu těchto důvodů daňovou kontrolu. Neshledá-li správce daně důvody k pokračování v dokazování, vydá do 15 dnů ode dne, kdy daňový subjekt podal návrh na pokračování v dokazování, rozhodnutí o stanovení daně.“

[18] Zákonodárce v nové úpravě spatřoval prostředek k zabezpečení maximální rychlosti této fáze řízení, a to zejména ze dvou důvodů. Jednak aby správce daně mohl zahájit s daňovým subjektem bezprostřední komunikaci, jednak aby vzniklé pochybnosti o výši daňových povinností mohly být záhy potenciálně odstraněny. V již citované důvodové zprávě k daňovému řádu se uvádí, že „[s]amotný proces odstranění pochybností proběhne jako písemný či ústní dialog mezi správcem daně a daňovým subjektem. V ideálním případě postačí písemná odpověď či ústní vysvětlení (telefonicky či u správce daně), ale je možné, že daná odpověď nebude konkrétní nebo vyvolá další pochybnosti, tudíž bude nutné v komunikaci dále pokračovat, nikoli další výzvou k odstranění pochybností (ta je z povahy věci vydávána pro daný případ pouze na začátku), ale běžnou komunikací v rámci dokazování (§ 92 odst. 4 [daňového řádu z roku 2009]).“ Daňový řád z roku 2009 sice nestanoví lhůtu pro uzavření postupu k odstranění pochybností, správce daně však musí postupovat v souladu se zásadou rychlosti řízení a bez zbytečných průtahů. Formalizovanými pravidly pro zahájení a ukončení postupu k odstranění pochybností se zákonodárce evidentně snažil o zamezení trvání tohoto postupu v nepřiměřené délce.

[19] Lze tedy v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu, dříve vyjád-

\* ) S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen daňovým řádem z roku 2009.

řeným v citovaném rozsudku čj. 1 Ans 10/2012–52, shrnout, že zákonodárce v současné úpravě postupu k odstranění pochybností sleduje „*důsledné stanovení na sebe těsně navazujících kroků, které je povinen správce daně činit, pokud k prověření daňové povinnosti tento nástroj sám zvolil. Na sebe navazující úkony musí být při tom činěny ve stmelené časové posloupnosti tak, aby byl smysl a cíl postupu naplněn. Tím je bezesporu rychlé odstranění pochybností, které ještě brání správci daně v tom, aby mohl přistoupit k vyměření daně (zde vydání rozhodnutí o nadměrném odpočtu na dani z přidané hodnoty). Ačkoliv zákon opět konkrétní lhůtu pro ukončení tohoto postupu nestanoví, nová právní úprava a vytvořená správní zvyklost však nutí správce daně k uzavření tohoto postupu bez jakýchkoliv průtahů.*“

[20] Jak již Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku čj. 1 Ans 10/2012–52 uvedl, postup k odstranění pochybností uvedený v § 89 a násl. daňového řádu z roku 2009 „*má sloužit především k odstranění jednotlivých, dílčích pochybností již konkrétně vyjádřených a nemá sloužit k obsáhlému a časově i personálně náročnému dokazování. Pro takový účel je vhodným nástrojem daňová kontrola; právě ta umožňuje správci daně rozsáhlé i časově náročné dokazování a logicky reflektuje časovou náročnost i v odlišném běhu lhůt pro stanovení daně (§ 148 odst. 3 [daňového řádu z roku 2009]).*“

[21] Výše vymezená legislativní koncepce postupu k odstranění pochybností nedává tedy správci daně ničím neomezenou možnost vybírat, který postup při správě daní v konkrétním případě zvolí a jak dlouho a v jaké intenzitě v něm bude pokračovat. Postup k odstranění pochybností správce daně využívá pouze v případech, kde je jeho použití přílehlavé, a to zejména pokud nejde o časově náročné nebo o rozsáhlé odstraňování pochybností.

[22] V posuzovaném případě se do popředí dostává otázka vztahu a rozdílů postupu k odstranění pochybností a daňové kontroly. Nejvyšší správní soud se již jejich vztahem zabýval, byť se tehdy jednalo o řeše-

ní na základě právní úpravy obsažené v daňovém řádu z roku 1992. V této otázce je však níže uvedený právní názor zcela použitelný i nyní. Nejvyšší správní soud uvedl, že „*za určitých okolností by časové parametry obou kontrolních postupů [pozn. kontrolními postupy se rozumí vytykáací řízení podle § 43 a daňová kontrola podle § 16 daňového řádu z roku 1992] správci daně umožňovaly volbu mezi nimi, a že dokonce by bylo možno uvažovat o jejich současném uplatnění. Něco takového však není přípustné. V první řadě je předtím, než se vůbec bude řešit otázka, který z postupů uplatnit, nutno postavit najisto, že u obou z nich jsou splněny nejen časové, ale i další (věcné) podmínky pro jejich uplatnění. [...] I pokud by byly časové a věcné podmínky pro uplatnění obou kontrolních postupů současně splněny, nelze je uplatnit současně, nýbrž je nutno zvolit jen jeden z nich, a sice ten, který vzhledem k okolnostem nejlépe odpovídá principu zdrženlivosti a přiměřenosti zakotvenému v § 2 odst. 2 [daňového řádu z roku 1992], podle něhož „[s]právci daně postupují v daňovém řízení v úzké součinnosti s daňovými subjekty a při vyžadování plnění jejich povinností v daňovém řízení volí jen takové prostředky, které daňové subjekty nejméně zatěžují a umožňují přitom ještě dosáhnout cíle řízení, tj. stanovení a vybrání daně tak, aby nebyly zkráceny daňové příjmy.“ (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2010, čj. 5 Afs 92/2008-147, č. 2137/2010 Sb. NSS). Jakkoli tedy lze daň vyměřit v rámci obou řízení, je třeba respektovat odlišný účel, smysl a povahu obou zmíněných institutů.*

[23] Přesto, že se k charakteru a problematice vedení daňové kontroly Nejvyšší správní soud opakovaně vyjadřoval na půdorysu „*staré*“ právní úpravy, není nyní důvodu se od závěrů tehdy vyslovených odchylovat; to právě proto, že daňová kontrola zůstala svojí podstatou a smyslem zcela nezměněna i v nové právní úpravě (daňovém řádu z roku 2009). Je skutečností, že došlo sice ke korekcím vztahujícím se k počátku kontroly i jejímu ukončení (upřesněním rozsahu kontroly,



podmíněným zákazem opakované kontroly, upřesněním vztahujícím se k projednávání dílčích výsledků kontrolního procesu apod.), přesto však její cíl – prověření správnosti daňové povinnosti či tvrzení daňového subjektu – zůstal nezměněn.

[24] V souzeném případě přikročil správce daně k zahájení a provedení daňové kontroly u výše zmíněných zdaňovacích období daně z přidané hodnoty.

[25] Ze správního spisu je zřejmé, že bezprostředně po podání daňových přiznání za zmíněná období dospěl správce daně k jistým předběžným pochybnostem (vzhledem k obchodní komoditě a inkasnímu postavení stěžovatelky na konci řetězce); prověřující pracovnice zachytila tato svá zjištění do úředního záznamu, který interním postupem předala dalšímu oddělení. V úředním záznamu poznamenala vhodnost prověření postupem k odstranění pochybností nebo kontrolou, neboť ta již u stěžovatelky probíhala, byť pro jiná zdaňovací období. Příslušný správce daně se přiklonil z důvodu vhodnosti ke druhé alternativě a řádně, protokolem ze dne 23. 1. 2013, zahájil u stěžovatelky daňovou kontrolu. Ostatně stěžovatelka nenamítá, že by kontrola nebyla zahájena řádně, ale vytýká správci daně, že jí nebyly sděleny konkrétní pochybnosti, jako by tomu bylo u postupu podle § 89 a násl. daňového řádu z roku 2009. V tomto názoru se však stěžovatelka mylí.

[26] Daňová kontrola (jak bylo již zmíněno shora) je klasickým daňovým mechanismem, pomocí něhož má správce daně právo kdykoliv (v průběhu prekluzivní lhůty) prověřit ve vymezeném rozsahu splnění daňových povinností subjektů, okolnosti rozhodné pro stanovení daně a rovněž také tvrzení daňových subjektů. Z uvedeného vyplývá, že

je na správci daně, aby přistoupil k prověření i tehdy, nemá-li pochybnosti žádné; zkrátka pouze prověří správnost tvrzení daňového subjektu (např. těch informací, jež jsou uvedeny v daňových tvrzeních – § 135 a násl. daňového řádu z roku 2009). Může tak učinit v podstatě kdykoliv, buďto ještě před vyměřením daně (nadměrného odpočtu), jako tomu bylo v souzeném případě, anebo i poté, co již dříve daň vyměřil. Je jisté, že včasné a co nejrychlejší zjištění rozdílu mezi daní tvrzenou a daní skutečnou a správnou přinese i rychlejší nápravu, a omezí tak užití sankčních ustanovení v co nejnížší míře. Takový postup správci daně umožňuje nejen výslovná právní úprava v § 85 a násl. daňového řádu z roku 2009, jež je rovněž logickým i historicky daným prostředkem k prověřování správnosti tvrzené daně. Jak bylo řečeno, správce daně je k takovému postupu oprávněn i tehdy, nemá-li pochybnosti žádné. Z toho pak logicky vyplývá, že nemusí-li správce daně disponovat konkrétními pochybnostmi před zahájením daňové kontroly, není tedy v tomto ohledu co daňovému subjektu sdělovat; sdělit však musí rozsah kontrolního prověřování.

[27] Z výše popsaných obou kontrolních instrumentů tedy plyne, že se jedná o postupy odlišné, každý slouží k prověření správnosti daňových povinností a o jejich použití se dle vhodnosti rozhodne správce daně.

[28] Zvolil-li tedy v nyní souzené věci k prověření správnosti tvrzené daně (či nadměrného odpočtu) správce daně mechanismus daňové kontroly, aniž před tím aktivoval postup podle § 89 daňového řádu z roku 2009, nevybočil ze zákonných mantinelů. V tomto ohledu souhlasí Nejvyšší správní soud se závěry krajského soudu, s nimiž se zcela ztotožňuje. (...)

## Daňové řízení: zastavení odvolacího řízení pro neodstranění vad odvolání; lhůta pro odstranění vad odvolání

k § 112 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád

**Rozhodnutí správce daně o zastavení odvolacího řízení pro neodstranění vad odvolání, spočívajících v absenci odvolacích důvodů, vydané podle § 112 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, je věcně správné, neodstraní-li odvolatel tyto vady odvolání nejen na výzvu správce daně ve stanovené lhůtě, ale nejpozději do vydání rozhodnutí o zastavení řízení.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2014, čj. 9 Afs 138/2014-41)*

**Věc:** Společnost s ručením omezeným T+T real proti 1) Generálnímu ředitelství cel a 2) Celnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj o spotřební daň, o kasační stížnosti žalovaného 1).

Dne 10. 11. 2011 rozhodl Celní úřad Ostrava o zastavení odvolacího řízení pro nedoplnění náležitostí odvolání ve věci platebního výměru Celního úřadu Ostrava ze dne 25. 8. 2011 na spotřební daň z minerálních olejů za zdaňovací období březen 2010. Celní úřad Ostrava poté dne 25. 1. 2012 zamítnul odvolání žalobkyně ze dne 28. 12. 2011, které obsahovalo všechny zákonem stanovené náležitosti (dále jen „rozhodnutí o doplněném odvolání“), a zastavil odvolací řízení pro jeho opožděnost. Dne 30. 3. 2012 rozhodlo Celní ředitelství Ostrava o zamítnutí odvolání žalobkyně a potvrdilo rozhodnutí Celního úřadu Ostrava ze dne 10. 11. 2011 o zastavení odvolacího řízení pro nedoplnění náležitostí odvolání.

Předmětem řízení před Krajským soudem v Ostravě se stala otázka zákonnosti rozhodnutí Celního ředitelství Ostrava ze dne 30. 3. 2012 a rozhodnutí Celního úřadu Ostrava ze dne 25. 1. 2012. Uvedený soud svým rozsudkem ze dne 20. 3. 2014, čj. 22 Af 80/2012-46, výrokem I. zrušil rozhodnutí Celního ředitelství Ostrava ze dne 30. 3. 2012 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení; ve výroku II. byla žaloba v rozsahu směřujícím proti rozhodnutí Celního úřadu Ostrava ze dne 25. 1. 2012 odmítnuta.

Z hlediska rozhodnutí Celního ředitelství Ostrava (dále jen „rozhodnutí II. stupně ve věci blanketního odvolání“) se stal před krajským soudem spornou otázkou výklad § 112

odst. 3 daňového řádu. Žalobkyně dovozovala, že doplnila-li chybějící náležitosti odvolání dříve, než rozhodnutí II. stupně ve věci blanketního odvolání nabylo právní moci, odstraní tím překážku, která bránila řádnému pokračování v odvolacím řízení.

Ve vztahu k rozhodnutí o doplněném odvolání žalobkyně namítala, že v řízení nebyl dán důvod k zamítnutí podání, jímž bylo odvolání proti platebnímu výměru doplněno, ani k zastavení řízení o tomto odvolání.

Důvodem pro zrušení rozhodnutí II. stupně ve věci blanketního odvolání byla nesprávná aplikace § 112 odst. 3 daňového řádu. Krajský soud nejprve souhlasil s žalovaným Celním ředitelstvím Ostrava v tom, že správce daně nepochybil, neboť v souladu s § 112 odst. 3 daňového řádu řízení o odvolání zastavil, avšak z dalších okolností následně dovodil, že toto rozhodnutí o zastavení řízení nemůže mít oporu v § 112 odst. 3 a v § 111 odst. 3 daňového řádu.

Žalobkyně doplnila chybějící náležitosti odvolání podáním ze dne 28. 12. 2011, tj. v průběhu odvolacího řízení před Celním ředitelstvím Ostrava, neboť téhož dne rozhodnutí I. stupně ve věci blanketního odvolání napadla včasným odvoláním, k němuž připojila doplněné odvolání proti platebnímu výměru. Dle závěru krajského soudu spojuje § 112 odst. 3 daňového řádu zastavení řízení se skutečností, že odvolatel vůbec nevyhoví

výzvě k doplnění odvolání, nikoliv tedy, že výzvě nevyhoví ve lhůtě stanovené dle § 112 odst. 2 daňového řádu. V této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2011, čj. 5 Afs 63/2010-64, v němž tento soud vyslovil, že obdrželi správce daně náležitě doplnění odvolání, byť po lhůtě k tomu stanovené, nebyl oprávněn odvolací řízení zastavit.

Krajský soud dále odkázal na analogickou úpravu odstraňování vad podání v občanském soudním řízení dle § 43 o. s. ř. a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 5. 2010, sp. zn. 21 Cdo 5339/2008, podle něhož marné uplynutí soudcovské lhůty poskytnuté k odstranění vad podání nemá za následek nemožnost vady podání odstranit později, a to případně i v odvolání proti usnesení soudu I. stupně o odmítnutí podání nebo v jiném podání doručeném odvolacímu soudu před vydáním rozhodnutí o odvolání, k jejichž obsahu odvolací soud přihlédne ve smyslu § 167 odst. 2 a § 154 odst. 1 o. s. ř.

Na základě zjištění o doplnění odvolání žalobkyně a vycházejí z gramatického výkladu § 112 odst. 3 daňového řádu, dále ze skutečnosti, že odvolací daňové řízení není ovládáno koncentrační zásadou a že podle § 111 odst. 2 daňového řádu může odvolatel odvolání doplňovat a měnit, dokud rozhodnutí o něm není vydáno, krajský soud dovodil, že by bylo v rozporu s právem na spravedlivý proces zakotveném v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod řízení o tomto odvolání zastavit.

Věcně správné rozhodnutí I. stupně o odvolání celního úřadu o zastavení řízení pro neodstranění vad podaného odvolání nemůže obstát, neboť žalobkyně v souladu s § 112 odst. 3 daňového řádu odstranila vady podaného odvolání dříve, než bylo o zastavení odvolacího řízení rozhodnuto pravomocně. Vady podaného odvolání lze odstranit i v průběhu řízení o odvolání proti rozhodnutí o zastavení odvolacího řízení, a to do doby, než správní orgán II. stupně o odvolání proti rozhodnutí o zastavení řízení rozhodne. Krajský soud dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. napadené rozhodnutí bez jednání zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Ve vztahu k rozhodnutí Celního úřadu Ostrava ze dne 25. 1. 2012 o doplnění odvolání, jímž celní úřad zamítl odvolání žalobkyně jako opožděné a zastavil odvolací řízení, krajský soud shledal žalobu nepřípustnou z důvodu nevyčerpání řádného opravného prostředku a v tomto rozsahu žalobu odmítl.

Účinností zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, zanikla ke dni 1. 1. 2013 celní ředitelství zřízená podle zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, a jejich působnost přešla na Generální ředitelství cel. Tento orgán (stěžovatel) tak podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, kterou se domáhal jeho zrušení.

Z obsahu kasační stížnosti bylo zřejmé, že stěžejní námitky kasační stížnosti směřují proti výroku I. rozsudku krajského soudu, jímž bylo zrušeno rozhodnutí II. stupně ve věci blanketního odvolání. Stěžovatel dále tvrdil, že se krajský soud nevypořádal s žalobními námitkami nedostatečného zjištění stavu věci, které žalobkyně uplatnila proti rozhodnutí o doplněném odvolání, směřoval tedy i proti výroku II., jímž krajský soud žalobu odmítl.

Nesprávné posouzení právní otázky spatřoval stěžovatel v nesprávném výkladu § 112 odst. 3 daňového řádu. Zdůraznil, že základem odvolání jsou důvody, v nichž odvolatel spatřuje nesprávnost nebo nezákonnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Tyto důvody vymezují rozsah přezkumu, a proto jsou podstatnou náležitostí odvolání. Bez náležitého odůvodnění odvolání nelze rozhodnutí přezkoumat, neboť není zřejmé, z jakého důvodu a v jakém rozsahu je spatřována jeho nesprávnost či nezákonnost.

Z uvedeného stěžovatel dovodil, že podmínky odstraňování vad odvolání dle § 112 daňového řádu jsou přísnější oproti obecné úpravě odstraňování vad podání dle § 74 daňového řádu, podle něhož nedoplněním podání se toto stává neúčinným a řečené stačí pouze poznamenat do spisu. Stěžovatel považuje § 112 odst. 3 citovaného zákona za *lex specialis* ve vztahu k úpravě dané § 74 téhož zákona. Analogicky s odkazem i na judikaturu

Nejvyššího správního soudu, týkající se odstraňování vad před krajským soudem ve věci zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, čj. 5 Afs 41/2008-103), upozorňuje na význam zákonného předpokladu – marného uplynutí lhůty ke splnění povinnosti, jehož důsledkem je zastavení řízení. Stěžovatel poukazoval i na rozsudek Městského soudu v Praze, sp. zn. 10 Ca 184/2005, který přisvědčuje oprávněnosti správce daně rozhodnout o zastavení řízení v případě nedoplnění odvolání nejen ve lhůtě stanovené správcem daně, ale do vydání rozhodnutí o zastavení řízení.

Stěžovatel odmítl výklad, dle kterého odstraňovat vady odvolání, jimiž jsou odvolací důvody, lze až do pravomocného rozhodnutí o zastavení odvolacího řízení. Doplnňovat náležitosti odvolání lze pouze do doby, než o zastavení odvolacího řízení bylo rozhodnuto, avšak nikoliv pravomocně, ale ve smyslu § 101 odst. 2 daňového řádu, tj. nejpozději do učinění úkonu k doručení již vydaného rozhodnutí.

Rozhodnutí II. stupně ve věci blanketního odvolání bylo vydáno po právu, neboť byly splněny podmínky pro zastavení odvolacího řízení. Žalobkyně ve lhůtě stanovené správcem daně, ale ani po této lhůtě, a to až do vydání rozhodnutí I. stupně o zastavení řízení, neodstranila vady odvolání. Vady odvolání tak bránily řádnému projednání věci a správce daně byl oprávněn řízení zastavit. Účinky zastavení řízení nastávají okamžikem vydání rozhodnutí o zastavení odvolacího řízení, nikoliv až jeho právní mocí, neboť v tomto směru dochází k maření účelu daňového řízení a jeho záměrnému prodlužování.

Záměr prodlužovat řízení byl stěžovatelem dovozan z okolností, za kterých daňové řízení probíhalo, jelikož žalobkyně podávala odvolání vždy blanketní formou. Odvolací lhůty byly prodlužovány výzvami správce daně, přičemž žalobkyně nevyužila ani svého práva požádat ve smyslu § 36 daňového řádu o prodloužení lhůty k odstranění vad, resp. o její navrácení v předešlý stav dle § 37 uvedeného zákona. Žalobkyni tedy nebránila

v doplnění odvolání žádná překážka, nadto byla odborně zastoupena advokátem.

Stěžovatel také namítal vadu řízení před krajským soudem spočívající v nepřezkoumatelnosti rozsudku pro jeho nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Nesrozumitelnost rozsudku stěžovatel spatřoval v rozporných závěrech krajského soudu. Krajský soud na straně jedné hodnotí rozhodnutí I. stupně ve věci blanketního odvolání jako věcně správné, na straně druhé konstatuje, že toto rozhodnutí nemůže obstát, a rozhodnutí II. stupně, které jej shledalo zákonným, zrušuje a věc vrací k dalšímu řízení. Stěžovatel namítal, že krajský soud tak činí jen s obecným konstatacím povinnosti žalovaného znovu rozhodnout o odvolání proti platebnímu výměru, a to v mezích doplněného odvolání ze dne 28. 11. 2012, aniž by vypořádal, jak má stěžovatel dále postupovat s ohledem na věcně správné rozhodnutí I. stupně o odvolání.

Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry napadeného rozsudku krajského soudu a poukázala na formalistický přístup stěžovatele k výkladu příslušného ustanovení daňového řádu. Ohradila se proti námitkám, že svými postupy prodlužovala řízení s tím, že jí nemůže být vytýkáno využití práv, které jí zákon poskytuje. Za nepřipadnou považovala argumentaci rozsudkem Nejvyššího správního soudu, čj. 5 Afs 41/2008-103, ve kterém šlo o specifickou odlišnost ve věci poplatkové povinnosti v řízení před soudem. Nicméně zdůraznila, že i úprava daná zákonem o soudních poplatcích umožňuje odstranit překážky do doby nabytí právní moci rozhodnutí o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku. Žalobkyně nesohlasí s tvrzením stěžovatele, že mu není zřejmý následný procesní postup po zrušení rozhodnutí žalovaného soudem, neboť tento postup vyplývá přímo ze zákona.

Stěžovatel v replice k vyjádření žalobkyně považoval její stanovisko ke kasační stížnosti za mylné. Poukázal na to, že žalobkyně zastává extenzivní, nepřipustný výklad zákonem stanoveného postupu, který neodpovídá zákonným požadavkům na náležitosti odvolání. Právo podat opravný prostředek podléhá zá-

konem stanoveným podmínkám. V okamžiku, kdy odvolatel zákonem stanovené náležitosti pro odvolání nesplní a jde o podstatné vady, které brání věcnému posouzení odvolání, není zastavení odvolacího řízení přepjatým formalismem. Stěžovatel poukázal na to, že žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti nevěnuje podstatě věci a spíše reaguje na argumentaci, kterou stěžovatel v kasační stížnosti ohledně přístupu a jednání žalobkyně při podávání odvolání jen dokresloval okolnosti odvolacích řízení.

K polemice ohledně porovnávání případu zastavení řízení ve věci soudních poplatků v řízení před krajským soudem stěžovatel předestřel rozdíl mezi linií správního soudnictví, kdy doručením rozhodnutí soudu ve správním soudnictví nastává i právní moc rozhodnutí, a mezi dvojstupňovým řízením před správními orgány, kdy samotné vydání rozhodnutí v prvním stupni již má určité účinky vázanosti, tj. možnosti podat opravný prostředek apod. Z uvedeného vyplývá, že doplnění odvolání lze považovat za učiněné a projednatelné nejpozději do dne doručení rozhodnutí o zastavení odvolacího řízení.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ve výroku I. a věc mu vrátil k dalšímu řízení; kasační stížnost proti výroku II. odmítl.

### Z odůvodnění:

#### V.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [25] Kasační stížnost podaná proti výroku II. napadeného rozsudku, v němž krajský soud odmítl žalobu směřující proti rozhodnutí Celního úřadu Ostrava ze dne 25. 1. 2012 (rozhodnutí o doplněném odvolání), není přípustná. Krajský soud nepřezkoumával rozhodnutí Celního ředitelství Ostrava, nýbrž rozhodnutí Celního úřadu Ostrava vydané v prvním stupni, a to v řízení ve věci doplněného odvolání, které bylo posouzeno jako zcela nové podání.

[26] Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně nebránila, neuplatnila proti němu řádný

opravný prostředek, a proto byla podaná žaloba v tomto rozsahu po právu posouzena jako nepřijatelná podle § 68 písm. a) s. ř. s., a jako taková byla odmítnuta. Celní ředitelství Ostrava nebylo v řízení před krajským soudem ve vztahu k rozhodnutí Celního úřadu Ostrava v této věci pasivně legitimováno, protože nebylo v postavení žalovaného dle § 69 s. ř. s.

[27] Podle uvedeného ustanovení je žalovaným „*správní orgán, který rozhodl v posledním stupni nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla*“. Takové podmínky u Celního ředitelství Ostrava ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí celního úřadu, proti němuž žalobkyně nepodala opravný prostředek, nenastaly. V důsledku toho stěžovatel v řízení o kasační stížnosti dle § 105 s. ř. s. ve spojení s § 102 s. ř. s. nesplňuje postavení účastníka řízení, z něhož rozhodnutí krajského soudu v uvedeném rozsahu vzešlo. Kasační stížnost musí být v tomto rozsahu bez věcného projednání ve smyslu 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítnuta, neboť byla podána osobou zjevně neoprávněnou.

[28] Kasační stížnost v rozsahu soudního přezkumu rozhodnutí II. stupně ve věci blanketního odvolání (rozhodnutí Celního ředitelství Ostrava ze dne 30. 11. 2012) je přípustná. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[29] Soud přisvědčil kasační námitce nesprávného posouzení aplikace § 112 odst. 3 daňového řádu, upravujícího zastavení řízení pro neodstranění vad odvolání.

[30] Podle § 112 odst. 1 daňového řádu „[o]dvolání musí mít tyto náležitosti: a) označení správce daně, který napadené rozhodnutí vydal, b) označení odvolatele, c) číslo jednací, popřípadě číslo platebního výměru nebo jinou jednoznačnou identifikaci rozhodnutí, proti němuž odvolání směřuje,

*d) uvedení důvodů, v nichž jsou spatřovány nesprávnosti nebo nezákonnosti napadeného rozhodnutí, e) označení důkazních prostředků k tvrzením o skutkovém stavu, která jsou uvedena v odvolání, f) návrh na změnu nebo zrušení rozhodnutí“.*

[31] Podle § 112 odst. 2 daňového řádu „[o]bsahuje-li podané odvolání vady, které brání řádnému projednání věci, vyzve správce daně odvolatele k doplnění podání s poučením, v jakém směru musí být doplněno, a stanoví pro to přiměřenou lhůtu, která nesmí být kratší než 15 dnů“.

[32] Podle § 112 odst. 3 daňového řádu „[o]dstraní-li odvolatel vady, které brání řádnému projednání věci, platí, že odvolání bylo podáno řádně a včas, v opačném případě správce daně odvolací řízení zastaví“.

[33] V dané věci je mezi účastníky řízení nesporné a z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobkyně podala dne 4. 10. 2011 blanketní odvolání proti platebnímu výměru na spotřební daň z minerálních olejů za zdaňovací období březen 2010. K výzvě správce daně ze dne 7. 10. 2011 ve stanovené lhůtě 20 dní toto odvolání nedoplnila. Celní úřad Ostrava rozhodnutím ze dne 10. 11. 2011 odvolací řízení zastavil s odůvodněním, že dne 3. 11. 2011 marně uplynula lhůta, kterou úřad stanovil žalobkyni k odstranění vad odvolání. Dne 28. 11. 2011 podala žalobkyně proti rozhodnutí Celního úřadu Ostrava o zastavení odvolacího řízení pro nedoplnění náležitosti odvolání, které opět neodůvodnila. Současně dne 28. 11. 2011 bylo celnímu úřadu doručeno odvolání, které obsahovalo veškeré zákonem stanovené náležitosti včetně odůvodnění, v němž žalobkyně uvedla řadu věcných námitek a důkazních návrhů směřujících do nezákonnosti platebního výměru. Dne 4. 1. 2012 vydal celní úřad výzvu k odstranění vad odvolání žalobkyně ze dne 28. 11. 2011, podanému proti rozhodnutí o zastavení odvolacího řízení.

[34] Dne 25. 1. 2012 vydal Celní úřad rozhodnutí, jímž podání žalobkyně ze dne 28. 11. 2011 nazvané jako „*Odůvodnění odvolání proti platebnímu výměru*“ posoudil jako no-

vé odvolání proti platebnímu výměru, a toto odvolání jako opožděné dle § 113 odst. 1 písm. c) daňového řádu zamítl a odvolací řízení zastavil. Toto rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 14. 2. 2012 (žalobou napadené rozhodnutí I. stupně o doplněném odvolání).

[35] Dne 13. 2. 2012 žalobkyně doplnila odvolání proti rozhodnutí o zastavení odvolacího řízení ve věci blanketního odvolání ze dne 10. 11. 2011. O odvolání žalobkyně ze dne 13. 2. 2012 rozhodlo Celní ředitelství Ostrava rozhodnutím ze dne 30. 3. 2012 (žalobou napadené rozhodnutí II. stupně ve věci blanketního odvolání).

[36] Na základě uvedeného skutkového stavu považuje Nejvyšší správní soud za prokázané a ztotožňuje se s krajským soudem v tom, že žalobkyně na výzvu správce daně, avšak ani v době po této výzvě až do vydání rozhodnutí o zastavení řízení dne 10. 11. 2011 nedoplnila podstatnou náležitost odvolání, již je uvedení důvodů, v nichž jsou spatřovány nesprávnosti nebo nezákonnosti platebního výměru.

[37] Neodstraněním této vady odvolání byly podle § 112 odst. 3 daňového řádu splněny podmínky pro zastavení odvolacího řízení správcem daně. Správce daně nepochybil, pokud řízení o toliko blanketním odvolání žalobkyně a po řádném postupu k odstranění vad odvolání dle § 112 daňového řádu zastavil. Tento postup neshledal krajský soud nesprávným ani nezákonným, neboť sám ve svém rozsudku výslovně uvedl, že „*celní úřad nepochybil a zcela v souladu s § 112 odst. 3 daňového řádu odvolací řízení zastavil*“.

[38] Pokud tedy krajský soud považoval rozhodnutí I. stupně o odvolání za vydané v souladu se zákonem, avšak následně přesto vyslovil názor, že toto rozhodnutí nemůže obstát, pak bylo na krajském soudu, aby uvedl, jaké jiné zákonné důvody svědčí o tom, že rozhodnutí I. stupně o odvolání neobstojí nebo k němu nelze přihlížet a věc má být projednána žalovaným v mezích doplněného odvolání.

[39] Krajský soud při přezkumu rozhodnutí II. stupně ve věci blanketního odvolání přezkoumával závěr o oprávněnosti správce

daně zastavit odvolací řízení dle § 112 odst. 3 daňového řádu. Takto byl vymezen také rozsah přezkumu v odvolacím řízení. V rámci tohoto rozsahu přezkumu Celní ředitelství Ostrava posuzovalo jen otázku věcné správnosti a zákonnosti zastavení odvolacího řízení, k níž, jak již bylo výše uvedeno, krajský soud zaujal shodné stanovisko o postupu správce daně souladném se zákonem.

[40] Podle Celního ředitelství Ostrava i krajského soudu byl tedy dán zákonný důvod dle § 112 odst. 3 daňového řádu pro zastavení odvolacího řízení správcem daně. Nicméně v důsledku závěru krajského soudu, který přes toto souladné posouzení zrušil rozhodnutí II. stupně o odvolání, bylo třeba přezkoumat, jaký jiný zákonný důvod vedl krajský soud k hodnocení, že i přes věcnou správnost rozhodnutí I. stupně o odvolání nemůže toto rozhodnutí ve znění rozhodnutí II. stupně obstát.

[41] Vycházejí z rozsudku krajského soudu lze seznat, že tento soud našel důvody pro zrušení rozhodnutí II. stupně o odvolání ve dvou zákonných ustanoveních. Nejprve učinil gramatický výklad § 112 odst. 3 daňového řádu, z něhož zdůraznil fikci řádného a včasné podané odvolání vždy, když odvolatel odstraní vady, a tento výklad podpořil rozhodnutím Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 63/2010-64, podle něhož správce daně není oprávněn zastavit odvolací řízení, jestliže obdrží náležité doplnění odvolání, byť po lhůtě stanovené správním orgánem. Další důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného krajský soud shledal v § 111 odst. 2 daňového řádu, z něhož, při neexistenci koncentrační zásady, vyložil možnost odvolání doplňovat a měnit, dokud o něm není vydáno rozhodnutí.

[42] Nejvyšší správní soud těmto rozporným názorům krajského soudu nemůže přisvědčit.

[43] Krajský soud ve svém závěru, že správce daně oprávněně zastavil řízení o blanketním odvolání žalobkyně poté, kdy žalobkyně ve stanovené lhůtě, ale ani do vydání rozhodnutí o zastavení řízení nedoplni-

la podané odvolání o odvolací důvody, vycházel nepochybně a správně ze znění § 112 odst. 3 daňového řádu. Toto ustanovení zcela jednoznačně podmiňuje zastavení řízení zákonným předpokladem, že odvolatel podané odvolání nedoplní o takové podstatné náležitosti (zde odvolací důvody), které brání řádnému projednání věci.

[44] Řádným projednáním věci je třeba rozumět projednání merita věci z hlediska odvolacích námitek, neboť jen projednání střetu tvrzení o nesprávnosti či nezákonnosti rozhodnutí se závěry přezkoumávaného rozhodnutí je smyslem a účelem odvolacího řízení. Aby k takovému projednání námitek mohlo dojít na úrovni rozhodování správního orgánu vyššího stupně (zde Celního ředitelství Ostrava), je v § 112 daňového řádu stanoven postup, jímž správce daně, proti jehož rozhodnutí odvolání směřuje, zajišťuje a garantuje, že příslušnému správnímu orgánu II. stupně bude k odvolacímu řízení předloženo řádné odvolání obsahující všechny zákonem požadované náležitosti. Podané odvolání tedy nejprve prochází stadiem rozhodování o tom, zda je způsobilé řádného projednání. Krajský soud správně posoudil, že v daném případě až do rozhodnutí správce daně o zastavení odvolacího řízení odvolání žalobkyně postrádalo odvolací důvody, bez nichž není odvolání řádně projednatelné, a proto byl dán důvod k zastavení odvolacího řízení.

[45] Rozhodnutím o zastavení odvolacího řízení bylo, byť nikoliv pravomocně, ale co do důvodu rozhodnutí závazně a nepřekročitelně, rozhodnuto o předmětu řízení, tj. o tom, že odvolání není projednatelné, a tedy je nelze správnímu orgánu vyššího stupně předložit k věcnému projednání. Nejvyšší správní soud přisvědčuje kasačním námitkám stěžovatele, že smyslem § 112 odst. 3 daňového řádu je stanovit závazná pravidla, podle kterých lze ještě v určitém časovém úseku na odvolateli požadovat odstranění vad odvolání za účelem náležitého vymezení skutkových a právních otázek jako rozsahu přezkumu tak, aby odvolání bylo řádně projednatelné.

[46] Jestliže tedy zákonodárce v § 112 odst. 2 daňového řádu poskytuje odvolateli

prostor pro doplnění povinných náležitostí odvolání, tak aby mohlo být řádně projednáno, a meritorní posouzení věci probíhá až po předložení bezvadného odvolání správnímu orgánu vyššího stupně, nelze dovozovat, že § 112 odst. 3 daňového řádu poskytuje fikci řádného a včasné podané odvolání, která nastává kdykoliv v průběhu odvolacího řízení, dle názoru žalobkyně dokonce až do právní moci rozhodnutí správního orgánu II. stupně o odvolání podaném proti rozhodnutí správce daně.

[47] Jak bylo již výše uvedeno, Celní ředitelství Ostrava nebylo povinno zjišťovat nebo předpokládat a čekat, zda žalobkyně své odvolání doplní, ale bylo vázáno přezkumem důvodů pro zastavení odvolacího řízení správcem daně a jen těmito důvody bylo oprávněno se zabývat.

[48] Úvaha krajského soudu vychází pouze jednostranně z fikce řádného včasného odvolání, avšak nepracuje s podmínkou této fikce, tj. že tato fikce nastává jedině za situace, kdy podané odvolání již nemá vady, a tedy jeho povaha již nebrání řádnému projednání věci. V daném případě blanketní odvolání v časovém prostoru, který je zákonem vymezen pro posouzení tohoto odvolání, tj. až do rozhodnutí o zastavení řízení, bránilo řádnému projednání věci, a proto nemohla nastat fikce řádného a včasného odvolání.

[49] Krajský soud své právní úvahy o fikci řádného a včasného odvolání neodůvodnil ve vazbě na podmínku řádného projednání věci a v souvislosti se zákonem vymezenými pravomocemi správních orgánů obou stupňů v jednotlivých fázích odvolacího řízení. Ve své argumentaci se opřel o rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 63/2010-64, ačkoliv se tento rozsudek týká jiné situace odstraňování vad odvolání. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku vyslovil, ostatně stěžovatelem nezpochybněný právní názor, že odstranění vad odvolání je možné nejen ve lhůtě stanovené ve výzvě správce daně k odstranění vad odvolání (nejde o prekluzivní, ale pořádkovou správcovskou lhůtu), ale i po této lhůtě a skutečně přepjatým formalismem by bylo, pokud by správce daně rozhodl

o zastavení řízení, ačkoliv v době do jeho rozhodnutí byly vady odvolání odstraněny. Jedině v tomto smyslu se judikatura Nejvyššího správního soudu vyslovuje k předpokladům zastavení řízení.

[50] Pokud tedy krajský soud z § 112 odst. 3 daňového řádu vyvodil úvahy o věcné správnosti a zákonnosti rozhodnutí správce daně o zastavení řízení, avšak vzápětí dospěl k úsudku, že věcně správné rozhodnutí na základě téhož zákonného ustanovení neobstojí, jsou tyto jeho úvahy ve vzájemném rozporu.

[51] Uvedený rozpor nelze pominout ani v důsledku argumentace krajského soudu § 111 odst. 2 daňového řádu s poukazem na skutečnost, že odvolací řízení není ovládáno koncentrační zásadou.

[52] Podle § 111 odst. 2 daňového řádu „[d]o doby, než je rozhodnutí o odvolání vydáno, může odvolatel odvolání měnit, doplňovat nebo vzít zpět“.

[53] Citované zákonné ustanovení stanoví volnost a prostor pro dispozici s odvoláním do doby, než je o odvolání rozhodnuto. Daňový řád umožňuje v rámci odvolacího řízení vydat o odvolání jak procesní rozhodnutí (rozhodnutí správce daně o zastavení řízení pro neodstranění nedostatků odvolání), tak i rozhodnutí meritorní (rozhodnutí příslušného orgánu po meritorním projednání odvolání). Proto „dobou, než je rozhodnutí o odvolání vydáno“ je třeba rozumět jak dobu, než správce daně vydá procesní rozhodnutí, tj. i rozhodnutí o zastavení odvolacího řízení, tak i dobu, než je vydáno rozhodnutí o odvolání ve věci.

[54] Na základě uvedených typů rozhodnutí o odvolání nelze § 111 odst. 2 daňového řádu chápat jinak než v souvislosti s popsávanými způsoby rozhodování v odvolacím řízení, počínaje fází rozhodování správce daně v důsledku vad odvolání. V dané věci je tedy za „dobu, než je rozhodnuto o odvolání“, nutné považovat dobu do vydání rozhodnutí správce daně o zastavení odvolacího řízení.

[55] V odvolání proti rozhodnutí o zastavení řízení o blanketním odvolání mohla ža-



lobkyně jen doplňovat a měnit odvolací důvody směřující proti závěru o zastavení odvolacího řízení správcem daně, nikoliv věcné důvody směřující proti platebnímu výměru. Krajský soud v tomto směru podstatu § 111 odst. 2 daňového řádu nevyložil v souladu s účelem a procesní úpravou samostatných postupů správních orgánů v jednotlivých fázích odvolacího řízení, a proto ani v § 111 odst. 2 daňového řádu nelze nalézt zákonný důvod pro přehodnocení závěrů o věcně správném a zákonném rozhodnutí správce daně o zastavení odvolacího řízení a pro zrušení rozhodnutí II. stupně.

[56] Nejvyšší správní soud přisvědčil právnímu názoru stěžovatele, že ve smyslu § 112 odst. 1, 2 a 3 a § 111 odst. 2 daňového řádu lze vady podaného odvolání odstraňovat i po lhůtě stanovené správcem daně, avšak nejpozději do vydání rozhodnutí o zastavení odvolacího řízení.

[57] Uvedený závěr ob stojí i z hlediska práva na spravedlivý proces zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který zmiňuje krajský soud, neboť toto právo je zaručeno podústavními zákonnými normami. Pro tento případ je garantováno právní úpravou danou daňovým řádem, vymezujícím procesní postupy při rozhodování finančních orgánů a dále požadavky, které lze

klást na daňové subjekty v procesu rozhodování. Nejvyšší správní soud porušení daňových předpisů neshledal.

[58] Odkaz krajského soudu na judikaturu civilních soudů není úplně případný. V dané věci šlo o rozhodování správních orgánů v oblasti veřejného práva, čemuž odpovídá i jiný charakter rozhodování správních orgánů o vadách podání, než je rozhodování soudů v občanskoprávním řízení. O důsledcích vyplývajících z neodstranění vad odvolání je dle § 209 o. s. ř. kompetentní rozhodnout pouze odvolací soud, nikoli soud I. stupně, tj. odvolací soud rozhodne o odmítnutí odvolání pro vady podle § 211 a § 43 odst. 2 o. s. ř. I v civilní judikatuře lze navíc najít závěry, dle kterých nezpůsobuje marné uplynutí lhůty pro doplnění odvolání nemožnost vytknuté vady podání odstranit později, avšak pouze dokud soud z jejich neodstranění nevyvodí zákonem předvídané následky (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 1998, sp. zn. 20 Cdo 827/98, č. 27/1999 Soudní judikatury).

[59] Nejvyšší správní soud přisvědčil kasačním námitkám ve vztahu k výroku I. rozsudku s tím, že krajský soud se v tomto rozsahu přezkumu dopustil nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení aplikace § 112 odst. 3 a § 111 odst. 2 daňového řádu.

## 3177

### Právo Evropské unie: nepřímý účinek směrnice

k směrnici Rady 91/477/EHS o kontrole nabývání a držení zbraní<sup>\*)</sup>

**I. Byla-li ve smyslu § 39 odst. 2 písm. a) zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), znehodnocena zbraň standardním technologickým postupem předepsaným v § 1 až § 4 vyhlášky č. 371/2002 Sb., kterou se stanoví postup při znehodnocování a ničení zbraně, střeliva a výrobě jejich řezů, a správní orgán má za to, že tento standardní postup nebylo možné použít a že bylo nutné zbraň znehodnotit zvláštním postupem podle § 5 této vyhlášky, je jeho povinností uvést konkrétní důvody, proč nebylo možné použít standardní postup. Nepostačuje obecné konstatování, že standardní znehodnocení je u dělostřeleckých zbraní (zde protiletadlové kanóny, samohybná houfnice atd.) nedostatečné.**

<sup>\*)</sup> S účinností od 28. 7. 2008 změněna směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/51/ES.

**II. V případě postihu jednotlivce za správní delikt spadající do období před uplynutím transpoziční lhůty směrnice (směrnice Rady 91/477/EHS o kontrole nabývání a držení zbraní) nelze pouze na základě této směrnice vykládat vnitrostátní předpis v neprospěch jednotlivce.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, čj. 4 As 111/2014-27)*

**Prejudikatura:** č. 444/2005 Sb. NSS a č. 2865/2013 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 34/1996 Sb. ÚS (III. ÚS 84/94), č. 85/1997 Sb. ÚS (III. ÚS 94/97), č. 38/2004 Sb. ÚS (II. ÚS 788/02) a č. 155/2004 Sb. ÚS (II. ÚS 686/02); rozsudky Soudního dvora ze dne 13. 11. 1990, *Marleasing SA proti La Comercial Internacional de Alimentacion SA* (C-106/89, Recueil, s. I-04135), a ze dne 4. 7. 2006, *Konstantinos Adeneler a další proti Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)* (C-212/04, Sb. rozh., s. I-6057).

**Věc:** Společnost s ručením omezeným CZ HERMEX proti Ministerstvu vnitra o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 12. 2009 změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 6. 1. 2006, ve výroku tak, že se žalobkyně, jako držitelka zbrojní licence ze dne 19. 6. 2003, udělené pro skupiny A, B, C, D a E, dopustila porušení § 39 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 119/2002 Sb., o zbraních (dále jen „zákon o zbraních“), tím, že při znehodnocení zbraní kategorie A: (1) 3 kusů kanónů typového označení 2A28, ráže 73 mm, (2) 4 kusů protiletadlových kanónů typového označení PLDvK, vz. 53/59, ráže 30 x 214 mm, (3) 1 kusu samohybné pásové houfnice typ 2A31 Gvozdík, ráže 122 mm (dále souhrnně jen „předmětné zbraně“), nedodržela postup schválený Českým úřadem pro zkoušení zbraní a střeliva (dále jen „Úřad“), podle něhož se postupuje, nelze-li postupovat podle vyhlášky č. 371/2002 Sb., kterou se stanoví postup při znehodnocování a ničení zbraně, střeliva a výrobě jejich řezů (dále jen „vyhláška“), a neoznačila jmenovanou samohybnou pásovou houfnici (bod 3) kontrolní znehodnocovací značkou přidělenou jí Úřadem za podmínek stanovených prováděcím právním předpisem, a to od blíže neurčené doby do doby kontroly provedené u žalobkyně ve dnech 16. 3. 2005 až 26. 5. 2005. Žalobkyně tak naplnila skutkovou podstatu správního deliktu v § 76d odst. 2 písm. a) a b) zákona o zbraních, za což jí byla v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) zákona o zbraních uložena pokuta ve výši 100 000 Kč. Žalovaný v řízení postupoval podle správního řádu v sou-

ladu s § 179 odst. 1 citovaného zákona, jelikož jeho první rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2009, čj. 6 Ca 219/2006-58.

Žalobou podanou dne 23. 2. 2010 u Městského soudu v Praze napadla žalobkyně rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2009. Žalobkyně namítala, že žalovaný v zásadě pouze zopakoval argumenty správního orgánu I. stupně a mimo jiné nezdůvodnil, proč bylo znehodnocení zbraně podle vyhlášky nedostačující, a nepostupoval podle závazného právního názoru městského soudu vyjádřeného v rozsudku ze dne 30. 4. 2009, čj. 6 Ca 219/2006-58, kterým bylo zrušeno předchozí rozhodnutí žalovaného v této věci a podle něhož se měl žalovaný zabývat otázkou, zda lze předmětné zbraně znehodnotit podle § 1 vyhlášky, dále si měl opatřit pro toto zjištění podklady, zabývat se označením znehodnocovací značkou a vypořádat se se znaleckými posudky.

Žalobkyně se domnívala, že nebyl dán důvod pro postup podle § 5 vyhlášky, když standardním technologickým postupem (§ 1 vyhlášky) předmětné zbraně spolehlivě znehodnotil. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 7. 5. 2014, čj. 5 A 46/2010-50, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V otázce, zdali měly být zbraně znehodnoceny postupem podle vyhlášky, nebo zvláštním postupem stanoveným Úřadem, shledal pak soud rozhodnutí

žalovaného nepřezkoumatelným. Jelikož žalovaný popsal pouze konstrukční odlišnosti předmětných zbraní oproti ručním palným zbraním, aniž by zmínil konkrétní nedostatky technologie znehodnocení podle § 1 vyhlášky, nebylo možné na základě pouhých konstrukčních rozdílů považovat standardní znehodnocení za nedostačující. Žalovaný vůbec nezmínil konkrétní nedostatky znehodnocení předmětných zbraní a odkázal na posudek, jehož obsah ale nebyl součástí odůvodnění. V posudku Úřadu se pak objevuje pojem „*dělostřelecké zbraně*“, který zákon o zbraních nezná; užití tohoto pojmu bylo ale nepodstatné, pokud byly zbraně správně zařazeny do kategorie A – zbraně vojenské. Rozhodnutí proto bylo pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. Žalovaný se rovněž rádně nevyptával s posudkem předloženým žalobkyní, podle něhož byly zbraně: samohybná pásová houfnice typ 2A31 Gvozdík a kanón typového označení 2A28, ráže 73 mm, v bojovém vozidle BVP-1, v souladu s vyhláškou trvale znehodnoceny.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, kde uvedl, že to jsou právě významné konstrukční odlišnosti předmětných zbraní oproti běžným palným zbraním, pro které se měl aplikovat postup podle § 5 vyhlášky. Jelikož rozhodnutí z oblasti zbraně a střeliva jsou vysoce specifická, bylo možné očekávat, že žalobkyně, jako držitelce zbrojní licence, bude díky její odbornosti rozhodnutí srozumitelné. Stěžovatel pak očekával, že žalobkyně měla být schopna dospět k závěru, že předmětné zbraně nešlo znehodnotit běžným postupem podle § 1 vyhlášky tak, aby plně odpovídaly požadavku zákona o zbraních [§ 7 písm. h)]. Nereálná je představa městského soudu ohledně možnosti taxativního výčtu zbraní, které by nešlo znehodnotit postupem podle § 1 vyhlášky, protože by takový výčet nezohledňoval vývoj nových konstrukčních typů zbraní. Smyslem znehodnocení zbraně je zamezení jejího využití ke střelbě a zabránění její reaktivaci. Předmětné zbraně jsou nepochybně ve stávající podobě nepoužitelné ke střelbě. Provedené znehodnocení bylo ale realizováno zjevně na

nižší úrovni, než by bylo zajištěno postupem podle § 5 vyhlášky, jak vyplývá ze znaleckého posudku Úřadu.

Stěžovatel dále uvedl, že předmětné zbraně nelze použít bez příslušné funkční lafetace. Zákon o zbraních nepovažuje lafetu za hlavní část zbraně, protože tento zákon se vztahuje především na ruční palné zbraně, které lafetaci pro střelbu nevyžadují. Konstrukční specifika všech zbraní nebylo možné vyčerpávajícím způsobem v zákoně o zbraních postihnout, a proto zákonodárce udělil Úřadu pravomoc pro individuální posuzování těchto hraničních a atypických případů. Nauka o dělostřeleckých zbraňových systémech rozlišuje vlastní zbraň (zbraň složená z hlavních částí podle zákona o zbraních), úplnou zbraň (vlastní zbraň včetně lafetace) a bojový prostředek (úplná zbraň a její nosič), což je výrazně širší pojetí zbraně než v rámci zákona o zbraních. Vyhláška pracuje s pojmem „*části zbraně a mechanismy umožňující střelbu*“ [§ 1 odst. 1 písm. a) vyhlášky], u dělostřeleckých zbraní je lafeta „*mechanizmem umožňujícím střelbu*“, a proto by se mohl požadavek na znehodnocení týkat i jí. Jelikož vyhláška technologický postup pro znehodnocení těchto mechanismů či lafet přímo nestanovuje, měla se žalobkyně obrátit na Úřad se žádostí o schválení konkrétního postupu. Uvedený závěr potvrzuje i existence Smlouvy o konvenčních ozbrojených silách v Evropě (srov. č. 94/2003 Sb. m. s., o přijetí Smlouvy o konvenčních ozbrojených silách v Evropě), zákona č. 310/2006 Sb., o nakládání s některými věcmi využitelnými k obranným a bezpečnostním účelům na území České republiky (dále jen „zákon o nakládání s bezpečnostním materiálem“), a jeho novější verze zákona č. 229/2013 Sb., o nakládání s některými věcmi využitelnými k obranným a bezpečnostním účelům na území České republiky (dále jen „zákon o nakládání s bezpečnostním materiálem“), které upravují znehodnocování zbraní jako celku (tj. vlastní zbraně včetně jejího nosiče). Naproti tomu v době znehodnocování předmětných zbraní právní úprava bezpečnostního materiálu neexistovala, ža-

lobkyně neměla podklady pro svůj postup a znehodnocení zbraně proběhlo toliko na jí zvolené části - vlastní zbraní, přičemž tento postup byl určen pro ruční palné zbraně.

Stěžovatel se dále neztotožňuje se závěrem městského soudu, že popis předmětných zbraní jako „*dělostřeleckých zbraní*“ je irelevantní pro zvolení správného postupu znehodnocování. Vyhláška nečiní volbu konkrétního postupu znehodnocování zbraně závislou na zákonné kategorii zbraně. Naopak, konstrukční aspekty shrnuté do pojmu „*dělostřelecká zbraň*“ mají vliv na volbu konkrétního postupu znehodnocení podle vyhlášky. Kategorie zbraně proto nemůže být jako určité administrativní kritérium východiskem pro stanovení technologického postupu znehodnocení zbraně, respektive pro závěr o přípustnosti či nevhodnosti postupu znehodnocení podle § 1 vyhlášky. Ze správních spisů vyplývají pro posouzení předloženého případu následující podstatné skutečnosti.

Ve znaleckém posudku ze dne 21. 6. 2005 Úřad zkoumal znehodnocení předmětných zbraní a jejich označení znehodnocovací značkou, jmenovitě 1) 3 kusů kanónů typového označení 2A28, ráže 73 mm; 2) 4 kusů protiletadlových kanónů typového označení PLDvK, vz. 53/59, ráže 30 x 214 mm; 3) 1 kusu samohybné pásové houfnice typ 2A31 Gvozdik, ráže 122 mm. Úřad z uvedených zbraní nekontroloval kanón typového označení 2A28, ráže 73 mm, vč. Y8394, který byl prodán do Anglie. Úřad uvedl, že kontrolované dělostřelecké zbraně nebylo možné pro jejich konstrukci, ráži a lafetaci v bojové technice znehodnotit postupem podle § 1 vyhlášky. Obecně pak konstatoval, že všechny zbraně byly znehodnoceny tak, aby bylo zabráněno jejich hlavní funkci - střelbě. Jelikož ale znehodnocené hlavní části zbraně nebyly spojeny s bojovou technikou nebo vlastní lafetou, mohlo dojít k zneužití těchto částí důležitých pro střelbu.

V rozhodnutí ze dne 6. 1. 2006 správní orgán I. stupně uvedl k otázce zvoleného postupu při znehodnocování zbraní, že stěžovatel znehodnotil předmětné zbraně podle § 1 vyhlášky, ačkoli tento postup byl prioritně ur-

čen pro ruční zbraně, a proto měl stěžovatel vycházet z konstrukčních odlišností znehodnocovaných zbraní. Námítku ohledně nevymezení konkrétních postupů, které měla žalobkyně provést nad rámec § 1 vyhlášky, vypořádal tím, že předmětem znaleckého posudku Úřadu bylo posouzení konkrétního stavu znehodnocených zbraní a nikoli odborné posouzení vhodné technologie jejich znehodnocení.

Ve znaleckém posudku ze dne 13. 4. 2006 vyhotoveném na základě zadání žalobkyně, posuzoval znalec z oboru výzbroj, zbraně, střelivo, výbušniny, balistika, zdali kanón 2A31 v samohybné houfnici 2S1 Gvozdik, ráže 122 mm; a kanón 2A28 v bojovém vozidle pěchoty BVP-1, ráže 73 mm, byly znehodnoceny v souladu s vyhláškou. U obou z nich došel k závěru, že tomu tak bylo a zbraně žalobkyně upravila takovým způsobem, že byly trvale střelby neschopné.

Stěžovatel v rozhodnutí ze dne 18. 12. 2009 vycházel ze skutečnosti, že konstrukční odlišnosti předmětných zbraní byly natolik podstatné, že bylo nutné zkoumat, zdali bylo možné znehodnocení provést postupem podle § 1 vyhlášky, nebo bylo nutné schválení postupu Úřadem ve smyslu § 5 vyhlášky. Stěžovatel dospěl na základě znaleckého posudku Úřadu k závěru, že předmětné zbraně byly sice znehodnoceny, nikoli však dostatečným způsobem. Se žalobkyní se stěžovatel ztotožnil v závěru, že za zbraň nebylo možné považovat lafetu, vozidlo nebo zásobník. Postup podle § 1 vyhlášky přesto nepovažoval za zřetelně dostačující, protože některé zbraně byly natolik konstrukčně odlišné, že znehodnocení nebylo možné pro jejich povahu provést standardním postupem. Žalobkyně se navíc mohla v pochybnostech dotázat Úřadu. Stěžovatel dále uvedl, že se z uvedených důvodů neztotožnil se závěrem znaleckého posudku dodaného žalobkyní.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[14] Ačkoli stěžovatel brojí proti napadenému rozsudku celou řadou námitek, meri-

tem sporu je posouzení správnosti názoru městského soudu, že stěžovatel ve svém rozhodnutí dostatečně neodůvodnil závěr, proč nepovažoval za možné znehodnocení předmětných zbraní postupem podle § 1 a násl. vyhlášky.

[15] Podle § 3 odst. 1 písm. a) zákona o zbraních „[z]braně a střelivo se pro účely tohoto zákona rozdělují na zakázané zbraně, zakázané střelivo nebo zakázané doplňky zbraní – kategorie A (dále jen „zbraně kategorie A“)“.

[16] Podle § 4 písm. a) bod 1 zákona o zbraních „[z]braněmi kategorie A jsou zbraně vojenské, s výjimkou pušek, samonabíjecích a opakovacích pušek, pistolí a revolverů, ověřených pro civilní použití, pokud podléhají ověřování podle zvláštního právního předpisu“.

[17] Podle § 39 odst. 2 písm. a) zákona o zbraních „[d]ržitel zbrojní licence skupiny B nebo E je dále povinen při znehodnocování zbraně kategorie A, B nebo C nebo střeliva nebo výrobě jejich řezů dodržovat postup stanovený prováděcím právním předpisem nebo schválený [Úřadem], nelze-li postupovat podle postupu stanoveného prováděcím právním předpisem“.

[18] Podle § 5 vyhlášky „[n]elze-li použít při znehodnocování zbraně, hlavní části zbraně, zakázaného doplňku zbraně, střeliva nebo výrobě jejich řezů postupy uvedené v § 1, 2, 3 nebo 4, předloží se žádost o schválení postupu při znehodnocování zbraně, hlavní části zbraně, zakázaného doplňku zbraně, střeliva nebo výrobě jejich řezů [Úřadu], ke které se přiloží a) návrh postupu obsahující seznam operací, použité zařízení, montážní a demontážní přípravy a materiál, b) výkresová dokumentace a c) zbraň, hlavní část zbraně, zakázaný doplněk zbraně nebo vzorek střeliva ve stavu před znehodnocením; pokud rozměry nebo hmotnost nedovolují jejich předložení, sdělí se dostupné místo jejich uložení“.

[19] Podle bodu 24 části první přílohy zákona o zbraních je „[z]nehodnocená zbraň – střelná zbraň, která byla znehodnocena postupem stanoveným právním předpisem“.

[20] Stěžovatel předně namítá, že právě samotné konstrukční odlišnosti dělostřeleckých zbraní měly být důvodem pro zvláštní postup podle § 5 vyhlášky; tato vyhláška totiž standardně vymezuje technologii pro znehodnocování ručních střelných zbraní. Nejvyšší správní soud se s tímto právním závěrem neztotožňuje. Znění zákona o zbraních je do značné míry ovlivněno harmonizací právní úpravy klasifikace a nakládání se zbraněmi na území členských států Evropské unie. Směrnice Rady 91/477/EHS o kontrole nabytí a držení zbraní (dále jen „směrnice 91/477/EHS“) vymezovala v příloze I střelnou zbraň jako „[j]akýkoli předmět, jenž spadá do některé z následujících kategorií, s výjimkou těch předmětů, které definici odpovídají, ale byly z ní vyloučeny z důvodů uvedených v bodě III“. Jmenované dělení zbraní do kategorií (A – zakázané střelné zbraně, B – zbraně podléhající povolení, C – zbraně podléhající ohlášení a D – jiné střelné zbraně) transponoval zákonodárce do zákona o zbraních. Zatímco ale první skupina zbraní kategorie A byla ve směrnici vymezena jako „výbušné vojenské střely a odpalovací zařízení“, v zákoně o zbraních byla tato skupina rozšířena na pojem „zbraně vojenské“, které byly definovány podle bodu 17 části první přílohy zákona o zbraních jako „střelná zbraň, která je určena k vedení námořní, letecké nebo pozemní války“ (viz také srovnávací tabulka transpozice jednotlivých ustanovení v důvodové zprávě zákona o zbraních). Jelikož vyhláška byla vydána jako prováděcí předpis k zákonu o zbraních, jenž se v době údajného spáchání správního deliktu vztahoval na široký okruh vojenských zbraní, a vyhláška sama neobsahovala ustanovení vymezující zvláštní režim pro určité typy zbraní, jejímu režimu plně podléhalo i znehodnocení předmětných zbraní. Jinými slovy, předmětné zbraně měly být *lege artis* znehodnoceny běžným postupem podle § 1 až 4 vyhlášky, pokud nebylo zjištěno, že nebylo možné standardizovanou technologii znehodnocení v konkrétním případě použít, a tedy bylo nutné postupovat podle § 5 vyhlášky. Zda se jedná o variantu uvedenou v § 5 vyhlášky, je nutné řádně posoudit a odůvodnit

dle okolností konkrétního případu. Například se může jednat o případy, v nichž nebude možné použít standardizovaný postup v důsledku toho, že předmětná zbraň nemá součásti, které dle § 1 vyhlášky mají být upraveny (nábojová komora, úderník, zápalník apod.), případně by provedení standardních úprav předepsaných v § 1 vyhlášky nebylo možné např. s ohledem na historickou hodnotu zbraně atd.

[21] Nejvyšší správní soud má tedy za to, že aplikovatelnost § 5 vyhlášky je založena nemožností realizovat při znehodnocení zbraně postup dle § 1 vyhlášky (z důvodů technických, kulturních, ekonomických apod.), nikoli úsudkem Úřadu, že postup podle § 1 sice lze použít, avšak je nedostatečný. Opačný závěr nelze dovodit ani eurokonformním výkladem předmětných předpisů vycházejícím z Přílohy 1, bodu III písm. a) směrnice 91/477/EHS, kde jsou znehodnocené zbraně definovány tak, že byly „trvale znehodnoceny způsobem, který zajišťuje, že všechny hlavní části střelné zbraně jsou trvale nepoužitelné a není možné je jakkoli odstranit, nahradit nebo upravit za účelem uschopnění ke střelbě“. Předmětné ustanovení totiž v rozhodnou dobu (kdy měl být spáchán správní delikt) znělo takto: „byly trvale znehodnoceny užitím technologických postupů, které zaručí úřední subjekt nebo které tento subjekt uzná“. Ke zmíněné změně předmětného ustanovení došlo směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/51/ES, kterou se mění směrnice Rady 91/477/EHS o kontrole nabývání a držení zbraní (dále jen „směrnice 2008/51/ES“). Transpoziční lhůta směrnice 2008/51/ES přitom uplynula až 28. 7. 2010 (srov. čl. 2 odst. 1 této směrnice). Nejvyšší správní soud zcela respektuje ustálenou judikaturu Soudního dvora Evropské unie týkající se povinnosti soudů členských států vykládat vnitrostátní předpisy takovým způsobem, aby bylo dosaženo cílů stanovených směrnicemi (tzv. nepřímý účinek směrnic); takováto povinnost bezesporu vyplývá z článku 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, respektive z článku 288 pododst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie. Povinnost přistoupit k takovému výkladu přitom může

znamenat i přijetí výkladové varianty v neprospěch jedince a to i v případě, že se jedná o výklad vnitrostátního předpisu přijatého v době před vydáním příslušné směrnice (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 11. 1990, *Marleasing SA proti La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, C-106/89, Recueil, s. I-04135). Povinnost přistoupit k takovému výkladu však má vnitrostátní soud zásadně v případech spadajících časově do období po uplynutí transpoziční lhůty směrnice. Před uplynutím transpoziční lhůty je takový výklad možný, není však povinností aplikujícího orgánu a jeho přípustnost závisí na vnitrostátním právu (srov. Grabitz, E.; Hilf, M. *Das Recht der Europäischen Union, Kommentar. III. Band.* München : C. H. Beck, 2005, Rn. 153). Tento výklad potvrdil velký senát Soudního dvora v rozsudku ze dne 4. 7. 2006, *Konstantinos Adeneler a další proti Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)*, C-212/04, Sb. rozh., s. I-6057. Před uplynutím transpoziční lhůty, a to od data účinnosti směrnice, jsou soudy členských států pouze povinny zdržet se v co největším možném rozsahu výkladu vnitrostátního práva, který by mohl vážně ohrozit dosažení cíle sledovaného směrnicí po uplynutí lhůty pro její provedení (srov. bod 123 tohoto rozsudku).

[22] Při posouzení toho, zda lze výklad zákona o zbraních konformní se směrnicí 2008/51/ES v předmětném případě aplikovat, je třeba vycházet zejména z toho, že se jedná o správní trestání, v rámci něhož je třeba přiměřeně aplikovat ústavní záruky spravedlivého procesu v trestních věcech vyžadované články 6 a 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) a články 39 a 40 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) (srov. název Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02, č. 38/2004 Sb. ÚS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, čj. 6 A 173/2002-33, č. 444/2005 Sb. NSS a navazující judikatura). Proto také je třeba aplikovat zásadu *nullum crimen sine lege* a zásadu, podle níž trestnost určitého skutku je třeba posuzovat podle právního stavu účinného v době jeho spáchání, pozdější úpravu

je možné použít pouze, pokud je to ve prospěch obviněného (čl. 40 odst. 6 Listiny). K pozdější úpravě obsažené ve směrnici proto nelze přihlídnout za situace, kdy byl údajný delikt spáchán v době před uplynutím transpoziční lhůty a bylo by to v neprospěch trestaného subjektu, jako v tomto případě. Nejvyšší správní soud v této souvislosti pro úplnost poznamenává, že ani definici znehodnocení zbraně obsaženou v Protokolu proti nedovolené výrobě střelných zbraní, jejich součástí a dílů a střeliva a proti obchodování s nimi, doplňujícím Úmluvu Organizace spojených národů proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (č. 76/2013 Sb. m. s.), podle níž byla výše uvedeným způsobem upravena definice znehodnocení zbraně směrnici 2008/51/ES, nelze na posuzovanou věc aplikovat, neboť tento protokol je pro Českou republiku i pro Evropskou unii závazný teprve od roku 2013, resp. 2014 (srov. Status of Ratification dle informací na <https://treaties.un.org>).

[23] Rozhodnutí stěžovatele vycházelo ze znaleckého posudku Úřadu, ačkoli nebylo zcela v souladu s veškerými jeho závěry. Stěžovatel se ztotožnil se závěry Úřadu, že zbraně byly sice znehodnoceny pro střelbu, ale nebylo zabráněno možnému zneužití lafet a bojové techniky. Dále v odůvodnění souhlasil se žalobkyní, že lafetu či vozidlo není možné považovat za zbraň, a pochybení ve zvolení nesprávné technologie znehodnocování spatřoval ve skutečnosti, že „některé zbraně, zejména svou konstrukcí a ráží jsou s ohledem na jejich závěry, spouštěcí ústrojí a nábojové komory, nabíjecí a podávací ústrojí oproti jiným zbraním stejné kategorie natolik specifické, že nelze provést jejich znehodnocení podle § 1 vyhlášky“. Citovaná část odůvodnění ale neobsahuje žádné konkrétní důvody, proč znehodnocení i konstrukčně specifické zbraně (tj. zbraní posuzovaných v této věci) nemohlo být provedeno standardním postupem podle § 1 vyhlášky. Stěžovatel se proto řádně nevypořádal s požadavkem předchozího zrušovacího rozsudku městského soudu ze dne 30. 4. 2009, čj. 6 Ca 219/2006-58, podle něhož se měl zabývat otázkou, zdali bylo možné předmětné zbraně

znehodnotit konkrétními postupy podle § 1 vyhlášky. Jelikož z rozhodnutí stěžovatele nebylo zřejmé, proč nemohla žalobkyně znehodnotit konkrétní posuzované zbraně postupem podle § 1 vyhlášky, městský soud správně dovedl jeho nepřezkoumatelnost.

[24] Vyhláška v § 5 nevymezuje žádné konkrétní postupy a pouze upřesňuje požadavky na znehodnocování zbraní podle § 39 odst. 2 písm. a) zákona o zbraních. Zákodárce v citovaném zákoně poskytl Úřadu pravomoc rozhodovat o způsobu znehodnocení v případech, když není možno použít při znehodnocení zbraně postup stanovený vyhláškou v § 1. Porušení standardního (§ 1 až 4 vyhlášky) i schváleného postupu (§ 5 vyhlášky) je správním deliktem (§ 76 zákona o zbraních). Jelikož je Úřadu svěřena garance technologického postupu znehodnocování zbraní, fakticky tak disponuje pravomocí dotvářet skutkové podstaty správních deliktů – porušení postupu při znehodnocování zbraní. Takovou pravomoc má Úřad ovšem pouze v případě zbraní, které není možné znehodnotit postupem dle vyhlášky.

[25] Namítá-li stěžovatel, aby zhojil nedostatky odůvodnění svého rozhodnutí, že je žalobkyně v oblasti zbraní odborníkem a že měla sama uznat znehodnocování zbraní postupem podle § 1 vyhlášky za nevhodné, nepovažuje Nejvyšší správní soud tuto námitku za důvodnou. Základním principem veřejné moci je její realizace na základě, způsobem a v mezích zákona (srovnej čl. 2 odst. 2 Listiny a § 2 odst. 2 správního řádu) a naopak výkon soukromých práv je v zásadě svobodný a omezený toliko zákonnými mantinely (čl. 2 odst. 3 Listiny). Zdejšímu soudu v tuto chvíli nepřísluší věcně posuzovat, zda u předmětných zbraní bylo možno postupovat při jejich znehodnocení podle § 1 vyhlášky. Bylo však povinností stěžovatele řádně odůvodnit opačný závěr. Nedodržením požadavku řádného odůvodnění totiž stěžovatel porušil zásadu zákazu libovůle, která vyžaduje, aby každé rozhodnutí veřejné moci bylo řádně, logicky a při zohlednění okolností konkrétního případu odůvodněno. Dle judikatury Ústavního soudu (viz např. nálezy ze dne 20. 6. 1996,

sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS a ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02, č. 155/2004 Sb. ÚS) je jedním z principů, představujícím součást práva na řádný proces a vylučujícím libovůli při rozhodování, i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví srov. § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění tak musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

[26] Z rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 13. 3. 2013, čj. 52 A 73/2012-49, č. 2865/2013 Sb. NSS, vyplývá závěr, že relevantním kritériem pro posouzení řádného znehodnocení zbraně je dodržení předepsaného postupu: „*Správní delikt je tudíž spáchán jakýmkoliv nedodržením postupu znehodnocování zbraní stanoveným prováděcím právním předpisem, aniž by bylo nutno zkoumat, zda zvolený postup, byť odporující právní úpravě, naplňuje či nenaplňuje účel zákona o zbraních. Jinými slovy řečeno, každé nedodržení stanoveného postupu je třeba posoudit jako správní delikt.*“ Naopak stěžovatel se v nyní projednávané věci zaměřil na výsledek znehodnocování předmětných zbraní bez toho, aby sám popsal správný postup dle vyhlášky a upozornil na případné odchylky žalobkyní zvolené technologie.

[27] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou týkající se lafet a bojových vozidel. Úřad ve znaleckém posudku posoudil lafety a bojová vozidla tak, že tyto části zbraní považoval za nezhodnocené, což umožňovalo jejich další využití. Stěžovatel tuto skutečnost ve svém rozhodnutí zmínil, ale za důvod zamítnutí odvolání žalobkyně spatřoval konstrukční provedení předmětných zbraní. Navíc lafety, bojová vozidla a zásobníky výslovně nepovažoval za zbraně. Jestliže nyní stěžovatel v kasační stížnosti uvádí námitky ve prospěch závěru, že lafety a bojová vozidla byly důvodem pro postup podle § 5 vyhlášky, jsou

tyto námitky vyloučeny z věcného přezkumu. Není totiž možné, aby správní orgán novými, byť i rozumnými, argumenty v kasační stížnosti zhojil vady rozhodnutí, které bylo z vážných důvodů uznáno za nepřezkoumatelné. Ze stejného důvodu se soud nezabýval ani otázkou výkladu pojmu „*mechanizmy umožňující střelbu*“ v § 1 odst. 1 písm. a) vyhlášky. Pouze pro úplnost je možné doplnit, že pokud stěžovatel nyní dovozuje, že lafeta je u dělostřeleckých zbraní mechanismem umožňujícím střelbu, s nímž má být naloženo dle § 1 odst. 1 písm. a) vyhlášky, vlastně tím uznává, že na předmětné zbraně postup podle § 1 vyhlášky bylo možné použít. Tím více je ale zdůrazněna neujasněnost skutkových zjištění a právního hodnocení případu ze strany stěžovatele, která byla důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost.

[28] Stejný postoj zaujímá Nejvyšší správní soud i k námitkám odkazujícím na sdělení č. 94/2003 Sb. Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Smlouvy o konvenčních ozbrojených silách v Evropě, zákona č. 310/2006 Sb., o nakládání s bezpečnostním materiálem, a jeho novější verze zákona č. 229/2013 Sb. Je třeba konstatovat, že ustanovení Smlouvy o konvenčních ozbrojených silách v Evropě se na posuzovanou věc nepoužijí, neboť ta upravuje pouze povinnosti států při snižování počtu v ní uvedené vojenské výzbroje na úroveň stanovenou v této smlouvě, nikoli povinnosti jednotlivců při nakládání se zbraněmi. Zákon č. 310/2006 Sb. ani zákon č. 229/2013 Sb. nelze na tuto věc použít z důvodu jejich časové působnosti, přičemž nelze konstatovat, že by použití těchto předpisů bylo pro žalobkyni výhodnější.

[29] Nejvyšší správní soud nerozporuje zjevnou odlišnost dělostřeleckých zbraní od ručních palných zbraní a nepopírá význam této typologie zbraní. Stěžovatel v rozhodnutí ale neuvedl konkrétní důvody, proč nemohlo být znehodnocení dělostřeleckých zbraní (i přes jejich specifickou) provedeno postupem podle § 1 vyhlášky, což nelze dovést toliko obecným odkazem na jejich konstrukční odlišnost. Městský soud proto do-



spěl ke správnému závěru, když rozhodnutí stěžovatele jako nepřezkoumatelné zrušil.

[30] Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožnil s městským soudem v závěrech, že stěžovatel zatížil dále svoje rozhodnutí nepřezkoumatelností, když se nedostatečně vypořádal se znaleckým posudkem doloženým žalobkyní. Stěžovatel pouze konstatoval, že se s jeho závěrem o možnosti znehodnocení předmětných zbraní postupem podle § 1 vyhlášky neztotožňuje pro důvody uvedené v jiných

částech svého rozhodnutí, které byly ale samy o sobě nepřezkoumatelné (srovnej výše). Zároveň stěžovatel uložil žalobkyni pokutu za správní delikt porušení § 39 odst. 2 písm. a) a b) zákona o zbraních spočívající v nedodržení postupu znehodnocení u osmi zbraní, ačkoli kanón typového označení 2A28, ráže 73 mm, vč. Y8394, prodaný do Anglie (zbraň č. 7), nebyl předmětem posudku Úřadu a stěžovatel nikde neuvedl, z čeho dovodil nesprávnost jeho znehodnocení.

## 3178

### Právo na informace: povinný subjekt; vyčerpání všech prostředků ochrany proti nečinnosti; stížnost

k § 16a odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb.

k § 79 soudního řádu správního

**Žalobce je povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti, tj. podat stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, před podáním žaloby podle § 79 s. ř. s. i v případě, že se domáhá ochrany proti nečinnosti správního orgánu poté, co soud původní rozhodnutí povinného subjektu o žádosti o informace zrušil.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2014, čj. 3 As 26/2014-62)*

**Prejudikatura:** č. 1683/2008 Sb. NSS.

**Věc:** Akciová společnost Seznam.cz proti společnosti s ručením omezeným CHAPS o žádost o informace, o kasační stížnosti žalované.

Žalobkyně podala dne 21. 11. 2011 u žalované žádost o poskytnutí informací – kompletních a aktualizovaných zdrojových dat celostátního informačního systému o jízdních řádech. Ve své žádosti uvedla, že se již dříve s obdobnou žádostí o kompletní aktualizované údaje ve zdrojových formátech obrátila na Ministerstvo dopravy, které jí sice informace poskytlo, nikoli však v požadovaném formátu. Svůj postup odůvodnilo tím, že nemá k těmto přenosovým souborům a výsledkům vlastní činnosti zpracovatele (žalované) přístup. Žalobkyně tak požadovala tyto informace po žalované, která byla na základě smlouvy uzavřené s Ministerstvem dopravy pověřena k vedení celostátního informačního systému

o jízdních řádech podle § 17 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě.

Žalovaná k této žádosti žalobkyni dne 9. 12. 2011 sdělila, že není povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím a požadované informace neposkytla. Žalobkyně se poté obrátila s odvoláním na Ministerstvo dopravy, které reagovalo přípisem ze dne 16. 1. 2012, v němž uvedlo, že žalovaná není povinným subjektem.

V rozsudku ze dne 7. 6. 2013, čj. 62 A 26/2012-129, dospěl Krajský soud v Brně k závěru, že oba tyto přípisy žalované i Ministerstva dopravy jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., přičemž obě rozhodnutí zrušil a věc vrátil Ministerstvu dopravy k dal-

šimu řízení. V tomto rozsudku současně vyslovil názor, že žalovaná je povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Rozsudek nabyl právní moci dne 17. 6. 2013.

Kasační stížnost žalované podanou proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 27. 9. 2013, čj. 5 As 57/2013-16, odmítl, neboť dospěl k závěru, že žalovaná nebyla účastníkem řízení, ze kterého vyšel napadený rozsudek, ani osobou zúčastněnou na daném řízení, a nebyla tudíž zjevně oprávněna k podání kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení zaujal názor, že v posuzované věci žalovaná vystupovala v pozici orgánu státu, a to správního orgánu I. stupně, jehož rozhodnutí bylo předmětem přezkumu žalovaného správního orgánu.

Dne 6. 9. 2013 podala žalobkyně stížnost podle § 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím na postup žalované při vyřizování její žádosti o poskytnutí informací ze dne 21. 11. 2011.

Dne 29. 10. 2013 Ministerstvo dopravy přípisem žalobkyni sdělilo, že její stížnost byla podána po uplynutí lhůty stanovené v § 16a odst. 3 zákona, nelze o ní tudíž rozhodnout způsobem stanoveným v § 16a odst. 6 nebo 7 téhož zákona.

Dne 11. 10. 2013 podala žalobkyně u krajského soudu žalobu na ochranu proti nečinnosti, jíž se domáhala, aby soud uložil žalované povinnost vyřídit její žádost o poskytnutí informací ze dne 21. 11. 2011.

Krajský soud předně nepřisvědčil námitce žalované, že nebyla splněna jedna z podmínek řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná tvrdila, že žalobkyně nevyčerpala prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti, neboť stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím podala teprve po marném uplynutí zákonem stanovené lhůty.

Krajský soud uvedl, že za situace, kdy bylo zrušeno předchozí rozhodnutí žalované a rozhodnutí jí nadřízeného orgánu, na jejichž základě informace poskytnuta nebyla, nebylo možné v dalším řízení analogicky uplatnit lhůtu pro podání stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace stanovenou v § 16a odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Krajský soud zdůraznil, že zatímco v případě podání žádosti je okamžik určující počátek běhu této lhůty postaven najisto (odvíjí se od přijetí žádosti, popř. od jejího doplnění, což je vždy okamžik, o němž žadatel o poskytnutí informací musí mít povědomí), je problematické určit počátek běhu této lhůty a povědomí žadatele o jejím běhu za situace, kdy již bylo o věci soudem rozhodováno.

Krajský soud uzavřel, že pro splnění podmínek řízení podle § 79 odst. 1 s. ř. s. postačilo, podala-li žalobkyně u nadřízeného orgánu žalované stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím před podáním žaloby.

Při posouzení důvodnosti žaloby krajský soud dospěl k závěru, že žalovaná od nabytí právní moci rozsudku čj. 62 A 26/2012-129 nevyřídila žádost žalobkyně ze dne 21. 11. 2011 postupem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, tj. neposkytla požadovanou informaci ani nevydala rozhodnutí v souvislosti s jejím neposkytnutím (o odmítnutí žádosti). Žalovaná byla tedy nečinná. Krajský soud jí proto rozsudkem ze dne 23. 1. 2014, čj. 62 A 85/2013-47, uložil, aby žádost žalobkyně vyřídila.

Rozsudek krajského soudu napadla žalovaná (stěžovatelka) kasační stížností. Stěžovatelka nesouhlasila se závěrem krajského soudu, že byly splněny procesní podmínky řízení, žaloba na ochranu proti nečinnosti byla podle stěžovatelky podána opožděně. Stěžovatelka uvedla, že jejím posledním úkonem ve vztahu k žádosti žalobkyně o informace bylo sdělení ze dne 9. 12. 2011 o tom, že není povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejzazším datem pro poskytnutí informace byl přitom podle § 14 odst. 5 písm. d) téhož zákona den

6. 12. 2011. Žalobkyně podala žalobu na ochranu proti nečinnosti teprve dne 11. 10. 2013, tedy po uplynutí zákonem stanovené jednoleté lhůty.

Stěžovatelka připomněla, že v důsledku nabytí právní moci zrušujícího rozsudku krajského soudu čj. 62 A 26/2012-129 nastala situace, že žádost žalobkyně ze dne 21. 11. 2011 nebyla vyřízena. Lhůty, které se pojí s nevyřízením žádosti o poskytnutí informací, však plynout nepřestaly. Marně tedy uplynula jak lhůta pro podání stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace dle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, tak lhůta pro podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu. Podle stěžovatelky měla žalobkyně po nabytí právní moci rozsudku krajského soudu čj. 62 A 26/2012-129, v němž se uvádí, že stěžovatelka je osobou povinnou dle zákona o svobodném přístupu k informacím, podat novou žádost o poskytnutí informací.

Stěžovatelka namítla, že krajský soud ve svém rozsudku neuvedl, který okamžik považuje za počátek běhu prekluzivní lhůty k podání žaloby na nečinnost, pouze bez bližšího odůvodnění konstatoval, že procesní podmínky pro rozhodování ve věci samé (§ 79, § 80 s. ř. s.) pokládá za splněné. Stěžovatelka dále uvedla, že i pokud by bylo uvažováno o tom, že právní mocí rozsudku krajského soudu čj. 62 A 26/2012-129, tedy dnem 17. 6. 2013, došlo k jakési fikci opětovného podání žádosti žalobkyně ze dne 21. 11. 2011, měla by stěžovatelka na vyřízení žádosti opět lhůtu v délce 15 dnů. Uvedená lhůta by uplynula dne 2. 7. 2013, od tohoto data by běžela lhůta k podání stížnosti podle § 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Tato lhůta by uplynula dne 1. 8. 2013. Pokud žalobkyně podala stížnost podle § 16a odst. 1 citovaného zákona až dne 6. 9. 2013, podala ji opožděně. Stěžovatelka nesouhlasila se závěrem krajského soudu, že by tento výklad šel významně k tíži žalobkyně. Připomněla, že rozsudkem krajského soudu čj. 62 A 26/2012-129 došlo nejen ke zrušení rozhodnutí Ministerstva dopravy a vrácení věci k novému projednání, ale i ke zrušení rozhodnutí stěžovatelky

ze dne 9. 12. 2011. Následující krok v řízení tak musela učinit stěžovatelka, Ministerstvo dopravy by další kroky činilo až po případném podání odvolání. Žalobkyně proto nemohla důvodně očekávat jakýkoli postup Ministerstva dopravy. Stěžovatelka má navíc za to, že lhůta téměř měsíce a půl je dostatečně dlouhá pro to, aby se žalobkyně z důvodu procesní jistoty aktivně zajímala o další postup a případně uplatnila svou procesní obranu.

Stěžovatelka poukázala i na to, že stížnost žalobkyně podle § 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím vyřídilo Ministerstvo dopravy sdělením ze dne 29. 10. 2013 o tom, že stížnost byla podána po uplynutí lhůty stanovené v § 16a odst. 3 zákona. Podle stěžovatelky by bylo možné podat žalobu proti nečinnosti správního orgánu pouze v případě, kdy by Ministerstvo dopravy na podanou stížnost nijak nereagovalo. Odkázala zde na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, čj. 4 Ans 4/2009-86.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti předně odmítla námitku stěžovatelky, že žaloba na ochranu proti nečinnosti byla podána po uplynutí lhůty stanovené v § 80 odst. 1 s. ř. s. Podle žalobkyně totiž stěžovatelka zcela opomíjí fakt, že pokud dne 9. 12. 2011 vydala (byť nezákonně) rozhodnutí, byla činná. Zabývat se v takovém případě nečinností či během lhůt pro uplatnění prostředků k ochraně proti nečinnosti je zcela nesmyslné.

Žalobkyně nesouhlasí ani s námitkou stěžovatelky, že před podáním žaloby na nečinnost bezvýsledně nevyčerpala prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti. Podle žalobkyně nelze odvozovat počátek běhu lhůty pro podání stížnosti podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím ode dne, kdy rozsudek krajského soudu čj. 62 A 26/2012-129 nabyl právní moci. Krajský soud totiž věc vrátil Ministerstvu dopravy, nikoli přímo stěžovateli. Stěžovatelce by tak začala plynout patnáctidenní lhůta k vyřízení žádosti žalobkyně ve chvíli, kdy by ještě neměla povědomí o předmětném rozsudku a kdy by neměla k dispozici ani nezbytnou související spisovou dokumentaci.

Zároveň je zcela zřejmé, že žalobkyně nevěděla ani nemohla vědět o tom, kterého dne došlo k předání spisové dokumentace mezi Ministerstvem dopravy a stěžovatelkou. Přípis Ministerstva dopravy ze dne 26. 6. 2013, jímž byl stěžovatelce zaslán rozsudek krajského soudu čj. 62 A 26/2012-129 (nikoli však související spisová dokumentace), obdržela žalobkyně teprve dne 18. 2. 2014, tedy více než čtyři měsíce po podání žaloby proti nečinnosti. Žalobkyně konečně namítla, že fakt, že Ministerstvo dopravy vyřídilo její stížnost podanou dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím po podání žaloby na ochranu proti nečinnosti, nemá vliv na přijatelnost či důvodnost této žaloby.

Nejvyšší správní soud rozhodnutí Krajského soudu v Brně zrušil a žalobu odmítl.

### Z odůvodnění:

Stěžovatelka ve své kasační stížnosti zpochybnila jednak včasnost podané žaloby, jednak splnění podmínky řízení o žalobě spočívající v bezvýsledném vyčerpání prostředků ochrany v rámci správního řízení.

Nejvyšší správní soud vycházel ze skutkového stavu popsání v napadeném rozsudku, neboť tento nebyl mezi účastníky sporný. Na základě těchto zjištění konstatoval Nejvyšší správní soud následující:

Žalobkyně podala žádost o informace dne 21. 11. 2011, posledním dnem pro vyřízení žádosti byl podle § 14 odst. 5 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím den 6. 12. 2011. Lhůta pro podání žaloby na nečinnost stěžovatelky by tak (při její indolenci) marně uplynula dne 6. 12. 2012. Dne 9. 12. 2011 však stěžovatelka k žádosti žalobkyně sdělila, že není povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud přisvědčil závěru krajského soudu, že uvedené sdělení stěžovatelky skutečně představovalo faktické negativní správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. přezkoumatelné soudem ve správním soudnictví. Lze tedy uzavřít, že tímto sdělením stěžovatelky ze dne 9. 12. 2011, které mělo povahu rozhodnutí o odmítnutí žádosti

podle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím, byla žádost žalobkyně vyřízena. Stěžovatelka tak nebyla nadále nečinná.

V důsledku toho, že byla rozsudkem krajského soudu čj. 62 A 26/2012-129 zrušena správní rozhodnutí obou stupňů, se stala žádost žalobkyně o informace opět nevyřízenou. Stěžovatelka byla proto povinna žádost znovu vyřídít. Ode dne právní moci zrušujícího rozsudku tak začala plynout nová lhůta pro vyřízení žádosti podle § 14 odst. 5 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím. Okamžik vyřízení žádosti totiž nepochybně nelze ponechat na libovůli správního orgánu ani v případě, kdy je povinen vyřídít žádost opětovně poté, co jeho původní rozhodnutí o žádosti o informace bylo soudem zrušeno. Nová lhůta pro vyřízení žádosti začala plynout bez ohledu na to, že stěžovatelka nemusela mít k okamžiku právní moci zrušujícího rozsudku vůbec povědomí o tomto rozsudku, či neměla k dispozici potřebnou spisovou dokumentaci. Ačkoli bylo účastníkem řízení o žalobě vedeného pod sp. zn. 62 A 26/2012, resp. žalovaným v tomto řízení, Ministerstvo dopravy, je podle Nejvyššího správního soudu podstatné, že uvedeným rozsudkem bylo zrušeno i rozhodnutí stěžovatelky o vyřízení žádosti žalobkyně o informace. Ministerstvo dopravy (jako účastník řízení o žalobě) tak bylo povinno zajistit, aby stěžovatelka jako správní orgán I. stupně mohla včas splnit povinnost podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Mělo ji tedy především včas informovat o pravomocném zrušení správních rozhodnutí obou stupňů.

Teprve po uplynutí 15denní lhůty pro vyřízení žádosti začala běžet nová lhůta pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti. Názor stěžovatelky, že se i za této situace lhůta pro vyřízení žádosti o informace i lhůta pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti počítají od původního data zahájení řízení, tak nemůže obstát. Přijetí tohoto výkladu by znamenalo, že na straně jedné by se stěžovatelka před vydáním nového rozhodnutí o žádosti o informace ocitla po rozhodnutí krajského soudu v prodlení, neboť by objektivně nebyla schopna vyřídít žádost v zákonné lhů-

tě (v důsledku jejího uplynutí již v době před vydáním rozhodnutí původního), na straně druhé by byl ale účastník řízení v tomto stadiu řízení fakticky zcela zbaven soudní ochrany před případnou další nečinností správních orgánů, neboť lhůta pro podání žaloby podle § 79 s. ř. s. by již marně uplynula, a to ačkoli by mu nebylo možno vytýkat pasivitu v rámci předcházející fáze řízení. Takový výklad procesních předpisů by zcela evidentně směřoval proti smyslu soudní ochrany účastníků řízení před nečinností správního orgánu, a je proto nutno jej odmítnout.

Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud uzavřel, že žaloba na ochranu proti nečinnosti byla podána ve lhůtě stanovené v § 80 odst. 1 s. ř. s. Podle citovaného ustanovení lze žalobu „*podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení*“. Lhůta pro vyřízení žádosti žalobkyně začala plynout dne 18. 6. 2013, její konec připadl na den 2. 7. 2013. Lhůta pro podání žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu tak započala svůj běh dne 3. 7. 2013 a skončila by dne 2. 7. 2014. Žaloba byla podána dne 11. 10. 2013, tedy včas.

Co se týče splnění podmínky řízení spočívající v bezvýsledném vyčerpání prostředků ochrany v rámci správního řízení, uvážil Nejvyšší správní soud takto:

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

k dispozici v řízení před správním orgánem (srov. také rozsudky soudu ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100, č. 1683/2008 Sb. NSS, ze dne 23. 3. 2009, čj. 2 Ans 1/2008-84, ze dne 4. 1. 2011, čj. 8 Ans 5/2010-43, či ze dne 10. 2. 2010, čj. 2 Ans 5/2009-59). V případě žaloby proti nečinnosti správního orgánu je takovým prostředkem v řízení podle informačního zákona stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, čj. 4 Ans 4/2009-86).

Nejvyšší správní soud má za to, že žadatel je povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti, resp. podat stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, před podáním žaloby podle § 79 s. ř. s. i v případě, že se domáhá ochrany proti nečinnosti správního orgánu poté, co soud jeho původní rozhodnutí o žádosti o informace zrušil. I za této situace totiž stále existuje možnost, že bude nápravy dosaženo přímo u správních orgánů, a bude tak možné předejít soudnímu řízení.

Nejvyšší správní soud současně zdůrazňuje, že využití možnosti ochrany před nečinností u správního orgánu předpokládá, že účastník bude respektovat zákonem stanovené požadavky pro uplatnění takového prostředku. Podle § 16a odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím je stížnost nutno podat u povinného subjektu do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro poskytnutí informace.

Jak již bylo uvedeno výše, lhůta pro vyřízení žádosti žalobkyně o informace skončila dne 2. 7. 2013, následujícího dne začala běžet 30denní lhůta pro podání stížnosti na postup při vyřizování žádosti stanovená v § 16a odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Tato lhůta žalobkyni marně uplynula dne 1. 8. 2013, žalobkyně podala stížnost teprve dne 6. 9. 2013. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že za této situace nebyl nadřízený orgán (Ministerstvo dopravy) povinen o stížnosti žalobkyně rozhodnout. Stížnost podanou po uplynutí lhůty stanovené v § 16a odst. 3 shora uvedeného zákona tudíž nelze považovat za řádné uplatnění prostředku na ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 79 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud dodává, že pokud měla žalobkyně zájem na rychlosti řízení, bylo namístě, aby se o počátek běhu lhůty k vyřízení své žádosti o informace včas zajímala. Délka lhůt pro vyřízení žádosti i pro podání samotné stížnosti podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím nepochybně umožňovala, aby mohla žalobkyně tento prostředek ochrany před nečinností včas uplatnit.

Nejvyšší správní soud tedy uzavřel, že v projednávání věci nebyla splněna podmínka řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu spočívající v bezvýsledném vyčerpání prostředku ochrany před nečinností daného zákonem o svobodném přístupu k informacím. Krajský soud tak pochybil, když žalobu věcně projednal, neboť ji měl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout.

## 3179

### Veřejné zakázky: podmínky pro zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění

k § 23 odst. 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách\*) (v textu jen „ZVZ“)

**Jednací řízení bez uveřejnění podle § 23 odst. 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, lze použít pouze za kumulativního splnění těchto tří podmínek:**

**1. musí se jednat o veřejnou zakázku na služby, určujícím je přitom samotný předmět – věcný charakter popídaného plnění;**

**2. k jejímu zadávání musí docházet v návaznosti na soutěž o návrh; návaznost na soutěž o návrh musí být přitom vykládána ve smyslu přímého funkčního vztahu mezi soutěží o návrh a navazující veřejnou zakázkou;**

**3. již v soutěži o návrh muselo být stanoveno pravidlo, podle něhož bude (navazující) veřejná zakázka zadána vybranému účastníkovi nebo jednomu z vybraných účastníků této soutěže, přitom se muselo jednat o pravidlo stanovené důvodně; nestačí tedy, že zadavatel v podmínkách soutěže o návrh pouze formálně stanoví, že navazující veřejná zakázka bude realizována vítězem soutěže o návrh, nýbrž i z věcného hlediska musí vítězství v soutěži o návrh nutně předurčovat realizátora plnění, které je předmětem na soutěž o návrh navazující veřejné zakázky.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 10. 2013, čj. 62 Af 48/2012-160)\*\*)*

**Prejudikatura:** rozsudky Soudního dvora ze dne 10. 4. 2003, Komise proti Německu (C-20/01 a C-28/01); ze dne 14. 9. 2004, Komise proti Itálii (C-385/02, Sb. rozh., s. I-08121), a ze dne 14. 10. 2004, Komise proti Francii (C-340/02, Sb. rozh., s. I-09845).

**Věc:** Akciová společnost Zdravotnický holding Královéhradeckého kraje proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty.

Žalovaný uložil rozhodnutím ze dne 9. 9. 2011 žalobkyni pokutu ve výši 500 000 Kč. Dne 20. 3. 2012 pak žalovaný zamítnul rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí I. stupně.

Žalovaný rozhodl, že se žalobkyně coby zadavatelka dopustila správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ tím, že nedodržela postup stanovený v § 21 odst. 2 ZVZ, jelikož veřejnou zakázku zadala v jednacím

\*) *S účinností od 15. 9. 2010 byl § 23 odst. 6 změněn zákonem č. 179/2010 Sb.*

\*\*) *Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 13. 11. 2014, čj. 9 AfS 93/2013-32.*

řízení bez uveřejnění, aniž by k tomu byly splněny podmínky stanovené v § 23 ZVZ, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. S vybraným uchazečem byla dne 24. 10. 2008 uzavřena smlouva na plnění této veřejné zakázky.

U žalobkyně nejprve proběhla soutěž o návrh, která jednacím řízení, jež bylo předmětem nyní posuzované věci, předcházela. Předmětem bylo zavedení systému jednotného zpracování obrazové informace PACS (*Picture Archiving and Communication System* – systém pro správu, archivaci a přenos snímků z digitálních zobrazovacích systémů) v rámci zdravotnických zařízení zřizovaných žalobkyní. Každé zdravotnické zařízení mělo být vybaveno modalitami, které poskytují digitální obrazové informace ve formátu DICOM (*Digital Image and Communication in Medicine* – univerzální formát pro ukládání obrazů PACS a přenosový formát) 3.0 (SEND, STORE, Quer/Retrieve, PRINT).

V navazujícím jednacím řízení bez uveřejnění pak žalobkyně uzavřela s vybraným uchazečem smlouvu o dílo na dodávku a montáž zdravotnické technologie včetně počítačové technologie, dopravu a zaškolení obsluhy při „*Rozšíření vybavení a propojení RDG pracovišť nemocnic ZHKHK*“.

V řízení před žalovaným byla klíčovou otázkou možnost aplikace § 23 odst. 6 ZVZ, tedy možnost kontrahovat navazující plnění v jednacím řízení bez uveřejnění.

Podstata závěru žalovaného je založena na rozboru podmínky, podle níž lze takto kontrahovat plnění „*v návaznosti na soutěž o návrh*“, což podle žalovaného splněno nebylo, a proto žalobkyně nemohla užít jednacím řízení bez uveřejnění. V případě zdravotnických přístrojů jde podle žalovaného o běžné, byť specializované zboží, jež bylo možno poptávat po různých subjektech, což dokládá i seznam subdodavatelů, jejichž prostřednictvím vybraný uchazeč realizoval nejen dodávky přístrojů. I systém PACS, který podle technického popisu předmětu plnění měl být realizován prostřednictvím subdodavatele, neměl být realizován vybraným ucha-

zečem. Podle žalovaného je tak zjevné, že vybraný uchazeč nedotvářel původní navržené řešení, a že tedy neexistovala nutnost zadat veřejnou zakázku vybranému uchazeči. Žádný opačný argument žalobkyně podle žalovaného neuváděla ani ve správním řízení.

Při realizaci veřejné zakázky na dodávky či služby související s požadovaným systémem, v konkrétním šetřeném případě se systémem PACS, měla tedy žalobkyně podle žalovaného postupovat standardním způsobem, tj. zvolit formu zadávacího řízení podle předpokládané hodnoty veřejné zakázky.

Proti rozhodnutí II. stupně podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně, v níž především odmítla žalovaným použitý restriktivní výklad § 23 odst. 6 ZVZ. Podle žalobkyně ani z textu samotného ZVZ, ani z textu příslušné směrnice, ani z judikatury Soudního dvora není zřetelný rozsah podmínek, které musí zadavatel naplnit, aby mohl veřejnou zakázku navazující na soutěž o návrh zadat v jednacím řízení bez uveřejnění. Tuto mezeru nelze podle žalobkyně interpretovat v neprospěch oprávněných osob; postup, kterým tak žalovaný učinil, je v rozporu s principem právní jistoty a důvěry v právo. Žalobkyně zakázku zadala v návaznosti na soutěž o návrh, podle jejichž pravidel musela být veřejná zakázka zadána vybranému účastníkovi této soutěže, a tedy zákonné podmínky pro použití jednacím řízení bez uveřejnění byly splněny.

Dále žalobkyně zpochybnila konkrétní úvahy, na základě nichž žalovaný dospěl k závěru o nemožnosti použít jednacím řízení bez uveřejnění. Žalobkyně namítala, že předmětem veřejné zakázky zadávané v jednacím řízení bez uveřejnění v návaznosti na soutěž o návrh může být plnění, které je schopen realizovat výhradně předkladatel vítězného návrhu, nikoli takové plnění, které může být zajištěno jakýmkoli jiným dodavatelem; odmítla, že toto plnění musí spočívat v tvůrčím (ideovém) dopracování návrhu či projektu, jak dovodil žalovaný. Žalobkyně tedy odmítla podmínku „*dopracování návrhu*“; nic takového totiž Soudní dvůr ve věcech zmiňovaných žalovaným nejudikoval a tato podmínka neplatí ani ze ZVZ. Z věcí zmiňovaných žalova-

ným na věc právě posuzovanou dopadá pouze rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 10. 2004, *Komise proti Francii*, C-340/02, Sb. rozh., s. I-09845, ten však uvádí pouze podmínku zachování přímého funkčního vztahu mezi soutěží na určitý výkon s následnou veřejnou zakázkou.

Nadto žalobkyně argumentovala tím, že s konceptem „*funkčního vztahu*“ se ztotožňuje, smyslem jí zvoleného postupu bylo hospodárné vynakládání veřejných prostředků a šetření práv účastníků právních vztahů. Jediným možným tu byl systém jediného odpovědného dodavatele a do prvního „*otevřeného řízení*“ (do soutěže o návrh) se mohl přihlásit kdokoli.

Žalobkyně dále uvedla, že problematika žalovaným dovozené nutnosti „*dopracování návrhů*“ je odbornou otázkou, k jejímuž zodpovězení je třeba odborného posouzení, kterého žalovaný nemohl být schopen, a proto si musel odborné posouzení nechat zpracovat. Neučinil-li tak žalovaný, nezjistil dostatečně skutkový stav a jeho rozhodnutí ani z tohoto důvodu nemůže obstát. Nadto se žalovaný vůbec nevěnoval otázce řádného a zákonného provedení soutěže o návrh, která předcházela jednacímu řízení bez uveřejnění.

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

### Z odůvodnění:

#### IV. Posouzení věci

(...) Podstatou projednávané věci je spor o právní posouzení, konkrétně spor žalobkyně a žalovaného o výklad výjimky (z jinak povinného „*přísnějšího typu*“ zadávacího řízení) pro použití jednacího řízení bez uveřejnění podle § 23 odst. 6 ZVZ.

Podle uvedeného ustanovení „[v] *jednácím řízení může bez uveřejnění zadavatel zadat veřejnou zakázku na služby v případě, jestliže je zadávána v návaznosti na soutěž o návrh, podle jejichž pravidel musí být veřejná zakázka zadána vybranému účastníkovi nebo jednomu z vybraných účastníků této soutěže. V případě více vybraných*

*účastníků soutěže o návrh je zadavatel povinen vyzvat k jednání v jednácím řízení bez uveřejnění všechny vybrané účastníky.*“

Je-li sporu o výklad tohoto ustanovení, pak podstatným východiskem dalších úvah zdejšího soudu (především ve vztahu k prejudikatuře) je fakt, že uvedené ustanovení transponuje čl. 31 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, podle kterého veřejní zadavatelé mohou zadávat své veřejné zakázky ve vyjednávacím řízení bez předchozího zveřejnění oznámení o zakázce v případě veřejných zakázek na služby, pokud daná zakázka následuje po veřejné soutěži na určitý výkon a musí být podle platných pravidel zadána vítěznému účastníkovi nebo jednomu z vítězných účastníků; v případě více vítězných účastníků musí být k účasti na vyjednávání vyzváni všichni vítězní účastníci.

Z právě uvedeného je patrné, že česká vnitrostátní úprava je věcně shodná s úpravou unijní. Za tohoto stavu lze bezpochyby při výkladu pravidel vyplývajících ze ZVZ aplikovat výklad, jaký zastává Soudní dvůr ve vztahu k pravidlům vyplývajícím ze směrnice 2004/18/ES.

Tu je třeba zabývat se možností použití jednacího řízení bez uveřejnění v obecnější rovině i konkrétně ve vztahu k řízení navazujícímu na předchozí soutěž o návrh. Obecnější rovina je určující z pohledu aplikace pravidla, podle něhož je použití jednacího řízení bez uveřejnění jednou z výjimek z jinak povinného použití „*otevřenějších*“ zadávacích řízení – zásadně řízení otevřeného podle § 21 odst. 1 písm. a) ZVZ. Konkrétní rovina, bezprostředně ve vztahu k nyní posuzované věci, je pak dána naplněním konkrétních podmínek plynoucích z § 23 odst. 6 ZVZ.

Pokud jde o obecnější rovinu, tu lze skutečně použít východiska Soudního dvora o potřebě restriktivního výkladu výjimky spočívající v možnosti použít jednací řízení bez uveřejnění, jak plyne z rozsudku ze dne 14. 9. 2004, *Komise proti Itálii*, C-385/02, Sb. rozh., s. I-08121. Přestože se v této věci



Soudní dvůr nevyjadřoval ke stavu skutkově totožnému, jaký je ve věci právě posuzované, plyne z něj, že ustanovení (směrnic), která umožňují výjimky z pravidel zadávání veřejných zakázek (a za takovou výjimku v dané věci Soudní dvůr považoval právě „odklon“ od přísnějšího postupu formou jednání bez uveřejnění), musí být vykládána restriktivně, přitom důkazní břemeno ohledně existence výjimečných podmínek odůvodňujících aplikaci výjimky nese ten, kdo se jich dovolává (tj. zadavatel).

Nadto i tuzemská rozhodovací praxe v případech podmínek pro použití jednacích řízení bez uveřejnění akcentuje potřebu jejich restriktivního výkladu. I Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 11. 2012, čj. 1 Afs 23/2012-102, z tohoto pojetí vycházel a konstatoval, že z druhů zadávacích řízení, které upravuje § 21 ZVZ, je jednacím řízením bez uveřejnění v porovnání s ostatními postupy bezesporu postupem nejméně formalizovaným a nejméně kontrolovatelným (jedním z důvodů je např. skutečnost, že zadavatel v rámci tohoto postupu přímo oslovuje konkrétního zájemce bez jakkoliv formalizovaného výběru; dále je zadavatel oprávněn dohodnout s vyzvanými zájemci i jiné podmínky plnění veřejné zakázky, než které byly uvedeny ve výzvě k jednání či v zadávací dokumentaci apod.). I z takto podaného východiska je tedy důvodů vycházet.

Toto východisko, které se stalo základem úvah žalovaného, ostatně ani žalobkyně žádnou konkrétní argumentací nezpochybňuje. Potřebou restriktivního výkladu podmínek pro použití jednacích řízení bez uveřejnění není tedy třeba se dále podrobněji zabývat; toto obecné východisko žalovaného je oprávněné.

To však ještě k potvrzení správnosti napačeného rozhodnutí postačovat nemůže, neboť míra přísnosti výkladu podmínek pro použití jednacích řízení bez uveřejnění se tu nutně musí odvíjet od podmínek, které ZVZ v § 23 odst. 6 (stejně jako směrnice 2004/18/ES v čl. 31 odst. 3) pro případ řízení navazujícího na předchozí soutěž o návrh stanoví.

V této otázce lze skutečně aplikovat právní názor obsažený v rozsudku Soudního dvora ve věci *Komise proti Francii*, který se týkal použití jednacích řízení bez uveřejnění po předchozí soutěži o návrh. Interpretují-li žalobce a žalovaný závěry pramenící z tohoto rozsudku odlišně a je-li tato odlišná interpretace klíčovou otázkou v jejich vzájemném sporu ohledně podmínek použití jednacích řízení bez uveřejnění v právě posuzované věci, pak je třeba předeslat, že v uvedené věci Soudního dvora se Komise domáhala, aby Soudní dvůr určil, že Francie nesplnila povinnost, jež pro ni vyplývaly z tehdejší směrnice 92/50/EHS o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby, neboť *Communauté urbaine du Mans* (městská aglomerace Le Mans) nepřikročila při zadávání zakázky na studie, jejichž předmětem byla mimo jiné pomoc investorovi týkající se čističky odpadních vod v Chauvinière, ke zveřejnění vyhlášení zakázky v Úředním věstníku.

Článek 11 odst. 3 písm. c) směrnice 92/50/EHS přitom upravoval stejné pravidlo, jaké vyplývá z čl. 31 odst. 3 pozdější směrnice 2004/18/ES i z § 23 odst. 6 ZVZ, tj. že zadavatelé mohou zadat veřejné zakázky na služby ve vyjednávacím řízení bez předchozího zveřejnění vyhlášení zakázky (mimo jiné tehdy), pokud musí být na základě daných pravidel zakázka zadána po pořádané veřejné soutěži na určitý výkon úspěšnému zájemci nebo jednání z úspěšných zájemců.

Právě výklad Soudního dvora podaný k čl. 11 odst. 3 směrnice 92/50/EHS je tedy dobře určující pro výklad § 23 odst. 6 ZVZ (a čl. 31 odst. 3 směrnice 2004/18/ES).

Soudní dvůr (v bodu 38 rozsudku *Komise proti Francii*) uvedl, že toto ustanovení, které je výjimkou ze základního pravidla (Smlouvy), musí být vykládáno restriktivně a je na tom, kdo se ho hodlá dovolávat, aby prokázal, že je výjimka odůvodněna skutečně existujícími výjimečnými okolnostmi (odkázal přitom na prejudikaturu – rozsudek ze dne 10. 4. 2003, *Komise proti Německu*, C-20/01 a C-28/01).

V bodech 40 a 41 rozsudku pak doplnil (a to je podle zdejšího soudu pro výklad § 23

odst. 6 ZVZ podstatné), že podmínky pro uplatnění výjimky upravené v čl. 11 odst. 3 písm. c) směrnice 92/50/EHS nebyly splněny, neboť ze znění tohoto ustanovení jasně vyplývá, že výjimka z povinnosti zveřejnit vyhlášení zakázky je možná, pouze pokud zadávaná zakázka **následuje** po pořádané veřejné soutěži a pokud **musí být zadána** úspěšnému zájemci nebo jednomu z úspěšných zájemců. Spojení „*po pořádané veřejné soutěži na určitý výkon*“ ve smyslu čl. 11 odst. 3 písm. c) směrnice 92/50/EHS (podle Soudního dvora) znamená, že musí být **zachován přímý funkční vztah** mezi veřejnou soutěží na určitý výkon a navazující zakázkou. Jelikož se (v tamní věci Soudního dvora) veřejná soutěž týkala první etapy a byla pořádaná za účelem zadání zakázky vztahující se k této etapě, u zakázky z druhé etapy nelze mít za to, že následuje po pořádané veřejné soutěži. V bodu 42 rozsudku pak Soudní dvůr akcentoval, že klauzule ve vyhlášení (původní) zakázky stanoví pouze možnost, a nikoli povinnost, svěřit druhou etapu uchazeči úspěšnému ve veřejné soutěži týkající se etapy první. Nelze tudíž tvrdit, že zakázka vztahující se k druhé etapě musí být zadána úspěšnému uchazeči nebo jednomu z úspěšných uchazečů. Proto se výjimka z povinnosti zveřejnit vyhlášení zakázky upravená v čl. 11 odst. 3 písm. c) směrnice 92/50/EHS na projednávaný případ nepoužila.

Jestliže tedy žalovaný podstatnou část své argumentace k nesplnění podmínek pro použití jednacího řízení bez uveřejnění opřel o úvahu, podle níž (souhrnně v bodu 21 napadeného rozhodnutí) by předmět veřejné zakázky, mohla-li by být zadávána v jednacím řízení bez uveřejnění, musel spočívat primárně v dopracování projektu nebo plánu, který zvítězil v předchozí soutěži o návrh, neboť to podle žalovaného plyne ze shora uvedeného rozsudku Soudního dvora ve věci *Komise proti Francii*, pak nejenže nejde o argumentaci, která by měla oporu v uvedeném rozsudku, ale především nejde o argumentaci, která by měla oporu v ZVZ či ve směrnici, která byla do ZVZ transponována. Jakkoli podmínka „*dopracování projektu nebo plánu*“

není obsažena ani v § 23 odst. 6 ZVZ, ani ji takto ve vztahu k věcně shodnému znění příslušné směrnice (92/50/EHS) nejudikoval Soudní dvůr; ten totiž uvedenou podmínku pro použití jednacího řízení bez uveřejnění pojímá jako **zachování přímého funkčního vztahu** mezi původní soutěží o návrh a navazujícím zadávacím řízením (v takovém případě totiž podle Soudního dvora navazující veřejná zakázka skutečně materiálně následuje po soutěži o návrh a fakticky musí být zadána vítězi soutěže o návrh).

Zákonné podmínky pro použití jednacího řízení bez uveřejnění (§ 23 odst. 6 ZVZ) jsou následující:

1. jedná se o veřejnou zakázku na služby;
2. k jejímu zadávání dochází v návaznosti na soutěž o návrh;
3. již v soutěži o návrh bylo stanoveno pravidlo, podle něhož musí být (navazující) veřejná zakázka zadána vybranému účastníkovi nebo jednomu z vybraných účastníků této soutěže.

O veřejnou zakázku na služby (první podmínka) jde v případech, které jsou pokryty § 10 ZVZ. Určujícím je přitom samotný předmět – věcný charakter poptávaného plnění. Je-li třeba zkoumat hranici mezi veřejnou zakázkou na dodávky a veřejnou zakázkou na služby (podle věcného charakteru plnění), pak o veřejnou zakázku na dodávky jde podle § 8 odst. 1 ZVZ v případě veřejné zakázky, „*jejímž předmětem je pořízení věci (dále jen „zboží“), a to zejména formou koupě, koupě zboží na splátky, nájmu zboží nebo nájmu zboží s právem následné koupě (leasing)*“; podle § 8 odst. 2 ZVZ je veřejnou zakázkou na dodávky „*rovněž veřejná zakázka, jejímž předmětem je kromě pořízení zboží podle odstavce 1 rovněž poskytnutí služeb nebo stavebních prací spočívajících v umístění, montáži či uvedení takového zboží do provozu, nejedná-li se o zhotovení stavby, pokud tyto činnosti nejsou základním účelem veřejné zakázky, avšak jsou nezbytné ke splnění veřejné zakázky na dodávky*“. O veřejnou zakázku na služby se pak podle § 10 odst. 1 ZVZ jedná v případě veřejné zakázky, „*kteřá*

není veřejnou zakázkou na dodávky nebo veřejnou zakázkou na stavební práce“, přitom podle § 10 odst. 2 písm. a) ZVZ platí, že veřejnou zakázkou na služby je „též veřejná zakázka, jejímž předmětem je kromě poskytnutí služeb rovněž poskytnutí dodávky podle § 8, pokud předpokládaná hodnota poskytovaných služeb je vyšší než předpokládaná hodnota poskytované dodávky“.

Ke druhé podmínce z rozsudku Soudního dvora ve věci *Komise proti Francii* zdejší soud dovozuje, že návaznost na soutěž o návrh musí být vykládána ve smyslu přímého funkčního vztahu mezi soutěží o návrh a navazující veřejnou zakázkou.

Ke třetí podmínce pak z rozsudku Soudního dvora ve věci *Komise proti Francii* zdejší soud dovozuje, že k jednacím řízením bez uveřejnění lze přistoupit tehdy, pokud pravidlo, podle kterého navazující veřejná zakázka musí být zadána vítězi soutěže o návrh, je stanoveno již v podmínkách (pravidlech) původní soutěže o návrh, přitom jde o pravidlo stanovené důvodně (zakázka na soutěž o návrh věcně navazuje a s ohledem na charakter plnění, které je předmětem navazující veřejné zakázky, musí být zadána vítězi soutěže o návrh). Nestačí tedy, že zadavatel v podmínkách soutěže o návrh pouze formálně stanoví, že navazující veřejná zakázka bude realizována vítězem soutěže o návrh, nýbrž i z věcného hlediska musí vítězství v soutěži o návrh nutně předurčovat realizátora plnění, které je předmětem na soutěž o návrh navazující veřejné zakázky.

První podmínka je tedy dána charakterem veřejné zakázky z pohledu jejího rozdělení na veřejné zakázky na dodávky, na služby a na stavební práce, zbylé dvě podmínky se nutně odvíjejí od přesného charakteru plnění, jež zadavatel poptával původní soutěží o návrh a navazujícím jednacím řízením bez uveřejnění.

Ve vztahu k právě posuzované věci je tedy zapotřebí zkoumat, zda jsou všechny tři právě uvedené podmínky splněny, resp. zda se jimi žalovaný zabýval a zda je správně vyhodnotil.

Pokud jde o splnění první podmínky (tj. že jde o veřejnou zakázku na služby), žalovaný skutkový stav shrnul tak, že v jednacím řízení bez uveřejnění, navazujícím na soutěž o návrh, žalobkyně uzavřela s vybraným uchazečem dne 24. 10. 2008 smlouvu o dílo. Z toho, že byla uzavřena smlouva o dílo, ovšem nelze ještě bez dalšího usuzovat, zda se jednalo o dodávky ve smyslu § 8 ZVZ či služby ve smyslu § 10 ZVZ (popř. o stavební práce podle § 9 ZVZ). Podstatný je charakter plnění, ve vztahu k němuž byl příslušný smluvní typ smlouvy použit.

Žalovaný tento charakter plnění (souhrnně v bodu 6 napadeného rozhodnutí) popsal tak, že podle čl. 1 odst. 1 smlouvy o dílo se dílem rozumí „dodávka a montáž zdravotnické technologie včetně počítačové technologie, doprava a zaškolení obsluhy na zakázku ‚Rozšíření vybavení a propojení RDG pracovišť nemocnic ZHKHK‘. Součástí takto specifikovaného ‚díla‘ je oprávnění k výkonu práva užití počítačové programy PACS v rozsahu uvedeném v příloze č. 1 (oblast ‚SW PACS‘) včetně dopravy, instalace, implementace a školení PACS s vyloučením práv dle § 12 odst. 4 a § 48 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským.“ Podle přílohy č. 1 smlouvy o dílo jsou předmětem veřejné zakázky dodávky zde uvedených zdravotnických přístrojů, v členění dle konkrétního zdravotnického zařízení. V příloze č. 1 smlouvy o dílo je rozčleněna cena za uvedené přístroje na „cenu za zboží“ a cenu za „zprovoznění, zaškolení, zkušební provoz, dopravu, instalaci, zkoušky dlouhodobé stability a validace“, přičemž je uvedena celková cena za „dodávky“ ve výši 107 813 824 Kč bez DPH, dále 9% DPH (zboží, instalace, zprovoznění) ve výši 8 543 175 Kč a 19% DPH (zaškolení, zkušební provoz, doprava, zkoušky) ve výši 2 449 035 Kč. Celková cena za 1. etapu díla činí 118 806 034 Kč včetně 9% a 19% DPH. Dne 1. 6. 2009 uzavřela žalobkyně s vybraným uchazečem dohodu o narovnání práv a povinností ze smlouvy o dílo, které jsou v některých ohledech nejasné a sporné. Z článku III. dohody o narovnání vyplývá, že cena díla za 1. etapu je sjednána

na 107 813 824 Kč bez DPH (118 806 034 Kč včetně DPH). Podle „preambule“ připojené k dohodě o narovnání práv a povinností je celková cena díla rozdělena do dvou částí na dodávky a služby. V „preambuli“ je dále uvedeno, že „vzhledem k povaze veřejné zakázky je převažující část plnění realizována formou služby, přičemž součástí ceny v rámci položky ‚zprovoznění, zaškolení, zkušební provoz, doprava, instalace, zkoušky dlouhodobé stability, validace‘ je především vypracování návrhu vybavení jednotlivých pracovišť, zahrnující provedení odborné specifikace jednotlivých zařízení, a to jak radiodiagnostických a ultrazvukových přístrojů, tak částí HW a SW“. Z článku II. bodu 2 dohody o narovnání vyplývá, že pro 2. etapu díla je tato smlouva považována za smlouvu rámcovou, k jejímuž plnění je třeba samostatné dílčí smlouvy o dílo uzavřené v písemné formě mezi objednatelem (žalobkyní) a zhotovitelem (vybraným uchazečem). Částka fakturovaná za realizaci předmětu plnění veřejné zakázky vybraným uchazečem žalobkyni ve fakturách č. 12083876, č. 12090439, č. 12090775, č. 12091845 a č. 12092181 činila celkem 118 806 034 Kč včetně DPH.

Na to žalovaný navázal úvahou, sumarizovanou v bodu 7 napadeného rozhodnutí, o potřebě restriktivního výkladu podmínek podle § 23 odst. 6 ZVZ (kterou v obecné rovině zdejší soud nezpochybňuje, jak je uvedeno shora), přitom ve vztahu k samotnému charakteru plnění se otázkou, zda se jednalo skutečně o veřejnou zakázku na služby, konkrétně nezabýval. Odkazoval na případy soutěží o návrh v oblastech architektonických či urbanistických a navazujících zadávacích řízení na stavební práce a na návrh řešení svozu odpadu a samotnou realizaci svozu odpadu, obojí však pouze obecně (zjevně v návaznosti na svoji dřívější rozhodovací praxi), bez vztahu k předmětu veřejné zakázky ve věci právě posuzované. Pokud pak v navazujícím bodu 8 napadeného rozhodnutí uzavřel, že v posuzované věci podmínky pro použití jednacím řízení (podle § 23 odst. 6 ZVZ) splněny nebyly, odůvodňoval to sice charakterem plnění, to však opět obecně sumarizoval jako

„dodávka zdravotnických přístrojů, systému PACS a související činnosti“. Ani tu tedy nepostavil najisto, zda se v posuzované věci (ve věci veřejné zakázky, ohledně níž žalobkyně zvolila jednacím řízení bez uveřejnění) jednalo vůbec o veřejnou zakázku na služby, ve vztahu k níž by mohlo být jednacím řízení bez uveřejnění podle § 23 odst. 6 ZVZ využitelné.

Ani implicitně nelze z napadeného (ani jemu předcházejícího) rozhodnutí seznat, zda žalovaný měl skutečně najisto postaveno, že se jedná o veřejnou zakázku na služby, neboť i v argumentaci o potřebě „dopracování původního návrhu“ (bez ohledu na to, že tuto podmínku zdejší soud za podmínku aplikace § 23 odst. 6 ZVZ nepokládá – viz shora) se vyjadřoval k nesplnění této podmínky ve vztahu k dodávkám hardware a k dodávkám zdravotnických přístrojů (jež mají být standardními hardwarovými výrobky), tedy zřejmě k „dodávkám“.

Rovněž podpůrný argument seznamem subdodavatelů žalovaný používá ve vztahu k „dodávkám“ přístrojů. Nadto dovozuje-li žalovaný povinnost žalobkyně zadávat veřejnou zakázku v rámci skutečné soutěže (tedy nikoli v jednacím řízení bez uveřejnění), dovozuje to souhrnně ve vztahu k „dodávkám“ i „službám“.

Konečně i v bodech 22 a 23 napadeného rozhodnutí hovoří o předmětu plnění nekonkrétně jako o „dodávkách a službách“ (ve smyslu ZVZ).

Pokud žalovaný na jednání soudu k jeho dotazu dovozoval, že úvaha ohledně charakteru veřejné zakázky z toho pohledu, zda se jedná o „dodávky“ nebo o „služby“, je obsažena v bodech 47 a 52 rozhodnutí I. stupně, ani tam takovou úvahu zdejší soud nenalézá.

Z toho nelze než dovodit, že splnění první ze tří shora uvedených podmínek pro aplikaci § 23 odst. 6 ZVZ (podmínky, že se jedná o veřejnou zakázku na služby) není v napadeném ani jemu předcházejícím rozhodnutí předmětem jakékoli úvahy; žalovaný se touto otázkou fakticky nezabýval, ačkoli měl a musel, neboť jde o jednu ze tří podmínek, jejichž splnění by přivodilo možnost jednacím řízení bez uveřejnění využít.

Pokud by tato podmínka splněna nebyla, už z toho důvodu by bylo možno uzavřít, že žalobkyně jednacím řízením podle § 23 odst. 6 ZVZ použít nemohla, neboť (shora vyjmenované tři) podmínky obsažené v § 23 odst. 6 ZVZ jsou podmínkami kumulativními.

Pokud jde o druhou podmínku, kterou je „návaznost na soutěž o návrh“, k ní žalovaný argumentoval v tom směru, že „návaznost“ dána nebyla, neboť předmět veřejné zakázky nespočíval v dopracování projektu nebo plánu, který zvítězil v předchozí soutěži o návrh.

Tuto podmínku, jak shora uvedeno, ovšem nezná ani § 23 odst. 6 ZVZ, ani ji takto coby podmínku výkladu „návaznosti“ nepostavil Soudní dvůr ve věci žalovaným zmiňované (*Komise proti Francii*). Posouzení přímého funkčního vztahu mezi výsledkem soutěže o návrh a plněním, jež na ni navazuje a jež je předmětem navazujícího jednacím řízení bez uveřejnění, se tedy neomezuje pouze na posouzení otázky, zda plnění, jež je předmětem navazující veřejné zakázky, „dopracovává“, či nikoli (byť zřejmě mohou nastat případy, kdy posléze požadované plnění bude původní plnění „dopracovávat“, není to ovšem znakem, který by měl být pro naplnění podmínky „funkčního vztahu“ jediné určujícím). Tato úvaha žalovaného tedy sama o sobě obstát nemůže, přitom neuvedl-li žalovaný ohledně nedostatku přímého funkčního vztahu obou plnění nic jiného, než že není splněn proto, že posléze poptávané plnění „nedopracovává“ původní návrh, i zde je třeba uzavřít, že ani druhou ze tří podmínek použití jednacím řízením bez uveřejnění podle § 23 odst. 6 ZVZ se žalovaný řádně nezabýval.

Zákaz rozšiřujícího výkladu ve vztahu k podmínkám použití jednacím řízením bez uveřejnění (obecně ve vztahu k jakýmkoli jednacím řízením bez uveřejnění, a tedy i k tomu, jež má být realizováno za podmínek § 23 odst. 6 ZVZ) tedy žalovaný akcentoval správně. Taktéž správně žalovaný v obecné rovině vycházel z potřeby zkoumat existenci přímého funkčního vztahu mezi výsledkem původní soutěže o návrh a navazujícím plněním, jež je samostatnou veřejnou zakázkou. Správně rovněž žalovaný poukázal na nejed-

noznačnost pojmu „návaznost na soutěž o návrh“. Otázkou přímého funkčního vztahu, jež je pro vyslovení závěru o návaznosti posléze zadávaného plnění na soutěž o návrh otázkou klíčovou, se však žalovaný fakticky nezabýval. Vyjma (nesprávné) úvahy v tom směru, že návaznost je dána pouze v případě, kdy plnění, jež je předmětem navazující veřejné zakázky, „dopracovává“ soutěž o návrh, žalovaný nepodal žádnou konkrétní úvahu ohledně věcné provázanosti výsledku soutěže o návrh a předmětu navazujícího zadávacího řízení, tj. nezabýval se tím, nakolik lze na obě plnění nahlížet jako na celek, který je nutné realizovatelné pouze jedním dodavatelem.

Nelze dát totiž zapravdu závěru žalovaného obsaženému v bodu 22 napadeného rozhodnutí, podle něhož byl „správně zkoumán“ obsah smlouvy o dílo. Žalovaný totiž pouze cituje ze smlouvy (a z jejích příloh), z faktur a ze seznamu subdodavatelů (podrobně od bodu 25 do bodu 38 rozhodnutí I. stupně, sumarizačně v bodech 6 a 22 až 24 napadeného rozhodnutí) a nehledě k tomu, že z těchto citací nedovozuje žádná podrobná skutková zjištění ohledně charakteru plnění (tj. zda jde o veřejnou zakázku na „dodávky“ nebo na „služby“), nedovozuje z nich ani žádná podrobná skutková zjištění ohledně samotného charakteru plnění původního (které bylo předmětem soutěže o návrh) ani plnění navazujícího (které bylo předmětem navazujícího jednacím řízení bez uveřejnění). Hovoří sice o tom, že dodávky jednotlivých přístrojů by mohlo realizovat více dodavatelů, věcně se však nevyjadřuje k tvrzení žalobkyně, že specifika celého plnění umožňují tyto dodávky realizovat pouze vítězem soutěže o návrh. Bez srozumitelně podaných skutkových zjištění logicky musí chybět i jakákoli skutková i právní argumentace jak ve vztahu k tomu, zda se v případě navazujícího plnění jednalo o „dodávky“ či „služby“, tak ve vztahu k tomu, nakolik lze či nelze plnění navazující stavět do přímého funkčního vztahu s plněním, jež bylo předmětem (a výsledkem) původní soutěže o návrh.

Pokud tedy žalovaný argumentuje tím, jaké dodávky byly předmětem plnění veřejné

zakázky (bod 23 napadeného rozhodnutí), pak z napadeného i jemu předcházejícího rozhodnutí je patrný pouze jejich výčet, nikoli srozumitelné a přezkoumatelné hodnocení z pohledu věcného charakteru a nezbytné provázanosti s výsledkem původní soutěže o návrh. Pokud podle žalovaného neobstojí argumentace žalobkyně, že jednotlivé komponenty byly jen jednou součástí komplexního řešení navrženého v rámci předchozí soutěže o návrh (bod 23 napadeného rozhodnutí), pak ze žádné přezkoumatelné úvahy žalovaného neplyne, proč tomu tak není.

Jestliže žalovaný dovozuje, že žalobkyně své tvrzení neopírá o žádné konkrétní argumenty, pak text na konci sedmé strany rozkladu žalobkyně je skutečně stejně obecným, jako tvrzení v žalobě (na konci sedmé a začátku osmé strany), a žádnou konkrétní argumentaci, která by mohla žalovaného a zdejší soud přesvědčit o nezbytnosti plnění, které bylo předmětem jednacího řízení bez uveřejnění, toliko vítězem soutěže o návrh (což by mohlo vést k závěru o naplnění druhé a třetí ze shora uvedených tří podmínek), tedy žalobkyně skutečně nepřinesla ani žalovanému, ani zdejšímu soudu. Nutno však uvést, že pokud žalovaný tuto otázku nepokládal za nosnou, její neplnění nikterak neargumentoval a o její nesplnění svůj závěr o nemožnosti použití jednacího řízení bez uveřejnění konkrétně neopíral, nebylo, k čemu by se měla žalobkyně v konkrétnější míře vyjadřovat, resp. jaké pochyby žalovaného by měla svojí konkrétnější argumentací rozptýlovat. Ostatně ani vyzvána k tomu žalovaným nebyla (a má logiku, že vyzvána být ani nemohla, když tuto otázku žalovaný za nosnou nepokládal). Jde-li však o jednu z nosných otázek, pak jestliže žalobkyně v návaznosti na své tvrzení už v průběhu správního řízení poukazovala na potřebu odborného posouzení souvislostí, které mělo tuto jeho argumentaci potvrdit, bylo na žalovaném, aby žalobkyni ke konkretizaci její verze o konkrétní přímé funkční souvislosti vyzval, aby ji pak mohl kvalifikovaně (a třeba i za použití externích odborných analýz, nemá-li k posouzení této otázky dostatečných odborných znalostí)

a srozumitelně vypořádat. Jinými slovy žalovaný musel dát žalobkyni prostor k tomu, aby svoje důkazní břemeno ohledně splnění podmínek pro aplikaci § 23 odst. 6 ZVZ unesla, tedy musel jí dát prostor k tomu, aby konkrétní skutkové okolnosti, z nichž by pramenilo splnění přímé funkční souvislosti, žalovanému tvrdila a mohla označit důkazy k prokázání těchto svých tvrzení, to vše přitom v dostatečné míře konkrétnosti.

Nehledě k právě uvedenému nelze opomenout, že odmítnutí veškeré argumentace žalobkyně k provázanosti obou plnění bylo založeno na (nesprávném) závěru žalovaného, že plnění navazující veřejné zakázky „nedotvářelo“ původní návrh (viz shora); proto ani z tohoto pohledu nemůže obstát.

Je sice pravdou, že je vždy na zadavateli, který se hodlá použitelnosti jednacího řízení bez uveřejnění dovolávat, aby prokázal, že je výjimka odůvodněna skutečně existujícími výjimečnými okolnostmi, ale žalobkyně potřebou jednoho dodavatele argumentovala (ve třetím a čtvrtém odstavci na sedmé straně rozkladu) a bylo na žalovaném, aby se touto otázkou korektně zabýval. Neučinil-li tak a jelí i ze žalovaným sumarizovaného plnění, jež bylo předmětem navazující veřejné zakázky, patrně, že jde o dodávky i o služby, nemůže bez jakékoli bližší argumentace, z níž by plynula míra provázanosti plnění, obstát obecný závěr žalovaného, podle něhož v případě zdravotnických přístrojů jde o běžné, byť specializované zboží, jež bylo lze poptávat po různých dodavatelích.

Není tedy najisto postaveno, co konkrétně bylo výsledkem původní soutěže o návrh a nakolik s ním bylo navazující plnění, jež zjevně nespočívalo v pouhých izolovaných dodávkách, přímo funkčně provázáno. Teprve bylo-li by to najisto postaveno, lze odpovědět na otázku související se splněním třetí podmínky, a sice zda již v soutěži o návrh bylo důvodně stanoveno pravidlo, podle něhož musí být (navazující) veřejná zakázka zadána vybranému účastníkovi soutěže o návrh.

Ze shora uvedeného tedy plyne, že je třeba dát žalobkyni zapravdu v tom, že žalovaný

svůj závěr postavil na nesprávném východisku, že plnění, které je předmětem veřejné zakázky navazující na předchozí soutěž o návrh, má-li být využito § 23 odst. 6 ZVZ, musí být vždy tvůrčím (ideovým) dopracováním návrhu, či projektu. Rovněž je třeba dát žalobkyni zapravdu v tom, že podmínku přímého funkčního vztahu navazujícího plnění a původní soutěže o návrh nelze omezovat

pouze na „dotváření“, jak dovodil žalovaný. Závěr žalovaného ohledně nedostatku přímého funkčního vztahu není založen na srovnatelně podaných skutkových zjištěních, jež by měla oporu v správním spise a jež by byla následně předmětem konkrétních úvah, a žalobkyni je tedy třeba dát zapravdu i v tom, že napadené rozhodnutí trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. (...)

## 3180

### Ochrana ovzduší: nevydání akčního plánu; ochrana před nezákonným zásahem

k § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší)\*, ve znění zákona č. 385/2005 Sb. (v textu jen „zákon o ochraně ovzduší z roku 2002“)

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

**I. Nevydání akčního plánu obsahujícího přehled krátkodobých opatření pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší (§ 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší) může být podle okolností nezákonným zásahem.**

**II. Proti nezákonnému zásahu (nevydání akčního plánu obsahujícího přehled krátkodobých opatření pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší podle § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší), spočívajícímu v nečinnosti správního orgánu jiného charakteru než nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, může ten, kdo tvrdí, že nevydáním akčního plánu bylo nezákonně zasaženo do jeho subjektivních veřejných práv (typicky práva na to, aby žil v ovzduší znečištěném toliko v přípustné míře), brojit žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2014, čj. 2 As 127/2014-32)

**Prejudikatura:** č. 603/2005 Sb. NSS, č. 735/2006 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 30. 5. 1991, Komise proti Německu (C-361/88, Recueil, s. I-2567), ze dne 30. 5. 1991, Komise proti Německu (C-59/89, Recueil, s. I-2607), ze dne 24. 10. 1996, Kraaijeveld a další (C-72/95, Recueil, s. I-5403), ze dne 7. 9. 2004, Waddenvereniging a Vogelsbeschermingvereniging (C-127/02, Sb. rozh., s. I-7405), ze dne 25. 7. 2008, Dieter Janecek proti Freistaat Bayern (C-237/07, Sb. rozh., s. I-6221).

**Věc:** a) Pavla S. a b) Vladimír B. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobců.

Rozsudkem ze dne 19. 6. 2014, čj. 22 A 182/2011-61, zamítl Krajský soud v Ostravě žalobu, kterou žalobci podali proti nezákonnému zásahu žalovaného, který spatřovali v tom, že žalovaný přes dlouhodobě špatnou kvalitu ovzduší nevypracoval a nevydal akční

plán podle § 7 odst. 11 zákona o ochraně ovzduší z roku 2002 pro územní oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší – městského obvodu Ostrava Radvanice a Bartovice.

Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dospěl k závěru, že zásah může

\*) S účinností od 1. 9. 2012 nahrazen zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

obecně spočívat i v nečinnostním jednání a také že stěžovatelé nepochybně byli zkráceni na svých veřejných subjektivních právech, jak konkrétně a přesvědčivě vložili v žalobě ve vztahu k právu na příznivé životní prostředí, na ochranu zdraví, na ochranu soukromého a rodinného života a vlastnickému právu. Akční plán měl být vypracován pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší, tedy pro území v rámci zóny nebo aglomerace, kde je překročena hodnota imisního limitu u jedné nebo více znečišťujících látek. Neměl tedy být směřován vůči stěžovatelům jako konkrétním osobám, naopak se jednalo o abstraktní akt s neurčitým okruhem adresátů. V tomto směru krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2011, čj. 6 Aps 2/2011-197, z něhož plyne, že pokud určitá forma činnosti orgánu veřejné moci směřuje vůči všem osobám, vůči nimž takováto entita vystupuje vrchnostensky jako nositel veřejné moci, nelze hovořit o tom, že tato činnost byla zaměřena přímo proti stěžovateli coby konkrétní osobě, nebo že bylo v důsledku tohoto aktu vůči stěžovateli přímo zasazeno. Podmínka zaměření zásahu přímo proti stěžovatelům tak nebyla v dané věci splněna. Proto se krajský soud již nezabýval zbývajícími podmínkami nezákonného zásahu. Nicméně nad rámec odůvodnění uvedl, že podle jeho názoru nebyla splněna ani podmínka přímého zkrácení práv zásahem, když jednak akční plán byl jen jedním z mnoha nástrojů pro regulaci stavu ovzduší, a dále zde chyběla bezprostřední souvislost, kauzalita mezi nevypracováním plánu (bez následné realizace) a nezlepšením stavu ovzduší.

Proti rozsudku krajského soudu podali žalobci (stěžovatelé) kasační stížnost, v níž namítali, že podmínky pro poskytnutí soudní ochrany před nezákonným zásahem byly v jejich případě splněny. Závěr krajského soudu byl podle nich v rozporu s požadavky práva Evropské unie a s požadavkem ústavně konformního výkladu vnitrostátní právní úpravy, konkrétně s ústavní zásadou, podle níž nelze odepřít soudní ochranu základním právům a svobodám.

Rozpor s požadavky unijního práva spatřovali stěžovatelé v tom, že podle judikatury

Soudního dvora musí mít osoby dotčené nadlimitním znečištěním ovzduší v oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší možnost domáhat se vydání akčního plánu, obsahujícího opatření, která mají být přijata s cílem snížení rizika překračování mezních hodnot (limitů znečištění ovzduší) a zkrácení doby trvání takové situace soudní cestou. V tomto směru odkázali stěžovatelé na rozsudky Soudního dvora ze dne 30. 5. 1991, *Komise proti Německu*, C-361/88, Recueil, s. I-2567, ze dne 30. 5. 1991, *Komise proti Německu*, C-59/89, Recueil, s. I-2607, a ze dne 25. 7. 2008, *Dieter Janecek proti Freistaat Bayern*, C-237/07, Sb. rozh., s. I-6221. Povinnost České republiky vypracovat a vydat akční plán pro předmetnou oblast se zhoršenou kvalitou ovzduší vyplývala ode dne vstupu České republiky do Evropské unie přímo ze směrnice 96/62/ES o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší (dále jen „směrnice 96/62/ES“). Nevydáním akčního plánu nastala situace objektivně porušující požadavky práva EU. S ohledem na znění příslušných (transpozičních) ustanovení vnitrostátního práva, konkrétně § 7 odst. 11 zákona o ochraně ovzduší z roku 2002, odpovídal za tento protiprávní stav až do dne 31. 8. 2012 žalovaný. I při absenci vyhlášky Ministerstva životního prostředí předpokládané v § 7 odst. 11 zákona o ochraně ovzduší z roku 2002 mohl žalovaný s dostatečnou určitostí dovést obsahové náležitosti akčního plánu ze smyslu tohoto institutu, ze systematického výkladu zákona o ochraně ovzduší z roku 2002 a z článků 7 odst. 3 a 8 odst. 3 a 4 směrnice 96/62/ES, zejména z přílohy IV. této směrnice, a z výkladu těchto ustanovení směrnice provedeným Soudním dvorem.

Stěžovatelé se dovolávali zásady aplikace vnitrostátního práva v souladu s požadavky práva EU. Nástroj soudní ochrany, který jim musí být poskytnut, bezpochyby spadá do oblasti pravomoci správních soudů. Tvrzenému zásahu do práv stěžovatelů odpovídá žalobní návrh podle § 82 a násl. s. ř. s. Výklad, podle něhož nejsou stěžovatelé nevydáním akčního plánu zkráceni přímo, považovali za formalistický a neodpovídající smyslu právní úpravy, zejména v jejím komunitárním kon-



textu. Nesplnění povinnosti vydat akční plán je „nepřímějším“ zásahem, resp. zkrácením práv stěžovatelů, jehož projevem je faktický nezákonný stav, tedy úroveň znečištění ovzduší. Stejnou či velmi obdobnou argumentaci lze uplatnit i ve vztahu k podmínce, podle níž musí být zásah zaměřen přímo proti žalobci nebo musí být proti němu zasaženo přímo v jeho důsledku. Příмым důsledkem vydání akčního plánu má být odstranění nezákonného stavu spočívajícího v nadlimitním znečištění ovzduší. Je tedy zcela namístě výklad, podle něhož v přímém důsledku nevydání akčního plánu, jakožto zásahu (opomenutí) správního orgánu, dochází k (pokračujícímu) zásahu do veřejných subjektivních práv osob, které jsou vystaveny trvajícím protiprávnímu stavu, jenž měl být vydáním akčního plánu odstraněn. Pokud krajský soud přesto dovodil, že podmínky pro přiznání soudní ochrany dle § 82 s. ř. s. nelze vyložit v souladu s výše shrnutými požadavky práva EU, pak měl dojít k závěru, že stěžovatelům je i tak nutno poskytnout soudní ochranu na základě přímého (bezprostředního) účinku výše citovaných ustanovení směrnice 96/62/ES.

Rozpor napadeného rozsudku s požadavkem ústavně konformního výkladu spatřovali stěžovatelé v tom, že krajský soud měl vyložit podmínky poskytnutí soudní ochrany právům stěžovatelů i na základě výkladu ústavního pořádku, zejména článku 4 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Krajský soud konstatoval, že stěžovatelé zdůvodnili, proč v důsledku stavu dlouhodobého překročení imisních limitů v jejich bydlišti dochází k zásahu do jejich ústavně zaručených práv podle článků 10, 31 a 35 Listiny, u stěžovatele 2) také podle článku 11 Listiny. Podle článku 4 Ústavy jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny nesmí být však z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Podle stěžovatelů je nutné pojem „rozhodnutí“ užitý v tomto ustanovení vykládat v širším smyslu, tedy tak, že zahrnuje veškeré akty, úkony či postupy, jimiž mohou orgány veřejné moci zasáhnout

do základních práv a svobod. Stěžovatelé se dovolávali judikatury Ústavního soudu k posuzování konkrétního postupu orgánů veřejné moci a interpretaci procesních norem pohledem ochrany základních práv a svobod. Upozorňovali, že jejich právo na přístup k soudní ochraně v případě jednání či opomenutí ze strany orgánů veřejné správy vyplývá i z čl. 9 odst. 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s.; dále jen „Aarhuská úmluva“). Jak konstatoval velký senát Soudního dvora v rozsudku ze dne 8. 3. 2011, *Lesoochranárske zoskupenie VLK proti Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09, Sb. rozh., s. I-1255, článek 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy si ce nemá v právu EU přímý účinek, avšak je povinností soudů členských států vyložit vnitrostátní procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany ve věcech týkajících se zásahů do životního prostředí, na něž se vztahuje právo EU.

Stěžovatelé dodali, že podle v současnosti účinného zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „zákon o ochraně ovzduší z roku 2012“), mají být krátkodobá opatření za účelem snížení rizika překročení imisních limitů součástí tzv. programů zlepšování kvality ovzduší vydávaných dle § 9 citovaného zákona formou opatření obecné povahy. Pokud budou tyto programy skutečně vydány, nebude otázka možnosti jejich soudního přezkumu, vzhledem k úpravě obsažené v § 101a a násl. s. ř. s., zřejmě činit problémy. Avšak v případě, že tyto programy, a to ani ve lhůtě stanovené v § 41 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší z roku 2012, tedy do 1. 9. 2014, vydány nebudou, dojde z hlediska ochrany dotčených osob před tímto nezákonným zásahem ke zcela analogické situaci jako v případě nevydání akčních plánů podle § 7 odst. 11 zákona o ochraně ovzduší z roku 2002.

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

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [12] Jak vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou podle různých zákonů oprávněny (viz např. rozsudek ze dne 3. 6. 2004, čj. 2 Afs 17/2003-54). Jde o úkony neformální, pro které mohou, ale také nemusí být stanovena pravidla. Jedná se např. o faktické pokyny, bezprostřední zásahy, zajišťovací úkony atd., tedy obecně o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Rozšířený senát v usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, ve vztahu k otázce soudní ochrany proti provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí vyložil, že věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, nebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole. Rozšířený senát dále vyslovil, že zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Z výše uvedeného vyplývá, že se žaloba proti nezákonnému zásahu uplatní i v případě nečinnosti správ-

ních orgánů, jejímž důsledkem však není vydání rozhodnutí.

[13] Dále platí, že ochrana poskytovaná podle § 82 a násl. s. ř. s. má subsidiární povahu. Použije se, není-li k dispozici jiný ochranný prostředek. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS, dospěl k závěru, že § 85 s. ř. s. nelze vykládat tak, „že by vylučoval soudní ochranu před nezákonným zásahem, existuje-li jiný prostředek ochrany nebo nápravy. Zmíněné ustanovení pouze požaduje v souladu s celkovou koncepcí subsidiarity soudní ochrany poskytované správními soudy, aby žalobce předtím, než se obrátí na soud, využil tohoto jiného právního prostředku, který má k dispozici. Nedosáhne-li jeho prostřednictvím ochrany nebo nápravy, tj. pokud jej bezvýsledně vyčerpá, může žalovat u správního soudu podle § 82 s. ř. s.“ Vzhledem k tomu, že stěžovatelé neměli k dispozici jiný prostředek ochrany proti namítanému zásahu žalovaného, lze přisvědčit krajskému soudu, že v takovém případě představovala možnou ochranu jejich práv žaloba proti nezákonnému zásahu.

[14] Aby bylo možné žalobě proti nezákonnému zásahu vyhovět, musí být kumulativně naplněny pojmové znaky nezákonného zásahu. V tomto směru lze i přes novelizovanou úpravu řízení dle části třetí hlavy druhé dílu třetího s. ř. s. odkázat na principiálně stále použitelné závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS. Počínaje 1. 1. 2012 musí být úspěšný žalobce *přímo* (1. podmínka) zkrácen na *svých* právech (2. podmínka) *nezákonným* (3. podmínka) *zásahem, který není rozhodnutím* (4. podmínka) a byl *zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo* (5. podmínka).

[15] Úvahy krajského soudu o nesplnění výše uvedené podmínky 5) vycházejí z toho, že akční plán nesměřoval na stěžovatele jako konkrétní osoby, ale jednalo se o abstraktní akt s neurčitým okruhem adresátů. Krajský soud odkázal na závěry, ke kterým dospěl

Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku čj. 6 Aps 2/2011-197, že pokud určitá forma činnosti orgánu veřejné moci směřuje vůči všem osobám (a zasahuje tak do jejich právní sféry, včetně sféry stěžovatele), vůči nimž taková entita vystupuje vrchnostensky jako nositel veřejné moci, nelze hovořit o tom, že tato činnost byla zaměřena přímo proti stěžovateli. Namíste je však širší citace závěrů Nejvyššího správního soudu včetně části, kterou krajský soud pominul: „*Jiná situace by naopak byla, pokud by výslovně stavovský předpis speciálně a odchylně od obecné úpravy upravil volební právo pouze žalobci nebo určité skupině členů žalované (byť by to činil ‚obecnými znaky‘). V takovém případě by byla 5. podmínka pro přiznání důvodnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem splněna.*“ Dále v citovaném rozsudku čj. 6 Aps 2/2011-197 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „*naplnění 5. podmínky se může týkat více subjektů, kteří se vůči zásahu mohou domáhat ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s.; zásah tudíž pojmově nemusí být zaměřen výlučně vůči konkrétní osobě. Proto se např. mohou domáhat ochrany po splnění všech procesních podmínek normovaných s. ř. s. všichni účastníci demonstrace, vůči nimž byl proveden zárok policistů (srov. poznámka č. 103 in Hendrych, D. a kol. Správní právo. 7. vyd. [Praha : C. H. Beck], 2009, s. 579–584). V nyní posuzovaném případě však byla situace skutkově a právně podstatně odlišná, neboť akt žalované byl zaměřen vůči všem jejím členům. Za takové situace tudíž nelze hovořit o tom, že byl zaměřen vůči stěžovateli nebo že v jeho důsledku bylo vůči stěžovateli zasaženo.*“ Krajský soud se nezabýval otázkou, zda v posuzovaném případě nenastala situace, která by stěžovatele nějakým způsobem vyčleňovala z množiny adresátů zákona o ochraně ovzduší z roku 2002 tím, že nedošlo k přijetí akčního plánu, tedy zda nedochází k jejich přímému zasažení již z důvodu, že se jedná o osoby, které žijí v oblasti postižené úrovní znečištění ovzduší, která často a výrazně převyšuje stanovené imisní limity. Nelze pochopitelně pominout, že se v posuzované věci jedná o situaci odlišnou od výše citovaných

případů v tom, že žádná předpokládaná regulace v podobě akčního plánu nebyla přijata. I taková nečinnost však může být fakticky zaměřena proti úzkému či poměrně specifickému okruhu osob. Je proto namíste zabývat se tím, nakolik jsou tyto osoby nepřijetím akčního plánu osobně zasaženy.

[16] V dané věci krajský soud správně dovodil, že akční plán podle § 7 odst. 11 zákona o ochraně ovzduší z roku 2002 měl obsahovat přehled krátkodobých opatření pro zlepšení kvality ovzduší, nijak se však nezabýval smyslem a účelem této úpravy v kontextu navazujících nástrojů ochrany ovzduší, a to zejména s ohledem na závazný výklad Soudního dvora, na který stěžovatelé v žalobě poukazovali. Podle Soudního dvora platí, že národní soudy nejsou povinny řešit otázky unijního práva *ex officio* tam, kde jim to vnitrostátní úprava neumožňuje. Nicméně podle doktríny *Waddenzee/Kraaijveld* (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 24. 10. 1996, *Kraaijveld a další*, C-72/95, Recueil, s. I-5403, zejm. bod 56, a ze dne 7. 9. 2004, *Waddenvereniging a Vogelsbeschermingvereniging*, C-127/02, Sb. rozh., s. I-7405, zejm. bod 66) národní soud musí zkoumat, zda zákonodárce nebo správní orgán nepřekročil meze uvážení poskytnuté směrnicí, a to i když takovou námitku strany sporu nevznesly. Vedle toho jsou národní soudy zpravidla povinny přihlížet k řadě aspektů, které s použitím unijního práva blízce souvisí, zejména k otázce aplikovatelného práva (*curia novit iura*). To soud vykládá v souladu s unijním právem z vlastní povinnosti, a nikoliv pouze v návaznosti na námítky účastníků řízení, což je zásadní v případě práva životního prostředí, které je z velké části tvořeno přejatými unijními normami. Povinnost přijmout akční plán pak vychází přímo z článku 7 odst. 3 směrnice 96/62/ES. Bylo tedy namíste, aby se krajský soud zabýval povahou oprávnění, které toto ustanovení stěžovatelům přiznává.

[17] Soudní dvůr již ve své dřívější judikatuře dospěl k závěru, že ustanovení unijního práva (práva Společenství), která stanoví mezni hodnoty s cílem ochrany lidského zdraví, udělují rovněž dotčeným osobám právo na

dodržování těchto mezních hodnot, kterého se mohou domáhat před soudem (viz výše citované rozsudky ve věcech *Komise proti Německu*). Ve všech případech, kdy by nedodržení opatření požadovaných směrnicemi, které se týkají kvality ovzduší a kvality pitné vody a které směřují k ochraně veřejného zdraví, mohlo ohrozit zdraví osob, mohou se tyto osoby dovolávat kogentních pravidel obsažených v uvedených směrnicích. Ve vztahu k regulaci stavu ovzduší to znamená, že fyzické či právní osoby přímo dotčené rizikem překročení výstražných prahových hodnot nebo mezních hodnot musí mít možnost od příslušných orgánů požadovat, případně s pomocí příslušných soudů, aby byl vypracován akční plán, jestliže takové riziko existuje.

[18] V citovaném rozsudku ve věci *Dieter Janecek proti Freistaat Bayern* dospěl Soudní dvůr k závěru, že „[č]lánek 7 odst. 3 směrnice [...] 96/62/ES [...] musí být vykládán v tom smyslu, že v případě rizika překročení výstražných prahových hodnot nebo mezních hodnot musí mít bezprostředně dotčení jednotlivci možnost vyžadovat, aby příslušné vnitrostátní orgány vypracovaly akční plán, přestože na základě vnitrostátního práva disponují dalšími prostředky, kterými mohou vyžadovat, aby příslušné orgány přijaly opatření pro boj proti znečištění ovzduší“. Z kontextu odůvodnění je potom zřejmé, že Soudní dvůr za bezprostředně dotčené jednotlivce považoval žalobce (Dietera Janecka) a obecně další osoby, které jsou ve stejné pozici jako stěžovatelé v posuzované věci, tedy žijí v oblastech, ve kterých jsou splněny podmínky pro vydání akčního plánu. V tomto směru je možné poukázat na vyjádření žalovaného k žalobě, podle kterého je skutkový stav věci vylíčený stěžovateli ohledně znečištění ovzduší v oblasti Městského obvodu Radvanice a Bartovice nesporně pravdivý, neboť tu jsou dlouhodobě a výrazně překračovány imisní limity.

[19] Je třeba zdůraznit, že Soudní dvůr odůvodnil své závěry především zájmem na účinné regulaci ochrany ovzduší jako celku: „Okolnost, že uvedené osoby disponují dalšími prostředky konání, zejména možností požadovat, aby příslušné orgány stanovily konkrétní opatření za účelem snížení znečištění, kterou, jak uvádí předkládající soud, stanoví německé právo, je v tomto ohledu nepodstatná. Jednak totiž směrnice [96/62/ES] nijak nevymezuje opatření, která mohou být přijata na základě jiných ustanovení vnitrostátního práva, a jednak zavádí velmi specifické ustanovení týkající se plánování, jak uvádí ve svém dvanáctém bodě odůvodnění, za účelem ochrany životního prostředí ‚jako celku‘ a s ohledem na souhrn skutečností, které je třeba zohlednit, zejména požadavky na fungování průmyslových zařízení a přemístování.“ Zásah do práv dotčených osob tedy musí být v případě povinnosti zavést akční plány ochrany ovzduší posuzován šířeji a vnitrostátní procesní normy vyloženy způsobem, který odpovídá citovaným závěrům Soudního dvora. Německé soudy tak již v několika případech nařídily přijetí akčních programů a navazujících opatření (viz např. Doerig, H. *The German Courts and European Air Quality Plans*. *Journal of Environmental Law*, 2014, 0, s. 1–8). České správní soudy jsou po vydání rozsudku Soudního dvora ve věci *Dieter Janecek proti Freistaat Bayern* v obdobné pozici jako soudy německé v případě požadavku Dietera Janecka na vypracování akčního plánu pro kvalitu ovzduší v oblasti Landshuter Allee. Perspektivou závěrů Soudního dvora je tak třeba považovat za splněné podmínky zaměřenosti zásahu (podmínka č. 5) i přímé zasažení do práv stěžovatelů (podmínka č. 1).

[20] Z výše uvedeného je patrné, že krajský soud nesprávně posoudil splnění pojmových znaků nezákonného zásahu v daném případě. Nesprávně tak posoudil právní otázku, která měla vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

**Mezinárodní ochrana: odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost**

k § 104a odst. 1 soudního řádu správního ve znění zákonů č. 350/2005 Sb. a č. 165/2006 Sb.  
k § 2 odst. 15 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákonů č. 350/2005 Sb., č. 165/2006 Sb.,  
č. 379/2007 Sb., č. 427/2010 Sb. a č. 103/2013 Sb.

**Nejvyšší správní soud může odmítnout pro nepřijatelnost podle § 104a odst. 1 s. ř. s. pouze kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, kterým se končí řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 odst. 15 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2015, čj. 9 Azs 66/2014-69)*

**Prejudikatura:** č. 792/2006 Sb. NSS, č. 1459/2008 Sb. NSS.

**Věc:** Vasyl M. proti Ministerstvu vnitra o uložení povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 11. 2013 uložil žalobci povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců v Bělé pod Bezdězem – Jezové (dále jen „ZZC“) až do vycestování, maximálně do 13. 3. 2014, podle § 46a odst. 1 písm. c) a § 46a odst. 2 zákona o azylu. V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobce by mohl svým chováním představovat nebezpečí pro veřejný pořádek v rámci České republiky, který již narušil svým nelegálním pobytem a opakovaným nevycestováním z jejího území, a shledal naplnění podmínek § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. Po kontrole hlídkou policie byl totiž žalobce dne 5. 11. 2013 zajištěn dle § 124 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, přičemž délka zajištění byla stanovena na 30 dní, a téhož dne s ním bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění. Jelikož žalobce učinil dne 11. 11. 2013 prohlášení o mezinárodní ochraně, bylo vydáno nové rozhodnutí o povinnosti setrvat v ZZC podle zákona o azylu, jak uvedeno výše.

Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2013 se žalobce bránil žalobou podanou u Krajského soudu v Praze. Krajský soud žalobu zamítl rozhodnutím ze dne 3. 1. 2014, čj. 44 A 61/2013-17. V rozsudku konstatoval, že pro naplnění podmínek pro zajištění cizince a uložení povinnosti setrvat v ZZC musí cizinec představovat nebezpečí pro bezpečnost

státu nebo veřejný pořádek, a to za předpokladu, že uplatněný postup nebude v rozporu s mezinárodními závazky státu, přičemž obě tyto podmínky byly splněny. Shledal rozhodnutí žalovaného dostatečně odůvodněným, a to včetně odůvodnění stanovené délky povinnosti setrvat v ZZC, a konstatoval, že v žalobcově případě by nebylo vhodné užít mírnějšího opatření než právě zajištění.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Stěžovatelovy kasační námitky se týkaly zejména přiměřenosti užití zajišťovacího prostředku a napadaly nedostatečné odůvodnění rozsudku krajského soudu.

Při předběžném posouzení věci se devátý senát nejprve zabýval otázkou, zda je třeba posuzovat přijatelnost kasační stížnosti v této věci dle § 104a s. ř. s., a dospěl k závěru, že pokud jde o kasační stížnost ve věci související s řízením o udělení mezinárodní ochrany, nikoli ovšem přímo ve věci mezinárodní ochrany, existuje ohledně aplikace § 104a s. ř. s. rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu.

K závěru, že § 104a s. ř. s., který podmiňuje meritorní projednání věci posouzením přijatelnosti, tj. podstatného přesahu vlastních zájmů stěžovatele, se užije pouze v případech, kdy má Nejvyšší správní soud rozhodnout o kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany, nikoli v řízeních souvisejících s mezinárodní ochranou, dospěl ve svém rozsudku ze

dne 22. 5. 2013, čj. 6 Azs 11/2013-18, nejprve šestý senát a následně i sedmý senát v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, čj. 7 Azs 19/2013-38, č. 2971/2014 Sb. NSS. Z uvedených závěrů vyšly ve svém rozhodnutí i třetí senát (rozsudek ze dne 5. 3. 2014, čj. 3 Azs 24/2013-42) a druhý senát (rozsudek ze dne 16. 1. 2014, čj. 2 Azs 10/2013-62). Obě posléze uvedená rozhodnutí se taktéž zabývají přezkoumáním rozhodnutí o uložení povinnosti setrvat v ZZC cizinci dle § 46a zákona o azylu.

Opačným způsobem vyhodnotil otázku aplikovatelnosti § 104a s. ř. s. první senát v rozsudku ze dne 19. 3. 2009, čj. 1 Azs 5/2009-35, a následně i desátý senát v rozsudku ze dne 6. 3. 2014, čj. 9 Azs 30/2013-56. Rozhodnutí prvního senátu se zabývalo kasační stížností směřující proti usnesení Krajského soudu v Ostravě, kterým byl cizinci ustanoven zástupce, desátý senát opět rozhodoval ve věci žaloby proti rozhodnutí o povinnosti setrvat v ZZC podle § 46a zákona o azylu. V obou citovaných rozsudcích soud před meritorním projednáním kasační stížnosti posoudil její přijatelnost dle § 104a s. ř. s.

Devátý senát proto dospěl v usnesení ze dne 15. 5. 2014, čj. 9 Azs 66/2014-60, k závěru, že je povinen předložit věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Otázka, jež je v dosavadní judikatuře NSS řešena rozdílně a kterou předkládá devátý senát rozšířenému senátu k rozhodnutí, zní: *Je v případech rozhodování o kasační stížnosti ve věci související s mezinárodní ochranou cizince, pokud nejde přímo o rozhodnutí ve věci udělení či neudělení mezinárodní ochrany, třeba nejprve posoudit přijatelnost kasační stížnosti dle § 104a s. ř. s. a zkoumat, jestli kasační stížnost přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, nebo se § 104a s. ř. s. v uvedených případech neaplikuje?*

V předkládacím usnesení se devátý senát ztotožnil s právním názorem sedmého senátu uvedeným v rozsudku čj. 7 Azs 19/2013-38 s odkazem na rozsudek šestého senátu čj. 6 Azs 11/2013-18. Použití § 104a s. ř. s. pouze na kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany, ale nikoli na kasační stížnosti podávané ve věcech souvisejících s mezinárodní

ochranou, považuje devátý senát za příléhavé, vyčerpávající a správné.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že Nejvyšší správní soud může odmítnout pro nepřijatelnost podle § 104a odst. 1 s. ř. s. pouze kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, kterým se končí řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 odst. 15 zákona o azylu, a věc vrátil k projednání a rozhodnutí devátému senátu.

## Z odůvodnění:

### III.

#### Posouzení věci rozšířeným senátem

(...)

#### III.2 Posouzení věci

[14] Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. „[j]estliže kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost“.

[15] Ustanovení § 104a bylo do soudního řádu správního vloženo zákonem č. 350/2005 Sb., a to s účinností od 13. 10. 2005. Z historie projednávání tohoto zákona lze zjistit, že původní vládní návrh zákona (sněmovní tisk č. 882/0, ke stažení v digitálním repozitáři Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na [www.psp.cz](http://www.psp.cz), volební období 2002–2006) počítal s úplným vyloučením kasačních stížností v těchto věcech, srov. novelizační bod 27 a navrhované znění § 32 odst. 7 zákona o azylu: „Kasační stížnost **proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu není přípustná.**“ (zvýraznění zde i níže doplnil nyní rozšířený senát). S tím korespondovala i legální definice obsažená v navrženém znění § 2 odst. 8 zákona o azylu (novelizační bod 3): „**Rozhodnutím ministerstva ve věci azylu se pro účely tohoto zákona rozumí rozhodnutí o udělení nebo neudělení azylu, rozhodnutí o zastavení řízení, rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení azylu jako zjevně nedůvodné a rozhodnutí o odnětí azylu.**“

[16] V důvodové zprávě se navrhovaná úprava vysvětlovala především kritickým zatí-

žením Nejvyššího správního soudu „azylovými“ kasačními stížnostmi: „V roce 2004 již napadlo 4 722 kasačních stížností (ostatních věcí téměř 1 000); z kasačních stížností bylo ale 3 124 azylových, tj. 66 %. Vyřízeno bylo celkem 2 859 kasačních stížností, z nich 1 849 azylových. Zůstalo nevyřízeno 2 800 kasačních stížností, z toho 1 474 azylových. Počtem nevyřízených věcí je soud s ohledem na své personální obsazení prakticky ochromen a nutně nemůže poskytovat ochranu právům v ostatních správních věcech v rozumné lhůtě. Z dalších statistických údajů je patrné, že úspěšnost azylových kasačních stížností je mizivá a stížnosti jsou podávány jen účelově ve snaze protáhnout řízení. Zatímco úspěšnost kasačních stížností např. ve věcech sociálních práv (důchodové, zdravotní a nemocenské pojištění apod.) dosahuje 12,6 %, ve věcech jednotlivých zvláštních úseků správního práva (stavební, vodní, dopravní, lesní apod.) je úspěšnost průměrně 17 % a ve věcech práva finančního dokonce 33 %, ve věcech azylových nedosahuje úspěšnost ani 6 %; nadto i úspěšné stížnosti se netýkají azylové problematiky samotné, ale problémů procesních (nedostatky v doručování, pochybení při ustanovení advokáta, vady ve vyzumívání účastníků řízení o úkonech soudu – často způsobené i tím, že žadatelé se doručení soudních písemností vyhýbají ve snaze řízení protáhnout atd.). Po odstranění nedostatků před krajským soudem v dalším řízení dochází zpravidla k věcnému zamítnutí žaloby pro nedůvodnost, spočívající v neexistenci zákonných důvodů pro udělení azylu. Nutno dodat, že posledně uvedený údaj má zřetelně sestupný vývoj, v posledním období dochází ke zrušení rozhodnutí krajských soudů spíše ojediněle.“

[17] Vládní návrh zákona byl ovšem schválen ve znění pozměňovacího návrhu ústavně-právního výboru sněmovny (srov. tisk 882/4), který pod bodem 16 nahradil původně zamýšlenou nepřipustnost kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu v § 32 odst. 7 zákona o azylu novelizací soudního řádu správního zavedením institutu nepřijatelnosti u kasačních stížností „ve věcech azylu“. K pozměňovacímu návrhu nelze z veřejných

zdrojů dohledat žádné odůvodnění a ani stenografický záznam z jednání Poslanecké sněmovny, která pozměňovací návrh schválila ve třetím čtení, neobsahuje žádné vysvětlení této změny.

[18] Současné znění § 104a s. ř. s. je výsledkem novely provedené zákonem č. 165/2006 Sb., která v § 104a s. ř. s. změnila pojem „ve věcech azylu“ na „ve věcech mezinárodní ochrany“. Současně i definice tohoto pojmu dosud obsažená v § 2 odst. 9 zákona o azylu byla stejným zákonem nahrazena novou definicí obsaženou v § 2 odst. 11 zákona o azylu, který zní: „Rozhodnutím ministerstva ve věci mezinárodní ochrany se pro účely tohoto zákona rozumí rozhodnutí o udělení azylu nebo doplňkové ochrany, rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, rozhodnutí o zastavení řízení, rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné a rozhodnutí o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany.“ Dalšími novelami bylo změněno číslování odstavců § 2 zákona o azylu, takže nyní je toto ustanovení v nezměněném znění označeno jako § 2 odst. 15.

[19] Novelou zákona o azylu (později vyhlášenou pod č. 350/2005 Sb.) byla původně navrhována úplná nepřipustnost kasační stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů, která byla v původním návrhu poměrně jasně vymezena (rozhodnutí krajských soudů o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu; přičemž pojem rozhodnutí ministerstva ve věcech azylu byl jasně definován v § 2 odst. 9 zákona o azylu). V průběhu projednávání ve sněmovně byl na základě pozměňovacího návrhu tento záměr nahrazen institutem nepřijatelnosti implantovaným do soudního řádu správního. Navzdory tomu, že formulace § 104a odst. 1 s. ř. s. obsahovala méně pregnantní označení věcí, na které dopadá (ve věcech azylu), nelze z ničeho dovozovat, že by zákonodárce zamýšlel vymezit věcnou působnost nepřijatelnosti jinak (šíře) než v původním návrhu znění § 32 odst. 7 zákona o azylu, který vylučoval připustnost kasační stížnosti. Tento závěr podporuje i novela č. 165/2006 Sb., která v souvislosti se změnou zákonné definice obsažené tehdy v § 2 odst. 11 zákona o azylu změnila zároveň i terminologii použitou

v § 104a odst. 1 s. ř. s. („*ve věcech mezinárodní ochrany*“).

[20] Pojem „*ve věcech mezinárodní ochrany*“ je obsažen i ve výčtu věcí rozhodovaných u krajských soudů specializovanými samosoudci podle § 31 odst. 2 s. ř. s. (a v § 56 odst. 3 s. ř. s.) se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 11. 2007, čj. 9 Aps 5/2007-63, č. 1459/2008 Sb. NSS, kde dospěl k závěru, že „*v daném případě se pojmově nejedná o žalobu ve věci mezinárodní ochrany, za kterou lze podle názoru zdejšího soudu považovat toliko žalobu proti rozhodnutím ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany, mezi něž podle § 2 odst. 11 zákona o azylu patří: rozhodnutí o udělení azylu nebo doplňkové ochrany, rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, rozhodnutí o zastavení řízení, rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné a rozhodnutí o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany. Jedná se tedy o taková rozhodnutí, která jsou výsledkem řízení, jehož předmětem je posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany, přičemž shora uvedený výčet rozhodnutí vyjadřuje možná procesní vyústění předmětného správního řízení. V daném případě se nicméně jedná o žalobu ve věci ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu, byť bezprostředně souvisejícím s řízením o udělení mezinárodní ochrany. Tomuto závěru ostatně odpovídá i skutečnost, že v dané věci nerozhodoval specializovaný samosoudec, nýbrž tříčlenný senát městského soudu (§ 31 odst. 1 a 2 s. ř. s.)*.“ I tento názor je v souladu se závěrem plynoucím z historického a systematického výkladu provedeného shora.

[21] K jinému závěru nevede ani analýza účelu právní úpravy nepřijatelnosti. Jak vyplývá i z výše uvedeného, institut nepřijatelnosti kasační stížnosti byl zaveden především s cílem čelit zneužívání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajských soudů o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu (respektive nyní ve věci mezinárodní ochrany). Taková kasační stížnost má totiž ze zákona odkladný účinek (§ 32 odst. 5 zákona o azylu), proto i v případech zcela jasně nedůvodných žádostí

stí o azyl byli žadatelé motivováni k podání kasační stížnosti proti zamítavému rozhodnutí krajského soudu, neboť tak mohli dosáhnout prodloužení pobytového oprávnění na území České republiky a odvrátit hrozící vyhoštění. Prostřednictvím nepřijatelnosti tak bylo umožněno zjednodušeným postupem takové (typové) kasační stížnosti odmítat, což vedlo k podstatnému zkrácení řízení o kasačních stížnostech v těchto věcech. V případech jiných kasačních stížností, než jsou kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany, však aplikace institutu nepřijatelnosti nedává smysl. Kasační stížnosti proti procesním usnesením krajského soudu v řízení o žalobě (typicky proti usnesení o neustanovení zástupce žalobci) takovým způsobem zneužívány nejsou, jejich počet je naprosto zanedbatelný, odkladný účinek ze zákona nemají ani nevykazují typizovaný charakter.

[22] Dalším argumentem pro neaplikování nepřijatelnosti na kasační stížnosti proti procesním rozhodnutím krajského soudu (být vydaným v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany) je to, že v těchto rozhodnutích nejsou řešeny otázky, na něž by bylo možné dost dobře vztáhnout kritérium „*přijatelnosti*“, tj. přesah vlastních zájmů stěžovatele. V procesních rozhodnutích jsou řešeny zpravidla skutkové otázky individuální věci relevantní pro rozhodnutí o ustanovení zástupce v řízení (zda je žalobce nemajetný, zda je zde potřeba zastoupení). Aplikace institutu nepřijatelnosti na kasační stížnosti proti procesním rozhodnutím krajských soudů by proto byla nevhodná.

[23] Pokud by zákonodárce zamýšlel nepřijatelnost vztáhnout na všechny kasační stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů vydaným v řízení o žalobách proti rozhodnutím ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, musel by tento svůj záměr v § 104a s. ř. s. výslovně vyjádřit. Jestliže tak neučinil, je namísto aplikovat obecný princip, podle něhož je třeba výjimky omezující standard soudní ochrany a přístup k soudu interpretovat restriktivně (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 10. 2014, čj. 4 Ans 11/2013-25, bod 18; rozsudek rozšířeného senátu ze dne



26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS). Nelze zde ani shledat žádné důležité důvody, které by ospravedlňovaly opačný postup: počet kasačních stížností proti procesním rozhodnutím vydaným v řízení o žalobách proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany v minulých letech nepřekračoval jednotky případů, nelze tedy usuzovat, že by podmínění jejich projednatelnosti „přijatelností“ ve smyslu § 104a s. ř. s. významným způsobem přispělo k naplnění účelu tohoto ustanovení, tj. k uvolnění kapacity Nejvyššího správního soudu a omezení zneužívání soudní ochrany proti rozhodnutím ve věcech mezinárodní ochrany.

[24] Použitelnost § 104a s. ř. s. nelze spojovat ani se „závažností“ věci či intenzitou zásahu do práv jednotlivce, který je předmětem přezkumu. Rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, tj. zpravidla její zamítnutí, může mít pro životní poměry žadatele naprosto osudové dopady (v extrémních případech i jeho ohrožení na životě v případě následného předání do země původu), naproti tomu některé věci, v nichž je účastníkům zaručen opravný prostředek v neomezené míře, mohou být svojí povahou spíše bagatelní, např. pokuta 1 000 Kč uložená za správní delikt. Důvodem pro přijetí právní úpravy nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany tedy nebyla úvaha o malé závažnosti těchto věcí, nýbrž jejich určitá typová charakteristika a vysoké procento zjevně neopodstatněných žalob a kasačních stížností, které azylové věci vykazovaly. Právě a pouze v kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů o žalobách proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany jde ostatně o posouzení „věci mezinárodní ochrany“, na něž se nepřijatelnost dle výslovného znění § 104a odst. 1 s. ř. s. vztahuje. Na důvod přijetí právní úpravy nepřijatelnosti lze usuzovat i z tehdejších odborných článků publikovaných k novele (srov. Šimíček, V. Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. *Soudní rozhledy*, 2006, č. 6, s. 201 a násl.). K účelu nové právní úpravy autor uvedl: *„Je přitom veřejným tajemstvím, že skutečným důvodem podávání kasačních stížností v těchto případech zpravidla vůbec není přesvědčení*

*stěžovatelů o tom, že by byli pronásledováni ve své zemi původu pro některý ze zákonných důvodů, nýbrž snaha prodloužit legální pobyt v České republice. Podání kasační stížnosti, spojené s návrhem na odkladný účinek, totiž s sebou přináší režim pobytu za účelem strpění podle § 78b odst. 1, 2 zákona o azylu. Není proto vůbec náhodou, že prakticky každý neúspěšný žadatel o azyl, který není úspěšný se svojí následnou žalobou u krajského soudu, podává kasační stížnost spojenou vždy s návrhem na odkladný účinek, zatímco po zamítnutí kasační stížnosti již nejsou podávány ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu“.* Autor zjevně vůbec nepočítal s možností zahrnutí jiných věcí než kasačních stížností proti rozhodnutím soudu o žalobách proti rozhodnutím ministerstva ve věcech azylu (jak byl tento pojem definován v § 2 odst. 9 zákona o azylu) do působnosti § 104a s. ř. s. Autor dále jasně uvedl, že přijatá úprava v podobě institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti je náhradou za původně zamýšlenou nepřipustnost kasační stížnosti v těchto věcech.

[25] Nepřijatelnost nelze použít na kasační stížnosti proti procesním rozhodnutím krajských soudů, tím spíše nemůže být aplikována ve věcech žalob proti jiným rozhodnutím vydávaným správními orgány podle zákona o azylu, která nejsou rozhodnutími ministerstva ve věci mezinárodní ochrany podle § 2 odst. 15 zákona o azylu, např. tedy ani ve věci žaloby proti rozhodnutí o povinnosti setrvat v ZZC podle § 46a zákona o azylu. Právě v těchto věcech, kde jde o omezení osobní svobody žadatele o mezinárodní ochranu, je třeba zachovat vysoký standard soudní ochrany včetně plnohodnotného přístupu k opravným prostředkům.

[26] Pojem kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany použitý v § 104a odst. 1 s. ř. s. je třeba vykládat tak, že dopadá pouze na kasační stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů, kterými se končí řízení o žalobách proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 odst. 15 zákona o azylu, tj. proti rozhodnutí o udělení azylu nebo doplňkové ochrany, rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany,

rozhodnutí o zastavení řízení, rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné a rozhodnutí o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany.

### III.3 Shrnutí

[27] Rozšířený senát tedy shrnuje, že Nejvyšší správní soud může odmítnout pro nepřijatelnost podle § 104a odst. 1 s. ř. s. pouze kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, kterým se končí řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 odst. 15 zákona o azylu.

#### **Odišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soude JUDr. Zdeňka Kühna**

[1] S takto pojatým výrokem bohužel nemohu souhlasit. Na rozdíl od většiny se domnívám, že institut nepřijatelnosti se vztahuje nikoliv jen na rozhodnutí krajského soudu, kterým se končí řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o mezinárodní ochraně, ale rovněž na procesní rozhodnutí, která v průběhu téhož žalobního řízení vznikají a jsou eventuálně přezkoumávána Nejvyšším správním soudem v řízení o kasační stížnosti (typicky to bude rozhodnutí o ne/ustanovení advokáta). S většinou naproti tomu souhlasím v tom, že přezkum rozhodnutí krajského soudu ve věci rozhodnutí o povinnosti cizince setrvat v ZZC již pod § 104a s. ř. s. nespadá.

[2] Dle názoru většiny budou testu nepřijatelnosti před NSS podrobena finální rozhodnutí krajského soudu ve věci mezinárodní ochrany, nikoliv však různé procesní „*vyhonky*“ v tomto řízení před krajským soudem vznikající a zdejším soudem přezkoumávané ještě předtím, než krajský soud dospěje k finálnímu rozhodnutí (typicky půjde o rozhodnutí o ne/ustanovení advokáta). Takovýto závěr mi přijde absurdní již jen s ohledem na to, že tzv. „*vyšší*“ procesní standard se přizná něčemu, co je méně významné a ve vztahu k meritru v podstatě předběžné (procesní rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany), zatímco „*nižší*“ procesní standard je paradoxně aplikován na věc nesrovnatelně významnější (finální vyústění řízení před krajským soudem, ať již ve formě meritorní, nebo ve formě pro-

cesní, nicméně formálně zakončující žalobní řízení – zastavení řízení nebo odmítnutí žaloby). Chce se mi říci, že správně by měla být aplikována stará právní zásada *arg. a fortiori* (zde *arg. a maiori ad minus*, tedy argumentu od většího k menšímu).

[3] Jinými slovy, procesní otázky typu, zda krajský soud správně rozhodl o ne/ustanovení advokáta, přezkoumáme vždy, jsou-li jinak dány podmínky řízení, zatímco v téže věci přezkoumáme finální rozhodnutí jen tehdy, dovodíme-li, vedle podmínek řízení, též podmínky přijatelnosti vymezené judikaturou. Skutečně k tomuto (naprosto absurdnímu) závěru mohl směřovat jakýkoliv racionální zákonodárce? Podle mne nikoliv, a tomuto závěru nijak nespovídá ani slova samotného zákona.

[4] Dikce § 104a odst. 1 s. ř. s. podle mne nijak nespovídá závěru většiny (připomínám, že toto ustanovení zní: „*Jestliže kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.*“).

[5] Úvahy rozšířeného senátu úpravou, která nebyla přijata (viz body [15] a násl.), jsou jistě zajímavé, o úpravě, která nakonec v roce 2005 přijata byla, však neřikají zhola nic. Vyvozovat záměr zákonodárce způsobem, kterým činí většina, podle mne stojí zcela na vodě. Argumentace doktrinální (článkem Vojtěcha Šimíčka cit. v bodu [24]) pak k věci naší neříká naprosto nic, neb Vojtěch Šimíček o nyní řešeném problému vůbec neuvažoval.

[6] Ani argument uvedený v bodu [20] se věci nyní řešené netýká. Zde citované rozhodnutí totiž řeší otázku různého vymezení žalobních typů, a potažmo otázky pravomoci specializovaných samosoudců o takovýchto žalobách rozhodovat. Věci naší se nedotýká ani náznakem, zde se nepohybujeme v různých žalobních typech. O tom, že nepřijatelnost se neaplikuje na rozhodnutí krajského soudu o zásahové žalobě, samozřejmě nijak nepochybují.

[7] Argumentace účelem zákona (bod [21]) jde podle mne přesně proti tomu, co říká většina. Racionální zákonodárce se jistě snažil urychlit soudní řízení jako celek, z če-

hož nutně plyne, že stejný postoj musel mít i k nejrůznějším rozhodnutím procesního charakteru, která celkovou délku řízení rovněž ovlivňují.

[8] Argument o tom, že odkladný účinek nemá kasační stížnost proti procesním rozhodnutím vznikajícím v průběhu řízení o žalobě (opět bod [21]), je úsměvný – o jakém odkladném účinku tu většina uvažuje? Smyslem takovéto kasační stížnosti je přece prodloužit celkovou dobu řízení, žádný odkladný účinek tu rozumně vůbec nepřichází v úvahu. Soudní spis se postoupí zdejšímu soudu, krajský soud rozhodovat věcně fakticky nemůže. Odkladný účinek navíc v hypotéze právní normy § 104a odst. 1 s. ř. s. vůbec nefiguruje.

[9] Troufám si navíc říci z vlastní rozhodovací praxe, že kasační stížnosti proti rozhodnutí o neustanovení advokáta typizovaný charakter vykazují (opačně bod [22] většinového stanoviska). Takovéto kasační stížnosti jsou tedy excelentním kandidátem na aplikaci institutu nepřijatelnosti: zdejší soud by tedy mohl jen stručně vymezit judikáty, s nimiž je napadené usnesení o ne/ustanovení advokáta v souladu.

[10] Podotýkám, že při posuzování ne/přijatelnosti kasační stížnosti proti procesnímu, nikoliv finálnímu, rozhodnutí krajského soudu zdejší soud vůbec neřeší otázku meritorní (tedy důvodnost rozhodnutí o nepřiznání mezinárodní ochrany), ale naopak jen a pouze otázku řešenou v procesním rozhodnutí krajským soudem. To ostatně není jev výjimečný ani u finálních rozhodnutí krajských soudů – nezřídka tam bude posuzována otázka procesní vady řízení před soudem, aniž se zdejší soud jakkoliv dotkne merita.

[11] V podstatě jediným relevantním argumentem ve prospěch modifikace doslovného výkladu § 104a odst. 1 s. ř. s. je metaprávní pravidlo rozhodovat o výjimkách restriktivně. Toto metaprávní pravidlo je sice ustálenou částí našeho právního řádu, nesmí však směřovat k absurditám toho typu, které předestírá rozšířený senát. Pokud bychom měli aplikovat toto metaprávní pravidlo tímto stylem, dospějeme ve stejném gardu k závěru, že pokud zákon stanovil povinnost vlastníka strpět bezplatné užívání

své věci v nouzi, někdo jiný než vlastník již tuto povinnost neměl (viz § 128 odst. 1 občanského zákoníku z roku 1964 a naproti tomu již textově naprosto jednoznačný § 1037 občanského zákoníku z roku 2012). Stejně jako u nyní řešené věci jde samozřejmě o učebnicovou ukázkou aplikace argumentu *a fortiori*.

[12] Restriktivní výklad rozšířeného senátu vytváří i obtížně řešitelné praktické problémy. Podle § 11 odst. 3 písm. f) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, se osobní osvobození ve věcech mezinárodní ochrany [odstavec 2 písm. i)] vztahuje též na řízení o kasační stížnosti. Pokud vyložíme „*věci mezinárodní ochrany*“ tak úzce, jak to nyní činí rozšířený senát, vede to logicky k závěru, že cizinec *není* osvobozen od poplatku za kasační stížnost proti procesnímu (nikoliv finálnímu) rozhodnutí krajského soudu. To by byl zásadní průlom do dosavadní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Podotýkám, že zde nám nedávný rozsudek rozšířeného senátu čj. 4 Ans 11/2013-25 nepomůže, neb ten se vztahuje jen na různé žalobní typy, nikoliv však na různá rozhodnutí vznikající uvnitř řízení o téže žalobě.

[13] Krom právě uvedeného je rozdíl mezi názorem mým a názorem většiny spíše názorem filozofickým, bez větších praktických konsekvencí. Tento rozdíl však není nepodstatný. Stojí totiž před námi dvoji cesta. Na jedné straně pokračování v údělu soudu, který se spíše podobá odvolacímu soudu, který rozhoduje mechanicky naprosto vše, co se před ním objeví, který je spíše pásovou továrnou vydávající tisíce rozhodnutí, často však v podstatě zbytečných, neboť již dávno vyjudikovaných. Druhá cesta je naopak cesta dalšího posilování institutu nepřijatelnosti, tedy utváření skutečně nejvyššího soudu uvnitř dané jurisdikce. Nynější rozhodnutí je dalším krokem prvním směrem, směrem, který je však dle mého nejniternějšího přesvědčení pomýlený.

[14] Skutečným důvodem nynějšího rozhodnutí je právě to, že v praxi není vidět reálný rozdíl mezi nepřijatelností a nedůvodností kasační stížnosti. Je to samozřejmě chyba rozhodovací praxe náš všech, nikoliv chyba zákona.

[15] Předminulý rok jsem v oblasti doktrinnální refletoval judikaturu Nejvyššího správního soudu v oblasti institutu nepřijatelnosti takto: „V roce 2006 jsme [společně s Michalem Bobkem] *psali*, že institut nepřijatelnosti ve věcech azylových je jedním z dalších pokusů o redefinici role nejvyšších soudů a působení jejich judikatury v českém právním řádu, a to podle našeho názoru pokusem seriózním. V případě, že by se stal projektem zdařilým, znamenal by další zásadní vzestup významu judikatury v českém právním řádu: jak stěžovatelé a jejich právní zástupci, tak soudci samotní by byli nuceni číst a znát judikaturu a být schopni se s ní argumentačně vypořádat. Změna by však měla zásadní dopad i na ju-

dikaturu samotnou: jejím leitmotivem by byla nikoliv kvantita, ale kvalita judikatury nejvyšších soudů.“ [...] *S odstupem času je bohužel patrné, že judikatura Nejvyššího správního soudu smysl novelty z roku 2005 naprosto popřela. Ustálené mody myšlení kontinentální justice jsou natolik silné, že přebijí i jasnou dikci zákona*“ (viz Kühn, Z. Role judikatury v českém právu. In: Bobek, M.; Kühn, Z. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vyd. Praha : Auditorium, 2013, s. 138–139).

[16] Jsem přesvědčen, že nynější rozhodnutí většiny jde přesně ve stopách tohoto trendu a nepochopení smyslu a účelu institutu nepřijatelnosti.