

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

6^{2015 / XIII. ročník / 29. 6. 2015}

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

- 3213.** Správní řízení: námitky proti navrhanému spojení soutěžitelů 531
- 3214.** Správní řízení: povaha potvrzení nebo změny závazného stanoviska 539
- 3215.** Správní řízení: závažný důvod; zmeškaný úkon 544
- 3216.** Správní trestání: důvodné podezření ze spáchání přestupku 547
- 3217.** Řízení před soudem: aktivní legitimace k podání žaloby v případě přestupků na návrh 550
- 3218.** Sociálně-právní ochrana dětí: napomenutí za narušování řádné výchovy nezletilých dětí
Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí ve správním soudnictví 554
- 3219.** Přestupky: odložení výkonu rozhodnutí; záznam bodů do registru řidičů; jiné právní účinky rozhodnutí 557
- 3220.** Daňové řízení: senátor Parlamentu České republiky jako daňový poradce; rozsah procesních práv daňového subjektu 564
- 3221.** Matriční evidence: zápis jména do matriční knihy narození; pravopisná podoba jména dítěte; znalecký posudek 567
- 3222.** Ochrana osobních údajů: kamerový systém; výjimka při zpracování osobních údajů fyzickou osobou pro osobní potřebu; informační a oznamovací povinnost správce osobních údajů 571
- 3223.** Právo na informace: existence požadovaných informací; význam existence povinnosti disponovat určitými informacemi. 591
- 3224.** Ochranné známky: zápis vulgárního výrazu do rejstříku ochranných známek 600
- 3225.** Ochrana spotřebitele: odborná péče poskytovatele spotřebitelského úvěru 604
- 3226.** Kompetenční spory: rozhodnutí o žádosti týkající se zaplacení soudního poplatku 610
- 3227.** Kompetenční spory: rozhodnutí orgánů nemocenského pojištění o povinnosti zaplatit regresní náhradu 621

Správní řízení: námitky proti navrhovanému spojení soutěžitelů

k § 16 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákonů č. 340/2004 Sb., č. 361/2005 Sb. a č. 155/2009 Sb.

I. Možnost podat námitky proti navrhovanému spojení soutěžitelů dle § 16 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, je příležitostí sdělit k předmětu řízení podstatné informace, nikoliv subjektivním právem vztahujícím se ke sféře práv a povinností osoby podávající námitky.

II. Osoba, která podala proti návrhu na povolení spojení soutěžitelů námitky dle § 16 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, není účastníkem tohoto správního řízení, a nemá právo podat rozklad proti jakékoliv části rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o povolení spojení soutěžitelů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2015, čj. 9 Afs 72/2013-127)

Prejudikatura: č. 287/2004 Sb. NSS a č. 463/2005 Sb. NSS; usnesení Ústavního soudu č. 13/1997 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 208/96); rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 4. 7. 2006, easyJet Airline proti Komisi (T-177/04, Sb. rozh., s. II-1931).

Věc: Akciová společnost Severní energetická proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti 1) akciové společnosti Elektrárny Opatovice, 2) akciové společnosti EBEH Opatovice a 3) akciové společnosti NPTH, o povolení spojení soutěžitelů, o kasačních stížnostech žalovaného a osob zúčastněných na řízení 1), 2) a 3).

Žalovaný zahájil na základě návrhu dne 21. 7. 2009 řízení ve věci povolení spojení soutěžitelů, společnosti LIBUTE INVESTMENTS Ltd. a společnosti International Power Opatovice, a. s., ve smyslu § 12 zákona o ochraně hospodářské soutěže. V souladu s § 16 odst. 1 téhož zákona žalovaný oznámil zahájení řízení o povolení spojení uvedených soutěžitelů v Obchodním věstníku a stanovil lhůtu pěti dní k podání námitek proti navrhovanému spojení. Žalobkyně proti spojení podala dne 3. 8. 2009 námitky, jimiž namítala, že předmětné spojení podléhá z důvodu překročení obrátových kritérií dle článku 1 nařízení Rady (ES) č. 139/2004 o kontrole spojování podniků notifikaci Evropské komisi (dále jen „Komise“), že spojení bude mít podstatný negativní dopad na soutěž na trhu hnědé uhlí i na ostatních relevantních trzích a že se negativně projeví v cenách pro koncové zákazníky. Tyto své námitky žalobkyně zevrubně odůvodnila, v průběhu správního řízení několikrát doplnila a přiložila smlouvu o spolupráci mezi soutěžiteli J&T, ČEZ

a EnBW, ze které dovozovala konkrétní důsledky pro její postavení na trhu. V průběhu správního řízení se žalobkyně domáhala postavení účastníka předmětného řízení o povolení spojení soutěžitelů, které jí nebylo přiznáno. Domáhala se rovněž nahlédnutí do spisu dle § 38 odst. 2 správního řádu z roku 2004. Rozhodnutím o povolení spojení soutěžitelů žalovaný navrhované spojení soutěžitelů LIBUTE INVESTMENTS a International Power Opatovice povolil.

Proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů podala žalobkyně rozklad odůvodněný obsahově shodně jako její námitky proti povolení spojení soutěžitelů. Navíc žalobkyně namítala, že s ní mělo být jednáno jako s účastníkem řízení. Předseda žalovaného ve svém rozhodnutí ze dne 13. 7. 2011 dospěl k závěru, že žalobkyně nebyla účastníkem předmětného správního řízení o povolení spojení soutěžitelů. Rozklad byl proto jako nepřípustný zamítnut z důvodu, že jej podala osoba k tomu neoprávněná. Předseda žalova-

ného neshledal předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo vydání nového rozhodnutí dle § 92 odst. 1 správního řádu z roku 2004.

Proti rozhodnutí předsedy žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně, v níž namítala, že je aktivně legitimována k podání žaloby, že s ní v řízení o povolení spojení soutěžitelů mělo být jednáno jako s účastníkem řízení, a mělo jí tak být umožněno vykonávat práva vyplývající z § 36 odst. 1 správního řádu z roku 2004. Žalobkyně byla přesvědčena, že jako účastník řízení měla právo podat rozklad. Ustanovení § 152 správního řádu z roku 2004 navíc neváže možnost podat rozklad na podmínku účastenství v řízení. Žalovaný dále neměl dle žalobkyně pravomoc k rozhodnutí v projednávané věci, neboť předmětné spojení podléhalo z důvodu překročení obrátových prahů souhlasu Komise. Spojení soutěžitelů LIBUTE INVESTMENTS a International Power Opatovice nemohlo být dle žalobkyně povoleno z důvodu zásadního negativního dopadu na trh hnědého energetického uhlí.

Zároveň žalobkyně žalobou napadla i rozhodnutí žalovaného o povolení spojení soutěžitelů ze dne 5. 11. 2009.

Krajský soud svým rozsudkem ze dne 2. 7. 2013, čj. 62 Af 55/2011-174, zrušil rozhodnutí předsedy žalovaného. Dospěl k závěru, že žalobkyně byla aktivně legitimována k podání žaloby, neboť jakožto podatelka rozkladu musela být účastníkem řízení vedeného žalovaným o tomto podání. Zároveň krajský soud nepovažoval za sporné, že žalobkyně nebyla účastníkem řízení o povolení spojení soutěžitelů, neboť účastníky řízení o povolení spojení soutěžitelů jsou v souladu s právní úpravou a judikaturou pouze spojující se soutěžitelé. Žalobkyně byla v předmětném správním řízení aktivní a podávala proti němu námítky, čímž realizovala své právo „být slyšen“. Měla-li žalobkyně právo podat námítky, pak dle krajského soudu měla i právo na řádné vypořádání těchto námitek, včetně následného přezkumu tohoto vypořádání ve druhém stupni na základě řádného opravného prostředku. Krajský soud k tomu odká-

zal na rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 4. 7. 2006, *easyJet Airline proti Komisi*, T-177/04, Sb. rozh., s. II-1931, v němž Soud prvního stupně podle výkladu krajského soudu přiznal právo bránit se proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů třetí osobě, která se neúčastnila správního řízení, pokud se jednalo o soutěžitele, jenž byl ve správním řízení aktivní, a pokud rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů významně zasahuje do jeho postavení na trhu. Obě tyto podmínky měl krajský soud za splněné, k čemuž dospěl s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, čj. 9 Afs 29/2012-53. Na základě uvedeného krajský soud uzavřel, že žalobkyně byla osobou oprávněnou k podání rozkladu proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů, avšak toliko ve vztahu k vypořádání námitek žalobkyně proti povolení předmětného spojení uplatněných dle § 16 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže.

O žalobě proti rozhodnutí o spojení soutěžitelů ze dne 5. 11. 2009 krajský soud nerozhodl s tím, že jej vůči rozhodnutí o rozkladu považoval za rozhodnutí I. stupně a že o nezbytnosti jeho zrušení měl rozhodnout předseda stěžovatele v novém správním řízení.

Žalovaný a osoby zúčastněné na řízení (stěžovatelé) napadli rozsudek krajského soudu kasačními stížnostmi.

Žalovaný ve své kasační stížnosti namítal, že právo podat rozklad proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů má pouze účastník řízení, kterým žalobkyně nebyla. Krajský soud se ztotožnil se žalovaným, že žalobkyně neměla postavení účastníka řízení. Žalovaný ode dne účinnosti zákona č. 340/2004 Sb., kterým byl novelizován zákon o ochraně hospodářské soutěže, nemá možnost přibrat jako účastníky řízení jiné osoby, než které jsou vymezeny zákonem. Z tohoto důvodu musel být dle žalovaného rozklad podaný žalobkyní považován za nepřijatelný. Kasační stížností žalovaný upozornil na praktické důsledky napadeného rozsudku, na jehož základě by rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů mělo být doručováno i neúčastníkům řízení, kteří podali námítky proti povolení spojení. Napa-

dený rozsudek tím dle kasační stížnosti přináší nejistotu do oblasti stanovování právní moci rozhodnutí. Takový postup je dle žalovaného v rozporu s platnými předpisy. Žalobkyně podávala rozklad až v době, kdy bylo rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů pravomocné, a navíc bez znalosti jeho obsahu, nemohla tedy ani vědět, jakým způsobem bylo o jejích námitkách uváženo. Žalovaný je přesvědčen, že žalobkyně podala rozklad nepřipustně pouze proti odůvodnění předmětného rozhodnutí. O námitkách nebylo rozhodováno samostatným výrokem a zákon neupravuje možnost podání opravného prostředku proti vypořádání námitek ani formu rozhodnutí o námitkách proti povolení spojení soutěžitelů. Právo „být slyšen“ je podle žalovaného naplněno již možností podat námitky proti navrhovanému spojení; nemožnost podání opravného prostředku proti rozhodnutí o povolení spojení sama o sobě nezakládá porušení uvedeného práva.

Podanou žalobu žalovaný považoval na nepřipustnou a odkaz krajského soudu na rozsudek ve věci *easyJet* podle něj nebyl namístě, neboť v posuzovaném případě byla podána žaloba proti rozhodnutí o rozkladu, a nikoli proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů. Soudec je vázán zákonem a jeho jednoznačnou aplikaci nemůže vyloučit s odkazem na evropskou judikaturu, kterou nelze vykládat nad rámec zákona. Závěry krajského soudu tak dle žalovaného nemohly obstát.

Osoby zúčastněné na řízení napadly rozsudek krajského soudu společnou kasační stížností, v níž namítaly, že žalobkyně nebyla aktivně legitimována k podání žaloby. Předseda žalovaného rozhodnutím o rozkladu nezakládal, neměnil, nerušil ani závazně neurčil práva a povinnosti žalobkyně. Žalobkyně dále nebyla oprávněna k podání rozkladu, neboť nebyla účastníkem řízení o povolení spojení soutěžitelů. Osoby zúčastněné na řízení shodně s žalovaným namítaly, že námitky se vypořádávají v odůvodnění rozhodnutí. Podat rozklad proti odůvodnění správního rozhodnutí přitom nelze, neboť závazný je pouze výrok. Podle kasační stížnosti osoba, která podala námitky proti spojení soutěžitelů, ne-

má právo se dozvědět o vydání správního rozhodnutí, natož ve lhůtě pro podání rozkladu. Judikaturu Soudu prvního stupně nelze na projednávanou věc použít, neboť soud je vázán zákony. Stejně tak odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 Afs 29/2012-53 není namístě. V citované věci se jednalo o oprávnění žalobkyně nahlídnout do správního spisu vedeného ve věci předmětného povolení spojení soutěžitelů. Závěry zde obsažené proto nelze aplikovat na právo neúčastníka řízení o povolení spojení soutěžitelů podat rozklad.

Žalobkyně se ve vyjádření ke kasačním stížnostem stěžovatelů ztotožnila s vypořádáním věci krajským soudem. Možnost podání rozkladu není dle žalobkyně vázána na účastenství ve věci, což vyplývá mimo jiné i ze zákonné formulace „*lze podat rozklad*“. Povahy řízení o povolení spojení soutěžitelů přitom vylučuje aplikaci ustanovení správního řádu z roku 2004 o odvolání. Rozklad žalobkyně směřoval proti výroku rozhodnutí, neboť ten je závislý na vypořádání námitek. Rozsudek Soudu prvního stupně ve věci *easyJet* je použitelný z důvodu podobnosti případu s projednávanou věcí. Žalobkyně proto byla aktivně legitimována k podání rozkladu i žaloby.

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

Z odůvodnění:

V.

Posouzení důvodnosti kasačních stížností

(...) [15] Nejvyšší správní soud s ohledem na uplatněné kasační námitky nejprve posoudil, zda žalobkyně byla aktivně legitimována k podání žaloby proti rozhodnutí předsedy žalovaného. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen ‚rozhodnutí‘), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popří-

padě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak“.

[16] V posuzovaném případě byl rozklad žalobkyně zamítnut jako nepřípustný z důvodu jeho podání osobou k tomu neoprávněnou. Ve vztahu ke správnímu řádu z roku 1967 Nejvyšší správní soud dovodil, že rozhodnutí o zamítnutí odvolání nebo rozkladu jako nepřípustného či opožděného je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. přezkoumatelným ve správním soudnictví na základě žaloby účastníka, jehož odvolání (rozklad) správní orgán zamítl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, čj. 5 A 14/2002-35, č. 287/2004 Sb. NSS). Tyto závěry jsou dle Nejvyššího správního soudu plně aplikovatelné i na současný správní řád z roku 2004 a na právě projednávanou věc. Nelze se proto ztotožnit s názorem stěžovatelů, že žalobkyně nebyla legitimována k podání žaloby proti rozhodnutí předsedy žalovaného o rozkladu. Závěry krajského soudu v tomto směru ob stojí, neboť žalobkyně byla účastníkem správního řízení v druhém stupni o jí podaném rozkladu. Rozhodnutí předsedy žalovaného mělo konkrétní dopady do její právní sféry, a podléhá proto soudnímu přezkumu z hlediska, zda se skutečně jednalo o opožděný nebo nepřípustný rozklad (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2009, čj. 5 As 105/2008-135).

[17] Zásadní kasační námitku stěžovatelů představuje otázka, zda žalobkyně byla či nebyla v posuzovaném případě oprávněna podat rozklad proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů.

[18] Rozklad lze dle § 152 odst. 1 správního řádu z roku 2004 podat proti rozhodnutí vydanému ústředním správním úřadem, ministrem, státním tajemníkem ministerstva nebo vedoucím jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni. V projednávané věci je žalovaným správním orgánem Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, jenž je dle § 1 odst. 1 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ústředním orgánem státní správy. Proti rozhodnutím vydaným tímto správním orgánem v prvním stupni proto lze podat rozklad,

o němž ve smyslu § 152 odst. 2 správního řádu z roku 2004 rozhoduje předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Rozklad jako řádný opravný prostředek představuje institut podobný odvolání proti rozhodnutí správního orgánu v prvním stupni s tím rozdílem, že rozklad lze podat pouze proti rozhodnutím vydaným v prvním stupni ústředním správním orgánem. Zákonodárce proto z důvodu podobnosti obou institutů ustanovením § 152 odst. 4 správního řádu z roku 2004 určil, že „[n]evylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání“.

[19] Odvolání proti správnímu rozhodnutí může dle § 81 odst. 1 správního řádu z roku 2004 podat pouze účastník řízení. Nejvyšší správní soud neshledal důvod k tomu, proč by oprávnění podat rozklad nemělo být, na rozdíl od podání odvolání, vázáno na účastenství v řízení. Žalobkyně na podporu své argumentace v tomto ohledu nevedla relevantní skutečnosti, ze kterých by bylo možno dovodit rozdíl mezi uvedenými opravnými prostředky s důsledkem rozdílné aktivní legitimace. Na základě výše citovaných zákonných ustanovení je nutno oprávnění podat rozklad přiznat pouze účastníkům řízení, stejně jako je tomu u odvolání. Formulaci „*lze podat rozklad*“ je třeba vykládat v tom smyslu, že rozhodnutí vydaná orgány vymezenými § 152 odst. 1 správního řádu z roku 2004 jsou přezkoumatelná na základě řádného opravného prostředku, kterým v těchto případech není odvolání, nýbrž rozklad, přičemž okruh osob oprávněných podat rozklad není vymezen odlišně od úpravy odvolání. Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se stěžovateli v tom smyslu, že rozklad proti rozhodnutí žalovaného jakožto ústředního správního úřadu může podat pouze účastník řízení.

[20] Zásadní otázkou však zůstává, zda žalobkyně byla či měla být účastníkem předmětného řízení o povolení spojení soutěžitelů. Ve správním řízení se na vymezení okruhu účastníků řízení obecně použijí § 27 a § 28 správního řádu z roku 2004. Jejich použití v řízeních vedených u žalovaného však (s výjimkou ustanovení o účastnících řízení podle zvláštního zákona) vylučuje § 25a zákona

o ochraně hospodářské soutěže, který obsahuje speciální úpravu účastenství ve svém § 21 odst. 1. Podle uvedeného ustanovení jsou účastníky řízení „*navrhovatel a ti, o jejichž právech a povinnostech má být v řízení jednáno a rozhodnuto*“. Tato formulace vylučuje, aby za účastníka řízení byl považován i ten, jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím dotčeny, nebo dokonce ten, kdo pouze tvrdí, že může být rozhodnutím přímo dotčen ve svých právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech. K obdobným závěrům ve vztahu k předcházejícímu zákonu č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže^{*)}, avšak formulačně obdobnému ustanovení o účastenství v řízení, dospěl Vrchní soud v Olomouci v usnesení ze dne 6. 5. 1996, sp. zn. 2 A 2/96, i Ústavní soud v usnesení ze dne 2. 6. 1997, sp. zn. IV. ÚS 208/96, č. 13/1997 Sb. ÚS. Zákon o ochraně hospodářské soutěže tedy konstruuje pojetí účastníka řízení o spojení soutěžitelů v § 21 odst. 1 tak, že je jím výhradně ten, o jehož výlučně objektivních právech a povinnostech má být rozhodnuto. Jde tak o případy, kdy se řízení vede o jeho nárocích plynoucích z práva objektivního, nikoli o subjektivních zájmech, které toto objektivní právo chrání. Účastníkem tedy nemůže být ten, kdo v daném případě nedisponuje pozitivně vymezeným právem nebo není stížen pozitivně vymezenou povinností (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2004, čj. 2 A 11/2002-OL-227, č. 463/2005 Sb. NSS).

[21] Řízení o povolení spojení soutěžitelů je dle § 15 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže návrhovým řízením, v němž se posuzuje potenciální vliv navrhovaného spojení soutěžitelů na tržní prostředí. Návrh na zahájení tohoto řízení jsou povinni podat všichni soutěžitelé, kteří se hodlají spojit fúzí, mají nabýt podnik jiného soutěžitele nebo jeho část, mají získat kontrolu nad společně kontrolovaným podnikem, nebo soutěžitel, který má získat možnost přímo nebo nepřímo kontrolovat jiného soutěžitele. Pouze

o právech a povinnostech těchto osob má být v řízení o povolení spojení soutěžitelů jednáno a rozhodnuto, a jsou proto jedinými účastníky tohoto řízení (obdobně citované usnesení Vrchního soudu v Olomouci sp. zn. 2 A 2/96 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2005, čj. 2 A 20/2002-OL-80). Ustanovení § 21 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže je proto v posuzované věci třeba vykládat tak, že účastníky řízení o povolení spojení soutěžitelů jsou pouze spojující se soutěžitelé.

[22] Žalobkyně nebyla spojujícím se soutěžitelem, a nebyla proto účastníkem řízení o povolení spojení soutěžitelů. Potud se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s vypořádáním věci krajským soudem.

[23] Napadeným rozsudkem však krajský soud dovedl, že pokud žalobkyně byla v průběhu řízení o povolení spojení soutěžitelů aktivní a podávala v jeho průběhu proti navrhovanému spojení věcné námitky, měla také právo na přezkum vypořádání těchto námitek v druhé instanci. Krajský soud spojil právo podat proti návrhu na spojení soutěžitelů námitky dle § 16 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže (v případě jeho aktivního využití) s právem na přezkum jejich vypořádání.

[24] Námitky proti navrhovanému spojení soutěžitelů jsou zakotveny v § 16 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, podle kterého žalovaný „*oznámí zahájení řízení o povolení spojení v Obchodním věstníku a stanoví v něm lhůtu pro podání námitek proti tomuto spojení*“. Bližší požadavky na způsob vypořádání případných podaných námitek ani na formu rozhodnutí o nich zákon o ochraně hospodářské soutěže neuvádí. Nejvyšší správní soud proto přistoupil k úvaze o smyslu a účelu námitek proti navrhovanému spojení soutěžitelů, přičemž přihlédl k povaze samotného řízení o povolení spojení a postavení žalovaného v něm.

[25] Účelem řízení o povolení spojení soutěžitelů je preventivní právní ochrana

^{*)} S účinností od 1. 7. 2001 nahrazen zákonem č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

hospodářské soutěže, jejímž smyslem je předcházet takovým strukturálním změnám v soutěžním prostředí, které by na něj negativně působily a omezovaly by účinnou hospodářskou soutěž (srov. Munková, J., Kindl, J. a Svoboda, P. *Soutěžní právo*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 371). S ohledem na již uvedené se nežádoucí strukturální změnou na relevantním trhu rozumí spojení soutěžitelů trvalého charakteru, v jehož důsledku dojde k podstatnému narušení hospodářské soutěže na trhu, zejména proto, že by jím vzniklo nebo bylo posíleno dominantní postavení spojujících se soutěžitelů nebo některého z nich (§ 17 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Úřad pro ochranu hospodářské soutěže v tomto řízení posuzuje zejména potřebu zachování a rozvíjení účinné hospodářské soutěže, strukturu všech spojením dotčených trhů, podíl spojujících se soutěžitelů na těchto trzích, jejich hospodářskou a finanční sílu, právní a jiné překážky vstupu dalších soutěžitelů na spojením dotčené trhy, možnost volby dodavatelů nebo odběratelů spojujících se soutěžitelů, vývoj nabídky a poptávky na dotčených trzích, potřeby a zájmy spotřebitelů a výzkum a vývoj, jehož výsledky jsou k prospěchu spotřebitele a nebrání účinné soutěži.

[26] Okruh účastníků řízení o spojení soutěžitelů byl záměrně stanoven úzce. Důvodová zpráva k zákonu č. 340/2004 Sb., kterým byl změněn § 21 zákona o ochraně hospodářské soutěže, uvádí konkrétní důvody změny této úpravy: „*Navrhovaná právní úprava omezuje okruh účastníků řízení pouze na osoby, o jejichž právech nebo povinnostech stanovených zákonem o ochraně hospodářské soutěže má být v řízení rozhodnuto. Komunitární soutěžní právo totiž zajišťuje „třetím osobám“ právo být slyšeny (srovnej čl. 27 odst. 1 [nařízení Rady (ES) č. 1/2003 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy] a čl. 18 odst. 1 [nařízení Rady (EHS) č. 4064/89 o kontrole spojování podniků, ve znění nařízení Rady č. 1310/1997*]). K realizaci tohoto práva není ovšem nezbytné, aby*

takové osoby měly postavení účastníka řízení se všemi jeho právy a povinnostmi, včetně např. práva činit v řízení dispoziční úkony. Velké množství účastníků činí řízení méně přehledným a povinnost doručovat účastníkům značné množství dokumentů řízení výrazně prodlužuje, přičemž takový stav nijak neprospívá kvalitě řízení a legálnímu posouzení spojení. Vzhledem k nové pravomoci [Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže] aplikovat články 81 a 82 [Smlouvy o založení ES] se zvýší například počet účastníků se sídlem v zahraničí, což by za současných procesních pravidel nejen prodloužilo dobu řízení neúměrným způsobem, ale bylo by to navíc z hlediska účelu celého procesu posuzování spojení nedůvodné a nadbytečné. Navrhovaná právní úprava tedy směřuje ve prospěch soutěžitelů, jejichž zájmem je, aby bylo o posuzovaném spojení rozhodnuto v co nejkratší době, a napomáhá tak implementovat bod 4.A/ICN (přezkoumání fúzí by mělo být dokončeno v rozumné lhůtě). Právo třetích osob být slyšeny, jež ani na komunitární úrovni nekoresponduje s právem být účastníkem řízení, přitom bude dostatečně zajištěno stávajícími procesními pravidly, obsaženými zejména v § 21 odst. 5 až 9, a v příslušných ustanoveních správního řádu, a to jak v řízení o povolení spojení, tak ve všech uzavření zakázaných dohod a zneužití dominantního postavení.“ Omezení okruhu účastníků řízení není samoučelné, jedná se o záměr opírající se o cíl a průběh tohoto řízení. Řízení je zahajováno na návrh, avšak po jeho zahájení jej vede a jeho průběh usměrňuje pouze Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Zákonem je pevně stanoveno, jaké jevy je povinen posoudit (§ 17 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže), a je ponecháno na jeho úvaze, z jakých podkladů bude vycházet. Ve výsledku však Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nese odpovědnost za to, že zjistil veškeré dostupné relevantní údaje, a dále mimo jiné, že se vypořádal se všemi pochybnostmi, které mu byly ze strany třetích osob ve formě námitek či jiných podnětů sděleny.

* S účinností od 1. 5. 2004 nahrazeno nařízením Rady (ES) č. 139/2004 o kontrole spojování podniků.

[27] Podle Nejvyššího správního soudu tedy v řízení o povolení spojení soutěžitelů nelze chápat možnost třetích osob podat námitky jakožto jejich subjektivní právo, tedy právo vztahující se k jejich sféře práv a povinností, ale jako příležitost sdělit k předmětu řízení informace, které považují pro řízení a rozhodnutí za podstatné. Institut podání námitek proti navrhovanému spojení představuje efektivní prostředek, kterým soutěžní úřad získává nezbytné informace týkající se předmětného spojení. Tyto informace dostává prostřednictvím námitek především od konkurentů spojujících se soutěžitelů, od jejich odběratelů či dodavatelů a jiných osob působících na dotčených trzích. Na základě takto získaných relevantních údajů a dalších shromážděných podkladů (vychází se mimo jiné i z návrhu spojujících se soutěžitelů) může Úřad pro ochranu hospodářské soutěže kvalifikovaně rozhodnout, zda navrhované spojení povolí, či nikoliv. Účel podávání námitek proti spojení soutěžitelů tedy spočívá ve sběru a shromáždění podkladů nezbytných pro kvalifikované posouzení dopadů navrhovaného spojení a jeho případného povolení ze strany žalovaného, nikoli v samostatné obraně jednotlivých soutěžitelů před dopady navrhovaného spojení.

[28] V posuzovaném případě podala námitky proti předmětnému spojení soutěžitelů žalobkyně, která v souladu s výše uvedeným výkladem nebyla účastníkem řízení. Nejvyšší správní soud opět zdůrazňuje účel zákona o ochraně hospodářské soutěže – ochrana konkurence jako ekonomického jevu, nikoliv jednotlivých účastníků trhu, kteří jsou naopak nepřímo chráněni před narušením soutěže právě výkonem pravomocí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (srov. citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 A 11/2002-OL-227). Právo „být slyšen“ je tak realizováno právě možností sdělit Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže co nejvíce relevantních informací. S ohledem na tyto skutečnosti nemůže obstat závěr krajského soudu, že by právo podání námitek bylo „bezzubé“ a nevymahatelné, neboť prostřednictvím námitek žalovaný získává potřebné informa-

ce k tomu, aby mohl výkonem svých pravomocí efektivně chránit hospodářskou soutěž.

[29] Účastenství v řízeních o povolení spojení soutěžitelů je vymezeno ve stávající podobě záměrně, s cílem efektivního průběhu tohoto řízení. Po vydání rozhodnutí je doručováno účastníkům řízení, po nabytí právní moci mohou být realizovány úkony směřující ke spojení soutěžitelů. Podle názoru předstředního krajským soudem by však tyto účinky nemohly nastat, aniž by rozhodnutí o spojení soutěžitelů bylo doručeno všem osobám, které v řízení využily práva podat námitky dle § 16 zákona o ochraně hospodářské soutěže, a uplynula lhůta pro podání rozkladu z jejich strany – to vše za situace, kdy tyto osoby nejsou dle zákona účastníky řízení. Popsaný stav by založil podle názoru Nejvyššího správního soudu nepřijatelný stav právní nejistoty, přičemž zákonem stanovená úprava je koncipována úmyslně tak, aby k němu nedocházelo.

[30] Na tom nic nemění ani skutečnost, že krajský soud dovodil oprávnění žalobkyně podat rozklad pouze ve vztahu k vypořádání jejich námitek proti předmětnému spojení. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu souhlasí se stěžovateli, že při respektování napadeného rozsudku by žalovaný byl nucen vést správní řízení a rozhodovat nad rámec a účel zákona. Na vypořádání námitek dle § 16 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže není právní nárok, neboť tento zákon ani jiný obecně závazný právní předpis vztahující se k tomuto typu řízení nestanoví způsob vypořádávání těchto námitek ani povinnost žalovaného jakkoliv o těchto námitkách rozhodovat. Názor prezentovaný krajským soudem předpokládá, že se o námitkách proti navrhovanému spojení rozhoduje samostatným výrokem, neboť má-li rozklad směřovat pouze proti způsobu vypořádání námitek, pak o nich musí být také samostatným výrokem rozhodnuto. Pouze výrok správního rozhodnutí je řešením otázky, která byla předmětem správního řízení, a jediné výroky je pro účastníky řízení závazný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, čj. 9 As 93/2011-87). V řízení o povolení spojení soutěžitelů se však, jak již bylo výše uve-

deno, rozhoduje pouze o právech a povinnostech spojujících se soutěžitelů. Pravomoc žalovaného rozhodovat výrokem o námitkách osob odlišných od účastníků řízení (zde žalobkyně) je tím logicky vyloučena, neboť o jejich právech a povinnostech není v řízení o povolení spojení soutěžitelů jednáno ani rozhodováno. Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů shledal tuto kasační námitku stěžovatelů důvodnou. Oprávnění podat rozklad proti povolení spojení soutěžitelů proto žalobkyni, která nebyla účastníkem řízení, nenáleží v žádném rozsahu.

[31] Namítali-li stěžovatelé, že rozsudek ve věci *easyJet* se na právě posuzovaný případ nevztahuje, lze jim přisvědčit. V případě citovaného rozhodnutí Komise prohlásila spojení společností Air France a Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV za slučitelné se společným trhem pod podmínkou dodržení specifických závazků. Komise v této věci rozhodovala dle nařízení Rady (EHS) č. 4064/89 o kontrole spojování podniků, v současnosti nahrazeném nařízením Rady (ES) č. 139/2004 o kontrole spojování podniků, o povolení uvedeného spojení s významem pro celé Společenství. Nařízení č. 4064/89 neumožňovalo podat proti rozhodnutí Komise jakýkoliv řádný opravný prostředek ve správním řízení. Soud prvního stupně v uvedené věci rozhodl, že společnost *easyJet*, ačkoliv nebyla účastníkem řízení před Komisí, může podat proti rozhodnutí Komise žalobu dle článku 230 Smlouvy o založení ES (nyní článek 263 Smlouvy o fungování EU), podle kterého „[k]aždá fyzická nebo právnická osoba může za podmínek uvedených v prvním a druhém pododstavci podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají“. Nejvyšší správní soud k uvedenému poznamenává, že rozsudkem ve věci *easyJet* bylo rozhodováno pouze na základě práva Evropských společenství bez jakékoliv vazby na vnitrostátní úpravu kontroly spojování podniků, neboť nařízení č. 4064/89 i nařízení č. 139/2004 představují zcela samostatnou úpravu vztahující se výhradně na řízení o povolení spojení soutěžitelů vedená Komisí, nikoli na řízení o povole-

ní spojení soutěžitelů vedená národními soudními orgány. Obě nařízení tedy upravují postup Komise v řízeních, v nichž jsou u spojujících se soutěžitelů překročena obratová kritéria; jedná se o spojení s významem pro celé Evropské společenství, resp. Evropskou unii. Rozhodnuto bylo o možnosti neúčastníka řízení o povolení spojení soutěžitelů podat žalobu proti rozhodnutí Komise. Toto rozhodnutí se netýkalo průběhu samotného správního řízení, které soudnímu řízení předcházelo. Nelze jej tedy použít pro dovození oprávnění třetích osob podat rozklad proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o povolení spojení soutěžitelů dle českého vnitrostátního práva. Česká právní úprava ve vztahu k oprávnění neúčastníků řízení o povolení spojení soutěžitelů podat rozklad proti správnímu rozhodnutí I. stupně žádné ustanovení obdobné článku 230 Smlouvy o založení ES neobsahuje. Krajským soudem citovanou judikaturu Soudu prvního stupně proto na právě posuzovaný případ nelze aplikovat. Tuzemská úprava nedovoluje jiný výklad než ten, že rozklad podaný osobou, která nebyla účastníkem řízení o povolení spojení soutěžitelů, je třeba jako nepřipustný zamítnout. Dle názoru Nejvyššího správního soudu o této interpretaci neexistuje důvodná pochybnost, a není proto ani zapotřebí ji jakkoli překlenout eurokonformním výkladem.

[32] Podmínky dle článku 230 Smlouvy o založení ES měl krajský soud za splněné, neboť dle jeho názoru Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku čj. 9 Afs 29/2012-53 *de facto* potvrdil, že rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů se žalobkyně bezprostředně a osobně dotýká. S tímto závěrem se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud dovodil, že žalobkyně tvrdila i prokázala dostatečně konkrétně právní zájem, na jehož základě jí měl být žalovaným správním orgánem umožněn přístup do správního spisu dle § 38 odst. 2 správního řádu z roku 2004 za předpokladu, že tím nebude porušeno právo některého z účastníků předmětného správního řízení, popřípadě dalších dotčených osob anebo ve-

řejný zájem. Uvedený rozsudek se tedy zabýval výhradně posouzením toho, zda žalobkyně má právní zájem nebo jiný vážný důvod k nahlížení do spisu, a na možnost podání opravného prostředku proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů se žádným způsobem nevztahoval.

VI.

Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud v právě posuzovaném případě dospěl k závěru, že krajský soud pochybil, pokud konstatoval, že žalobkyně, která nebyla účastníkem řízení o povolení spojení soutěžitelů před žalovaným správním orgánem, byla oprávněna podat rozklad proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů ve vztahu k vypořádání jí uplatněných námitek dle § 16 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Krajský soud tak zatížil napadený rozsudek vadou, která měla za následek vydání nezákonného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud jej proto z výše uvedených důvodů zrušil podle § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[34] V tomto dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, podle kterého osoba odlišná od účastníka řízení o povolení spojení soutěžitelů není proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů oprávněna podat rozklad, a to ani za předpokladu, že proti navrhovanému spojení podala námítky.

[35] Krajský soud je v dalším řízení též povinen rozhodnout o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 11. 2009. V tomto řízení je nutno primárně posoudit lhůty stanovené zákonem k podání návrhu, v případě včasnosti žaloby by byl krajský soud povinen zvážit možnosti soudní ochrany práv žalobkyně na podnikání v prostředí poctivé hospodářské soutěže.

3214

Správní řízení: povaha potvrzení nebo změny závazného stanoviska

k § 149 odst. 4 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, čj. 4 As 241/2014-30)

Prejudikatura: č. 2434/2011 Sb. NSS.

Věc: Ing. Jiří Š. proti Ministerstvu životního prostředí o vydání závazného stanoviska, o kasační stížnosti žalobce.

Ministerstvo životního prostředí závazným stanoviskem ze dne 16. 12. 2009 podle § 79 odst. 3 písm. p) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a podle § 149 odst. 4 správního řádu změnilo závazné stanovisko Správy Chráněné krajinné oblasti Jizerské hory ze dne 14. 7. 2009. Závazným stanoviskem ze dne 14. 7. 2009 byl podle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny žalobci udělen souhlas k umístění stavby rodinného domu v k. ú. Bedřichov

u Jablonce nad Nisou (dále jen „navrhovaná stavba“), za podmínek stanovených v tomto závazném stanovisku. Napadeným závazným stanoviskem žalovaného bylo původní závazné stanovisko ze dne 14. 7. 2009 změněno tak, že podle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny se souhlas k umístění navrhované stavby dle projektové dokumentace upravené v květnu 2009 neuděluje.

Žalobce podal proti závaznému stanovisku žalovaného žalobu u Krajského soudu

v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, v níž vyjádřil přesvědčení, že toto stanovisko je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Tento závěr podle žalobce potvrzuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, následně potvrzený rozsudkem téhož soudu ze dne 8. 10. 2009, čj. 4 As 24/2009-205. Se závěrem žalovaného, že navrhovaná stavba nesplňuje zákonné požadavky na ochranu krajinného rázu ve smyslu zákona § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, žalobce nesouhlasil, neboť navrhovaná stavba je navržena v souladu se schváleným územním plánem, plně respektuje veškeré podmínky stanovené ve schválených regulativech pro danou lokalitu, svou velikostí a objemem odpovídá okolním stavbám a svým vzhledem nenarušuje architektonický či krajinný ráz. Žalobce dále poukázal na žalovaným změněné závazné stanovisko Správy chráněné krajinné oblasti Jizerské hory ze dne 14. 7. 2009, která shledala, že stavba není svým charakterem v rozporu se základními ochrannými podmínkami CHKO podle § 26 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a nemá nepříznivý dopad na přírodu. Žalobce uzavřel, že žalovaný porušuje zákon o ochraně přírody a krajiny a Listinu základních práv a svobod, neboť žalobce krátí na jeho právech tím, že mu bezdůvodně brání v uplatnění jeho práva realizovat stavbu, neboť závazné stanovisko žalovaného (rozhodnutí) je podkladem pro vydání územního rozhodnutí a následně stavebního povolení.

Krajský soud usnesením ze dne 30. 3. 2010, čj. 59 A 8/2010-24, věc s ohledem na místo sídla žalovaného postoupil Městskému soudu v Praze, který žalobu usnesením ze dne 14. 11. 2014, čj. 8 A 88/2010-38, odmítl. K argumentaci, v níž žalobce poukazoval na výše uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, městský soud uvedl, že v těchto rozhodnutích Nejvyšší správní soud vycházel z právní úpravy před účinností správního řádu. Povahou závazných stanovisek vydaných po této zásadní změně právní úpravy a způsobem jejich soudního přezkoumávání se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního

soudu v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, v němž v bodu 39 konstatoval, že shora citovaný závěr, dle kterého je stanovisko vydané podle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a podléhá tudíž soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, není aplikovatelný na závazná stanoviska vydaná podle správního řádu. Závazné stanovisko vydané dle § 149 správního řádu není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Městský soud dospěl k závěru, že napadené závazné stanovisko je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu, neboť získání kladného závazného stanoviska podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je pouze jedním z mnoha zákonných požadavků, které musí žadatel učinit pro vydání územního povolení. Ačkoli negativní závazné stanovisko ve svém důsledku zabraňuje vydání územního rozhodnutí, nezakládá samo o sobě práva a povinnosti osob. Městský soud proto uzavřel, že žaloba je nepřijatelná, a musí být proto odmítnuta.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto usnesení městského soudu kasační stížnost, v níž poukázal na skutečnost, že závazné stanovisko žalovaného bylo vydáno podle § 149 odst. 4 správního řádu, kterým je rozhodování podmíněné závazným stanoviskem označováno jako rozhodování, resp. rozhodnutí, a je řazeno do hlavy šesté správního řádu jako součást zvláštních ustanovení o některých rozhodnutích. Stěžovatel proto městskému soudu vytknul, že pominul fázi správního řízení, ze které rozhodnutí vzešlo. Podle stěžovatele tak v posuzované věci nelze vycházet ze závěrů uvedených v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 75/2009-113. V této souvislosti stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že závazné stanovisko žalovaného mělo charakter rozhodnutí ve správním řízení s důsledky na změnu, zruše-

ní či závazné určení práv a povinností, které citelně zasáhly do právní sféry stěžovatele v tom, že mu dosud nebyl udělen souhlas k umístění stavby rodinného domu. Dle názoru stěžovatele se městský soud nedostatečně zabýval obsahem jeho žaloby. Pokud by tak učinil, musel by podle stěžovatele dojít k závěru, že podle zákona o ochraně přírody a krajiny i podle stavebního zákona z roku 2006 nebylo třeba závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny, jelikož stěžovatel žádal o vydání rozhodnutí o umístění navrhované stavby na pozemku, který se nachází ve 4. zóně CHKO Jizerské hory, a dle platného územního plánu jde o pozemek, který lze zastavět, neboť je zahrnut do vyznačeného území obce Bedřichov určeného k zastavění. Tuto skutečnost však žalovaný nerespektoval a svým postupem porušil ustanovení správního řádu. Městský soud podle názoru stěžovatele pominul, že byly splněny všechny podmínky pro vydání rozhodnutí o umístění navrhované stavby, za jejichž splnění se závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny nevydává. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení městského soudu a rozhodnutí žalovaného.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu a odkázal na odůvodnění předmětného závazného stanoviska. Zpochybnil argumentaci stěžovatele, že pozemek se v k. ú. Bedřichov nachází v zastavěném území ve 4. zóně CHKO, neboť podle současného územního plánu obce Bedřichov leží předmětný pozemek v území zastavitelném, nikoli zastavěném.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

II.

Posouzení kasační stížnosti

(...) [9] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná především o posouzení otázky, zda předmětné závazné stanovisko žalovaného vydané podle § 149 odst. 4 správního řádu podléhá samostatně

soudnímu přezkumu v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s.

[10] Ze spisu správního orgánu zjistil Nejvyšší správní soud, že stěžovatel podal dne 18. 8. 2008 žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby dvougeneračního rodinného domu včetně opěrných zdí a zpevněných ploch v k. ú. Bedřichov u Jablonce nad Nisou. Stavební úřad žádost dne 2. 12. 2008 zamítl. K odvolání stěžovatele Krajský úřad Libereckého kraje rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stavební úřad usnesením ze dne 27. 2. 2009 přerušil řízení a vyzval stěžovatele, aby předložil (mj.) dokumentaci stavby upravenou tak, aby odpovídala územnímu plánu obce Bedřichov, a aby k takto upravené dokumentaci předložil nové závazné stanovisko Správy CHKO Jizerské hory. Následně Správa CHKO Jizerské hory vydala předmětné závazné stanovisko ze dne 14. 7. 2009, v němž vyjádřila souhlas se záměrem stěžovatele, ovšem zároveň stanovila 10 podmínek (např. redukci navržené délky domu z 22 m na 18 m, změnu sklonu střechy apod.). V odůvodnění uvedla, že navržené řešení je třeba upravit tak, aby bylo v souladu s architektonickými limity staveb v CHKO Jizerské hory a s regulativy schváleného územního plánu obce Bedřichov. Správa CHKO proto stanovila podmínky, které minimalizují negativní dopad stavební činnosti na přírodu a krajinu a na krajinný ráz dotčeného místa. Stavební úřad následně usnesením ze dne 23. 7. 2009 opětovně přerušil řízení a vyzval stěžovatele, aby dokumentaci navržené stavby uvedl do souladu s podmínkami stanovenými v závazném stanovisku Správy CHKO Jizerské hory ze dne 24. 7. 2009. Proti tomuto usnesení se stěžovatel opět odvolal, a namíтал mimo jiné, že podmínky stanovené v závazném stanovisku ze dne 14. 7. 2009 jsou neopodstatněné a jdou nad rámec regulativů vyplývajících z územně plánovací dokumentace. Krajský úřad Libereckého kraje jakožto odvolací orgán postoupil odvolání žalovanému jakožto nadřízenému orgánu Správy CHKO Jizerské hory k postupu podle § 149 odst. 4 správního řádu. Žalovaný závazným stanoviskem ze dne

16. 12. 2009 změnil závazné stanovisko ze dne 14. 7. 2009 tak, že souhlas s umístěním stavby se neuděluje. V odůvodnění uvedl, že po přezkoumání záměru stěžovatele dospěl k závěru, že i upravený návrh rodinného domu je v rozporu s požadavky na ochranu krajinného rázu podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny a s požadavky na způsoby využívání chráněné krajinné oblasti stanovené v § 25 odst. 2 tohoto zákona. Stěžovatel nemá pravdu, pokud uvádí, že pozemek se nachází v zastavěném území obce, jedná se o pozemek umístěný v zastavitelné ploše. Stanovení podmínek, které mění zásadně navržené technické řešení, jak učinila Správa CHKO Jizerské hory v závazném stanovisku ze dne 14. 7. 2009, je nevhodné. Proto je namíste souhlas neudělit. Krajský úřad Libereckého kraje poté rozhodnutím ze dne 30. 12. 2009 usnesení stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení s tím, že je třeba postupovat v souladu se změněným závazným stanoviskem. Stavební úřad usnesením ze dne 16. 2. 2010 přerušil řízení do právní moci rozhodnutí soudu o žalobě podané stěžovatelem proti závaznému stanovisku žalovaného ze dne 16. 12. 2009.

[11] Posouzením otázky soudní přezkoumatelnosti závazného stanoviska vydaného podle § 149 správního řádu se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v již zmíněném rozsudku čj. 2 As 75/2009-113, a Nejvyšší správní soud proto z jeho závěrů stejně jako městský soud v posuzované věci vycházel. Rozšířený senát ohledně povahy stanovisek vydaných podle § 149 správního řádu vyslovil jednoznačný závěr, že jsou podkladem pro konečné rozhodnutí. Konstatoval, že „[z]ískání kladného závazného stanoviska dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je pouze jedním z mnoha zákonných požadavků, které musí subjekt pro uskutečnění svého cíle učinit. Z objektivního pohledu je v rámci územního řízení chráněným zájmem udržitelný rozvoj území a jeho rozvoj. Aby byl tento chráněný zájem respektován, vzhledem ke složitosti a rozličnosti dopadů konkrétních subjektivních cílů, mají orgány územní správy a sta-

vební úřady postupovat ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Tato spolupráce se projevuje vydáváním závazných stanovisek (§ 4 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006: „Dotčené orgány vydávají pro vydání rozhodnutí podle tohoto zákona závazná stanoviska na základě zvláštních právních předpisů, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li tyto zvláštní právní předpisy jinak“). V případě, že se jedná o závazná stanoviska vydávaná dle § 149 správního řádu, nelze pomíjet skutečnost, že pro vydání konečného rozhodnutí není z valné většiny zapotřebí získat jen jedno jediné závazné stanovisko, ale celý soubor stanovisek, vyjádření atd., které vytvářejí z pohledu veřejného práva společně reálné podmínky pro uskutečnění subjektivního cíle.“ (body 40 a 41).

„Dále je zapotřebí podotknout, že tato závazná stanoviska nejsou vydávána ve správním řízení a nejsou rozhodnutími (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS). Také nejsou vždy vydávána na žádost účastníka (typicky stavebníka) a žadatel o vydání závazného stanoviska není pokaždé jeho přímým adresátem, na rozdíl od správního orgánu, pro jehož potřeby je závazné stanovisko vydáváno [srovnej § 86 odst. 2 písm. b) stavebního zákona z roku 2006: „Žadatel k žádosti o vydání územního rozhodnutí připojí rozhodnutí dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, závazná stanoviska, pokud byla obstarána před zahájením řízení.“]. Možnost opatřit si jednotlivá závazná stanoviska před samotným správním řízením, pro která jsou pořizována jako podklad, je jen dispozitivním ustanovením, jehož smyslem je nabídnout subjektu v praxi rychlejší a přímou komunikaci se specializovanými správními orgány. Využití tohoto alternativního způsobu nemůže samo o sobě založit samostatný předmět řízení, neboť se stále jedná o žádost týkající se konečného subjektivního i objektivního cíle, specializovaný orgán se k tomu konečnému cíli vyjadřuje ovšem pouze v rámci své působnosti. S ohle-

dem na výše uvedené lze tedy uzavřít, že závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu nemají objektivně vymezený samostatný předmět řízení. Jedná se o podkladové úkony, které se vždy vydávají v rámci jiného, hlavního řízení.“ (body 42 a 43).

[12] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu následně uvedl, že „[s]kutečnost, že dle § 149 odst. 1 správního řádu je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, se týká samotného procesu tvorby konečného rozhodnutí. Tato závaznost potvrzuje zakládání práv a povinností vyplývajících ze závazného stanoviska a materializuje se v rozhodnutí konečném. Kdyby je závazné stanovisko zakládalo přímo, nebylo by vydání rozhodnutí konečného zapotřebí. Procesní úprava uvedená v § 149 odst. 3 správního řádu, tedy, [j]estliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne, je jen projevem zásady ekonomie řízení. Bylo by zbytečné pokračovat v jakémkoliv řízení, pokud bylo v jeho průběhu zjištěno, že žádosti není možné vyhovět. Tuto zásadu správní řád reflektuje i v ostatních řízeních (§ 51 odst. 3)“ (bod 47), a poté uzavřel, že „závazné stanovisko vydané dle § 149 správního řádu není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.“ (bod 48).

[13] Závazné stanovisko žalovaného vydané v posuzované věci podle § 149 odst. 4 správního řádu představuje závazný podklad územního rozhodnutí o umístění navrhované stavby, jehož vydání se stěžovatel domáhá. Nejvyšší správní soud proto v posuzované věci stejně jako městský soud vycházel z výše uvedených závěrů rozšířeného senátu, které jsou natolik propracované, že k nim není třeba cokoli dodávat, a z nichž vyplývá, že závazné stanovisko vydané dle § 149 správního řádu nepodléhá soudnímu přezkumu ve

správním soudnictví, neboť není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., ale toliko závazným podkladem konečného rozhodnutí, kterým je v posuzované věci územní rozhodnutí o umístění stavby. Soudní ochrana před zprostředkovanými dopady (účinky) závazného stanoviska žalovaného tak bude stěžovateli podle § 75 odst. 2 s. ř. s. umožněna v rámci přezkumu územního rozhodnutí o umístění navrhované stavby (bude-li se jí stěžovatel domáhat).

[14] Na tomto závěru nic nemění ani argumentace stěžovatele tím, že závazné stanovisko žalovaného bylo vydáno podle § 149 odst. 4 správního řádu, z čehož stěžovatel dovozoval, že má povahu správního rozhodnutí. Závazné stanovisko Správy CHKO Jizerské hory totiž bylo vydáno podle § 149 odst. 1 správního řádu, nejednalo se tudíž o rozhodnutí. U žalovaného proto při jeho posouzení neprobíhalo odvolací řízení, v němž by mohlo být vydáno rozhodnutí. V posuzované věci se nejednalo ani o přezkumné řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu. Úkon žalovaného proto má stejnou formu jako posuzovaný úkon jemu podřízeného správního orgánu, tj. formu závazného stanoviska, což je v něm ostatně také výslovně uvedeno. Soudní ochrana proti takovému úkonu může být stěžovateli poskytnuta výlučně cestou § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. na základě žaloby podané proti rozhodnutí o jeho žádosti o vydání územního rozhodnutí vydanému na základě závazného stanoviska žalovaného.

[15] Námitku stěžovatele, že se městský soud nedostatečně zabýval obsahem jeho žaloby, Nejvyšší správní soud zamítl, neboť městský soud vystihl podstatu věci a řádně se vypořádal s klíčovou námitkou stěžovatele, že stanovisko žalovaného je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[16] Přisvědčit nelze ani námitce stěžovatele, dle které podle zákona o ochraně přírody a krajiny i podle stavebního zákona z roku 2006 nebylo třeba závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny, stejně jako námitce, že městský soud pominul splnění všech podmínek pro vydání územního rozhodnutí, za jejichž splnění se závazné stano-

visko orgánu ochrany přírody a krajiny nevydává. Tyto námitky totiž míří mimo předmět řízení, a jsou tak zcela irelevantní, neboť v posuzované věci bylo předmětem žaloby závazné stanovisko žalovaného, nikoli přezkum splnění podmínek pro vydání územního roz-

hodnutí, ke kterému může dojít až tehdy, pokud proti němu bude stěžovatel brojit. Městský soud se proto správně zabýval pouze otázkou přípustnosti žaloby stěžovatele, nikoli otázkou zákonnosti napadeného závazného stanoviska.

3215

Správní řízení: závažný důvod; zmeškaný úkon

k § 41 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Závažné důvody, které představují překážku, jež bránila účastníkovi řízení učinit zmeškaný úkon (§ 41 správního řádu z roku 2004), musí být objektivní povahy, přičemž závažnost těchto důvodů se posuzuje vždy podle okolností konkrétního případu.

II. Nepříznivý zdravotní stav účastníka řízení lze považovat za závažný důvod, který představuje překážku, jež bránila účastníkovi řízení učinit zmeškaný úkon (§ 41 správního řádu z roku 2004), pouze tehdy, pokud mu skutečně brání učinit zmeškaný úkon.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2015, čj. 7 Azs 13/2015-28)

Věc: Thi Thanh Tam L. proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, o správní vyhoštění, o kasační stížnosti žalobkyně.

Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (správní orgán I. stupně) dne 22. 1. 2014 rozhodl o správním vyhoštění žalobkyně.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně odvolání, jež žalovaná zamítla dne 12. 3. 2014 jako opožděné.

Žalobkyně se u Městského soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí žalované. Městský soud tuto žalobu svým rozhodnutím ze dne 3. 12. 2014, čj. 2 A 28/2014-62, zamítl.

V odůvodnění rozsudku se městský soud zabýval otázkou opožděnosti odvolání, resp. žádostí o prominutí zmeškání tohoto úkonu ve smyslu § 41 odst. 2 správního řádu. Podle městského soudu žalovaná nepochybila, pokud odmítla odvolání žalobkyně jako opožděné. Městský soud dospěl dále k závěru, že nebyly splněny podmínky pro prominutí zmeškání

úkonu (odvolání), jelikož žalobkyně k opožděnému odvolání nepřiložila žádost o prominutí zmeškání úkonu. Tuto žádost připojila až k doplnění odvolání. Podle městského soudu nelze žádost o prominutí zmeškání úkonu oddělit od zmeškaného úkonu a nelze také požádat o prominutí zmeškání úkonu teprve při doplnění zmeškaného úkonu, přičemž při podání opožděného blanketního odvolání taková žádost podána nebyla. Pro podporu svých závěrů odkázal městský soud na svůj rozsudek ze dne 26. 2. 2014, čj. 2 A 78/2014-21.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V ní uvedla, že městský soud nesprávně vyložil § 41 odst. 2 správního řádu. Podle stěžovatelky institut navrácení v předešlý stav slouží k odstranění tvrdosti zákona, přičemž 15denní lhůta stanovená v citovaném ustanovení začne běžet teprve ode dne, kdy odpadne překážka, která bránila včasnému učinění úkonu. Stěžovatelka uvedla, že dne 24. 1. 2014

utrpěla ústřel páteře a léčila se až do 14. 2. 2014, přičemž poté, co se uzdravila, vyhledala svou právní zástupkyni, která blanketní odvolání doplnila dne 26. 2. 2014 spolu se zasláním žádosti o prominutí zmeškání úkonu. Podle stěžovatelky překážka, tj. její zdravotní stav, která bránila včasnému učinění úkonu (podání odvolání), odpadla až dne 14. 2. 2014. Až od tohoto dne začala běžet lhůta 15 dnů pro podání žádosti o prominutí zmeškání úkonu. Pokud tedy zástupkyně stěžovatelky podala žádost o prominutí zmeškání úkonu spolu s doplněním odvolání dne 26. 2. 2014, činila tak ve lhůtě stanovené zákonem. Podle stěžovatelky § 41 odst. 2 správního řádu neupravuje situace, kdy žadatel o prominutí zmeškání úkonu učiní zmeškaný úkon a dodatečně požádá o prominutí jeho zmeškání. Správní orgán může činit pouze to, co mu zákon umožňuje, a proto nelze připustit, aby svévolně a bez zákonného podkladu rozšiřoval okruh situací, ve kterých se žádostmi zabývat nebude. Tímto postupem byla porušena zásada vyjádřena v čl. 2 odst. 3 Ústavy. Tento postup je navíc nutno považovat za rozporný s dobrými mravy.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud se dále zabýval stížní námitkou nesprávného právního posouzení věci.

Podle § 169 odst. 5 věty první zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, lze „[p]roti rozhodnutí o správním vyhoštění podat odvolání do 5 dnů ode dne oznámení tohoto rozhodnutí; jde-li o rozhodnutí o správním vyhoštění cizince mladšího 18 let, činí lhůta pro odvolání 15 dnů ode dne oznámení tohoto rozhodnutí“.

Podle obsahu správního spisu bylo rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 22. 1. 2014 stěžovatelce uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 a bodu 2 zákona o pobytu cizinců na území České republiky a zároveň jí byla stanovena doba dvou let, po kterou jí nelze umožnit

vstup na území členských států EU. Důvodem vyhoštění bylo, že stěžovatelka pobývala na území České republiky několik let nelegálně. Ze správního rozhodnutí dále vyplývá, že stěžovatelka předtím pobývala nelegálně na území Spolkové republiky Německo, odkud byla rovněž vyhoštěna. Rozhodnutí obsahuje poučení, že proti němu lze podat odvolání ve lhůtě 5 dnů ode dne jeho doručení podle § 169 odst. 5 zákona o pobytu cizinců na území České republiky. Stěžovatelce bylo toto rozhodnutí doručeno dne 22. 1. 2014 za přítomnosti tlumočnicka z vietnamského jazyka, který stěžovatelce tlumočil obsah předmětného rozhodnutí, včetně poučení o odvolání. Stěžovatelka pak za přítomnosti tlumočnicka správnímu orgánu I. stupně potvrdila, že rozhodnutí zcela porozuměla. Proti tomuto rozhodnutí byla podána dvě identická blanketní odvolání stěžovatelky. První bylo předáno k přepravě České poště dne 7. 2. 2014 a druhé dne 10. 2. 2014. Dne 24. 2. 2014 stěžovatelka udělila plnou moc k zastupování advokátce Mgr. Nadě Smetanové, která dne 25. 2. 2014 doplnila odvolání a zároveň požádala o prominutí zmeškání úkonu (odvolání). Žádost odůvodnila tím, že v době od 24. 1. 2014 do 14. 2. 2014 byla stěžovatelka v léčení pro poruchu statiky a dynamiky LS páteře, což doložila stručnou lékařskou zprávou MUDr. Jiřího K.

Z výše uvedeného tedy jednoznačně vyplývá, že stěžovatelka, ač řádně poučena, nepodala odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění v zákonné lhůtě ve smyslu § 169 odst. 5 zákona o pobytu cizinců na území České republiky. Stěžovatelka odvolání předala k poštovní přepravě dne 7. 2. 2014, ačkoliv posledním dnem lhůty k jeho podání bylo pondělí dne 27. 1. 2014. Odvolání tak bylo podáno po uplynutí zákonné lhůty, tj. opožděně.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval stížní námitkou vztahující se k žádosti o prominutí zmeškání úkonu. Je nesporné, že právní úprava umožňuje prominutí zmeškání úkonu. Podle § 41 odst. 2 správního řádu může účastník požádat o prominutí zmeškání úkonu „do 15 dnů ode dne, kdy pomínula překážka, která podatelí bránila úkon učinit. S požádáním je třeba spojit zmeškaný úkon,

jinak se jím správní orgán nezabývá. Zmeškání úkonu nelze prominout, jestliže ode dne, kdy měl být úkon učiněn, uplynul jeden rok.“ Podle odstavce 4 citovaného ustanovení promine správní orgán „zmeškání úkonu, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění“.

Pro aplikaci institutu prominutí zmeškání úkonu však musí být splněny všechny zákonné podmínky. První podmínkou je, že žádost musí být učiněna do 15 dnů ode dne, kdy pomínula překážka, která podateli bránila úkon učinit (§ 41 odst. 2 věta první správního řádu). Za takovou překážku lze přitom považovat pouze existenci „závažného důvodu“ (§ 41 odst. 4 správního řádu). Další podmínkou pak je, že s požádáním je třeba spojit zmeškaný úkon (§ 41 odst. 2 věta první správního řádu). V citovaném ustanovení se explicitně stanoví i to, že se k žádosti nepřihlíží, pokud k ní není připojen zmeškaný úkon. Nejvyšší správní soud se proto zabýval tím, zda tyto podmínky byly v dané věci splněny.

Odhlédne-li Nejvyšší správní soud od toho, že stěžovatelka s pozdě podaným odvoláním nepožádala současně o prominutí zmeškaného úkonu, je třeba posoudit, zda existovala překážka (závažný důvod), která bránila stěžovatelce učinit zmeškaný úkon, a zda by bylo vůbec možno prominout zmeškání úkonu. Stěžovatelka tvrdí, že důvodem, pro který nemohla podat odvolání, byla její zdravotní indispozice v období od 24. 1. 2014 do 14. 2. 2014. Podle Nejvyššího správního soudu je závažnost důvodu nutno posuzovat podle okolností konkrétního případu. Tyto závažné důvody, které představují překážku, která bránila účastníkovi řízení učinit zmeškaný úkon, musí být objektivní povahy (srov. Vedral, J. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 458). Mezi tyto důvody nepochybně může patřit nepříznivý zdravotní stav účastníka řízení. I tento důvod, jako ostatně každý jiný, však může vést k prominutí zmeškání jen tehdy, pokud „brání v učinění úkonu“. To v daném případě splněno není. I přes tvrzené zdravotní důvody bylo odvolání proti rozhodnutí o vyhoštění podáno, a to dokonce opakovaně (dne 7. 2. 2014

a dne 10. 2. 2014). Zdravotní stav stěžovatelky ke dni 7. 2. 2014, tj. ke dni podání prvního odvolání, již nepředstavovala takovou překážku, která by jí bránila učinit zmeškaný úkon, tj. podat odvolání. Proto není důvodné stěžovatelčino tvrzení, že překážka, která jí bránila úkon učinit, odpadla až dne 14. 2. 2014. Lhůta pro podání žádosti o prominutí zmeškání úkonu tedy začala běžet ode dne 7. 2. 2014, nikoliv až ode dne 14. 2. 2014, jak tvrdí stěžovatelka. Konec lhůty pro podání žádosti o prominutí zmeškání úkonu proto připadl, s ohledem na § 40 správního řádu, na pondělí dne 24. 2. 2014. Stěžovatelka však žádost o prominutí zmeškání úkonu podala až dne 25. 2. 2014, přičemž žalované bylo toto podání doručeno až dne 26. 2. 2014, a tedy zjevně po marném uplynutí zákonem stanovené lhůty k podání této žádosti. Stěžovatelka tak nepodala odvolání v zákonné lhůtě a nebyly dány ani důvody k prominutí zmeškání úkonu. Stěžejní otázka byla tedy městským soudem posouzena v souladu se zákonem.

Na základě shora uvedeného nejsou důvodné ani navazující stížní námitky související s otázkou, zda je nutno podat žádost o prominutí zmeškání úkonu a zmeškaný úkon společně. Podle Nejvyššího správního soudu postupovala žalovaná v souladu se zákonem a v jeho mezích, pokud zamítla odvolání stěžovatelky jako opožděné. Jak již bylo výše uvedeno, správní řád připouští prominutí zmeškání lhůty pouze při splnění všech zákonných podmínek ve smyslu § 41 správního řádu. Správní řád explicitně neupravuje situace, kdy žadatel o prominutí zmeškání úkonu učiní zmeškaný úkon a dodatečně, avšak v 15denní lhůtě ode dne odpadnutí překážky, požádá o prominutí jeho zmeškání. Správní řád pouze stanoví podmínky, které musí být splněny, aby bylo možno žádosti o prominutí vyhovět. Ty však v daném případě splněny nebyly. Z výše uvedených důvodů žalovaná v dané věci neporušila čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, neboť postupovala právě v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Je-li daný postup v souladu se zákonem a Ústavou, nelze ho považovat ani za porušující dobré mravy.

Správní trestání: důvodné podezření ze spáchání přestupku

k § 125a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném do 7. 4. 2014.

Skutečnost, že řidič motorového vozidla podezřelý ze spáchání přestupku proti bezpečnosti nebo plynulosti provozu na pozemních komunikacích odmítl podepsat oznámení o přestupku, nezakládá bez dalšího důvodné podezření, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení ve smyslu § 125a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, čj. 7 As 273/2014-32)

Prejudikatura: č. 1856/2009 Sb. NSS, č. 3067/2014 Sb. NSS a č. 3074/2014 Sb. NSS.

Věc: Josef G. proti Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie Karlovarského kraje, o uložení kauce, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce byl dne 7. 4. 2014 zastaven v Karlových Varech hlídkou Policie ČR poté, co mu byla jako řidiči motorového vozidla v místě, kde je maximální povolená rychlost 70 km/h, naměřena rychlost 92 km/h (po odečtení tolerance). Podezření ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu bylo zaznamenáno v tiskopisu „Oznámení (odevzdání) přestupku (věci)“ ze dne 7. 4. 2014 (dále jen „oznámení přestupku“). V oznámení o přestupku je uvedeno, že jej žalobce odmítl podepsat a zároveň nevyužil možnosti vyjádřit se k němu. V „Potvrzení o převzetí kauce“ ve výši 5 000 Kč ze dne 7. 4. 2014 (dále jen „potvrzení o převzetí kauce“) je v rubrice, ve které má policista uvést důvody, na jejichž základě měl důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení (§ 125a odst. 1 zákona o silničním provozu), pouze uvedeno: „Řidič nesouhlasí a odmítá podepsat oznámení o přestupku, kdy mu byla naměřena rychlost v obci 70/95/92 km/h. Rychlost naměřena v obci Karlovy Vary, ul. Táborská v 10:27 hod.“ V úředním záznamu zasahujícího policisty ze dne 7. 4. 2014 (dále jen „úřední záznam“) je nad rámec citovaného odůvodnění uvedeno, že se řidič, který se toho dne dopustil přestupku a odmítl podepsat oznámení o přestupku, choval arogantně, hrubě a nezdvořile. Na základě toho zasahující policista pojal podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení, a uložil mu proto kauci

podle § 125a odst. 1 zákona o silničním provozu.

Krajský soud v Plzni svým rozsudkem ze dne 31. 10. 2014, čj. 30 A 62/2014-30, zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal vydání rozsudku, jímž by byla konstatována nezákonnost zásahu žalované spočívajícího ve výběru kauce podle § 125a odst. 1 zákona o silničním provozu. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že podklady pro uložení kauce [oznámení (odevzdání) přestupku (věci), potvrzení o převzetí kauce a úřední záznam] poskytují dostatečný podklad pro závěr, že uložení sankce nebylo nezákonným zásahem. Podle krajského soudu bylo v citovaném potvrzení srozumitelně a způsobem odpovídajícím okolnostem věci vyjádřeno, v čem policista spatřoval důvodné podezření, že se žalobce bude vyhýbat přestupkovému řízení. Toto podezření bylo navíc umocněno chováním žalobce popsaným dostatečně určitě v úředním záznamu. Navíc byl žalobce podezřelý ze spáchání velmi závažného porušení pravidel silničního provozu, přičemž policista přihlédl k tomu, že se odmítl vyjádřit k vlastnímu přestupku, z jehož spáchání byl podezřelý, a zejména pak odmítl podepsat oznámení o přestupku, resp. odmítl svým podpisem stvrdit, že byl poučen o průběhu správního řízení a doručování v jeho rámci. I z těchto okolností mohl zasahující policista oprávněně nabýt podezření, že se žalobce hodlá vy-

hýbat přestupkovému řízení. Pro podporu svých závěrů krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, čj. 4 Aps 9/2013-48.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Krajský soud se podle stěžovatele kromě jiného dopustil nesprávného právního posouzení tím, že na projednávanou věc aplikoval právní názor vyjádřený Nejvyšším správním soudem v citovaném rozsudku čj. 4 Aps 9/2013-48, místo toho, aby zohlednil právní názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, čj. 4 As 6/2014-27, č. 3067/2014 Sb. NSS, jímž byl dřívější právní názor překonán. Podle citovaného rozsudku čj. 4 As 6/2014-27 již nelze tvrdit, že by pouhé obecné konstatování subjektivního dojmu policisty ohledně blíže nespecifikovaného chování a jednání řidiče dostačovalo k odůvodnění výběru kauce. Naopak je nutné uvedené chování, jednání či vystupování specifikovat do takové míry, aby bylo možno vyloučit takové jednání řidiče, které nelze považovat za dostatečně odůvodňující podezření z vyhýbání se správnímu řízení. Postup policistů, jímž je zásadně zasahováno do základních práv a svobod fyzické osoby, musí být odůvodněn objektivními skutečnostmi. V projednávané věci stěžovatel pouze nepodepsal oznámení o přestupku, přičemž tuto povinnost mu neukládá žádný právní předpis. Právě za toto jednání, spolu s odmítnutím podepsání pokutového bloku, byl sankcionován výběrem kauce.

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

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud se dále zabýval stížními námitkami týkajícími se právního posouzení věci ve smyslu § 125a zákona o silničním provozu.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval povahou kauce podle § 125a zákona o silničním provozu. Podle konstantního názoru Nejvyššího správního soudu nelze na tuto kauci nahlížet jako na rozhodnutí správního orgá-

nu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Proti uložení kauce je třeba podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. O výběru kauce není totiž rozhodováno v konkrétním, právními předpisy vymezeném, typu řízení a není o něm vydáváno formalizované rozhodnutí, nýbrž pouze písemné potvrzení podle § 125a odst. 3 zákona o silničním provozu (srov. kritéria pro rozlišení rozhodnutí a nezákonného zásahu v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009, čj. 6 As 34/2009-33). Potvrzení o převzetí kauce přitom nelze řadit mezi rozhodnutí o uložení záruky podle § 147 odst. 3 správního řádu. Výběr kauce je totiž obsažen ve zvláštní úpravě v § 125a zákona o silničním provozu, přičemž úpravu § 147 správního řádu na něj nelze aplikovat již proto, že institut záruky je pojmově koncipován pro již zahájená řízení, kdy o uložení povinnosti složit záruku, popř. o přijetí záruky, rozhoduje správní orgán v průběhu správního řízení. V okamžiku výběru kauce podle § 125a zákona o silničním provozu naproti tomu žádné správní řízení neprobíhá, neboť o jeho případném zahájení rozhodne teprve následně správní orgán příslušný k jeho vedení, a to mj. na základě podkladů shromážděných zasahujícím policistou. Pro podporu svých uvedených závěrů srov. např. citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Aps 9/2013-48.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že nebyly splněny zákonné podmínky pro uložení kauce. Zejména poukazyval na absenci důvodů zakládajících důvodné podezření, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení.

Podle § 125a odst. 1 až 3 zákona o silničním provozu je „[p]olicista [...] oprávněn vybrat od řidiče motorového vozidla podezřelého ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, u kterého je důvodné podezření, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení, kauci od 5 000 Kč do 50 000 Kč, nejvýše však do výše hrozící peněžní sankce za spáchaný přestupek. Složení kauce je zárukou, že se řidič uvedený v odstavci 1 dostaví ke správnímu orgánu k projednání přestupku proti

bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích.“ Policista „[p]ři výběru kauce [...] poučí řidiče o důsledku vybrání kauce a podmínkách jejího vracení a vystaví písemné potvrzení o převzetí kauce. V písemném potvrzení musí být uveden důvod uložení kauce.“

Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 9/2013-48 a z rozsudku téhož soudu čj. 4 As 6/2014-27, důvody, v nichž zasahující policisté spatřují důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení, je třeba alespoň stručně uvést již v potvrzení o přijetí kauce, jehož prostřednictvím je řidič s těmito důvody seznámen přímo na místě. Na odůvodnění kauce přitom logicky nelze klást nároky vycházející z požadavků na odůvodnění správního rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Je totiž třeba přihlídnout k podmínkám, za nichž je potvrzení o převzetí kauce vystavováno (konkrétní místo či prostředí zásahu, frekvence provozu, povětrnostní situace či chování dotčeného řidiče v reakci na provádění silniční kontroly atp.). Postačí proto srozumitelné a okolnostem věci odpovídající stručné vyjádření, v čem policista spatřuje důvodné podezření, že se řidič motorového vozidla podezřelý ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích bude vyhýbat přestupkovému řízení (srov. citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 9/2013-48). V následném rozsudku čj. 4 As 6/2014-27, který byl publikován i ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, pak Nejvyšší správní soud dále uvedl, že relevantním důvodem nemůže být libovolná skutečnost nebo pouze samotné spáchání předmětného přestupku. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku provedl demonstrativní výčet okolností, které mohou založit důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení. Takovým důvodem může být např. to, že řidič nemá na území České republiky trvalé bydliště, popř. má nahlášen trvalý pobyt na obecním úřadě, v minulosti se přestupkovému řízení vyhýbal, hrozí mu pozbytí řidičského oprávnění v důsledku dosažení 12 bodů, pří-

padně řidič sám avizuje, že přestupkové řízení bude mařit.

Ve stěžovatelově případě uvedl policista jako důvod pro uložení kauce pouze, že „řidič nesouhlasí a odmítá podepsat oznámení o přestupku, kdy mu byla naměřena rychlost v obci 70/95/92 km/h. Rychlost naměřena v obci Karlovy Vary, ul. Tábořská v 10:27 hod.“ Policista tedy důvodné podezření ve smyslu § 125a odst. 1 zákona o silničním provozu postavil pouze na tom, že řidič projevils nesouhlas a odmítl podepsat vyplněný tiskopis. Až následně v úředním záznamu doplnil další důvody, a sice arogantní, hrubé a nezdvořilé chování stěžovatele.

Podle Nejvyššího správního soudu policistou uvedené důvody v potvrzení o převzetí kauce nedosahují takové intenzity, aby na jejich základě mohl policista nabýt důvodné podezření, že se řidič podezřelý ze spáchání přestupku bude vyhýbat přestupkovému řízení. Institut kauce je sice ze své povahy institutem nikoliv sankčním, nýbrž zajišťovacím (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2014, čj. 9 As 37/2014-43, č. 3074/2014 Sb. NSS), na jehož aplikaci jsou kladeny mírnější nároky než na aplikaci sankčních institutů, avšak to neznamená, že by v potvrzení nemusely být uvedeny žádné důvody ve smyslu § 125a odst. 1 zákona o silničním provozu. Tyto důvody navíc musí dosáhnout požadované intenzity, tj. musí z nich vyplývat důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení. K tomu srov. např. příklady uvedené v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 6/2014-27. Vyloučit samozřejmě nelze ani důvody další, vždy se však musí jednat o důvody splňující zákonné podmínky ve smyslu § 125a zákona o silničním provozu. Fakt, že stěžovatel s policisty nespolupracoval a odmítl podepsat předmětné oznámení a vyjádřit se k němu, nelze za takový důvod považovat. Lze se jistě pozastavit nad tím, proč stěžovatel, pokud nesouhlasil s tím, že spáchal přestupek, neuvedl tento svůj názor v příslušné části tiskopisu. Nicméně pouhou skutečností, že stěžovatel zaujal komunikačně minimalistický postoj a k přestupku, z jehož spáchání byl po-

dezřelý, se nevyjádřil, nelze bez dalšího chápat jako snahu vyhýbat se správnímu řízení, nýbrž *de facto* jako realizaci jeho práva na volbu libovolné procesní strategie v intencích § 73 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Ta může spočívat rovněž i v mlčení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud si je přitom vědom toho, že úřední záznam obsahuje širší popis skutkového stavu, jakož i toho, že stěžovatel byl podezřelý ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 zákona o silničním provozu. V daném konkrétním případě však s ohledem na výše uvedené nelze souhlasit s krajským soudem, že byly splněny všechny zákonné podmínky ve smyslu § 125a zákona o silničním provozu.

Nejvyšší správní soud výše uvedeným výkladem vztahujícím se ke konkrétnímu skut-

kovému stavu nijak nesnižuje význam institutu kauce ve smyslu § 125a zákona o silničním provozu. Nejvyšší správní soud si je plně vědom důvodů, které zákonodárce vedly k zakotvení institutu kauce do právního řádu. V právním státě však k aplikaci takového institutu může dojít pouze při splnění všech zákonných podmínek, tj. mimo jiné i podmínky dostatečné specifikace důvodů pro uložení kauce. S ohledem na rozsáhlost množiny konkrétních skutkových situací, resp. jejich variací, ke kterým může v budoucnu docházet, nelze provést konečný taxativní výčet všech důvodů podřaditelných pod citované ustanovení. Vždy je však nutno trvat na tom, aby zakládaly důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení (§ 125a zákona o silničním provozu).

3217

Řízení před soudem: aktivní legitimace k podání žaloby v případě přestupků na návrh

k § 68 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákonů č. 215/2007 Sb. a č. 133/2011 Sb.

k § 65 odst. 2 soudního řádu správního

Navrhovatel v řízení o přestupku, který lze projednat pouze na návrh (jde o přestupky uvedené v § 68 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích), je k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu aktivně legitimován pouze podle § 65 odst. 2 s. ř. s., a je proto omezen v důvodech, z nichž může rozhodnutí správního orgánu napadat.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2015, čj. 5 As 139/2014-21)

Věc: Mgr. Alois H. proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje o přestupek, o kasační stížnosti žalovaného.

Komise k projednávání přestupků města Tišnov (správní orgán I. stupně) rozhodnutím ze dne 7. 12. 2012 výrokem I. pod bodem a) zastavila řízení ve věci přestupků proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, kterých se měla dopustit Dana D. (dále jen „obviněná“), ublížením na cti žalobce tím, že ho urazila neverbálními gesty vztyčených prostředníčků, ne-

boť skutky, o nichž se vedlo řízení, nejsou přestupkem.

Výrokem I. pod bodem b) téhož rozhodnutí dále správní orgán I. stupně zastavil řízení ve věci přestupků proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. a) citovaného zákona, kterých se měla dopustit obviněná ublížením na cti žalobce tím, že ho urazila

opakovanými vulgárními výroky, neboť spáchání skutků, o nichž se vedlo řízení, nebylo obviněné z přestupků prokázáno.

Výrokem II. uvedeného rozhodnutí správní orgán I. stupně zastavil řízení ve věci přestupků proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, kterých se měla dopustit obviněná úmyslným narušením občanského soužití vyhrožováním újmou na zdraví žalobce tím, že na něho zakřičela, že ho zabije, a jiným hrubým jednáním tím, že lomcovala drátěným pletivem oplocení pozemku rodiny žalobce, neboť spáchání skutků, o nichž se vedlo řízení, nebylo obviněné z přestupků prokázáno.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 3. 2013 k odvolání žalobce výrokem I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil tak, že z výroku I. bod a) část vypustil a ve zbytku žalovaný výrok I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Výrokem II. žalovaný zamítl odvolání žalobce proti výroku II. rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce u Krajského soudu v Brně žalobu a krajský soud rozsudkem ze dne 30. 7. 2014, čj. 41 A 29/2013-67, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud se v rozsudku mimo jiné zabýval aktivní legitimací žalobce a dospěl k závěru, že žalobce jako navrhovatel v přestupkovém řízení v případě přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích není nadán aktivní žalobní legitimací podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Dovedl však, že žalobci přísluší aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. V žalobě tudíž má právo namítat zkrácení na svých procesních právech, která jsou mu přiznána zákonem o přestupcích a správním řádem, přičemž takové zkrácení na právech musí mít za následek nezákonné rozhodnutí. Dodal, že v posuzované věci tak například žalobci svědčí právo na to, aby správní orgán zjistil přesně a úplně skutečný stav věci, aby rozhodnutí správního orgánu vycházelo ze skutkového stavu, který má oporu ve spisech, nebo aby rozhodnutí správního orgánu bylo řádně odůvodněno.

Nato se krajský soud zabýval otázkou, zda gesto spočívající ve vztyčení prostředníků obviněnou adresované žalobci lze hodnotit jako obranné jednání dle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o přestupcích, kterému mělo předcházet jednání žalobce. Dospěl k závěru, že nikoli, což odůvodnil tím, že podstatou nutné obrany je odvracení útoku na společenské vztahy chráněné zákonem, a to činem, který by jinak byl přestupkem namířeným proti samotnému útočníkovi. V daném případě však není zřejmé, která z hodnot chráněných zákonem o přestupcích měla být jednáním žalobce (fotografováním obviněné a vyhrožováním, že bude udána na „sociálce“) ohrožena. Navíc však krajský soud dodal, že i v případě, že by jednáním žalobce k ohrožení některé ze zákonem chráněné hodnoty došlo, jednání spočívající ve vztyčení prostředníku není takového charakteru, aby bylo možné tímto jednáním útok žalobce jakkoliv odvrátit. Rozhodnutí žalovaného v části, v níž se opírá o závěry o nutné obraně, proto krajský soud označil za nezákonné.

Krajský soud v návaznosti na žalobní námitku týkající se existence podmínek zastavení řízení shledal rozhodnutí žalovaného v této části nepřezkoumatelné.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost.

Stěžovatel brojil proti závěru krajského soudu, že žalobci přísluší aktivní žalobní legitimace dle § 65 odst. 2 s. ř. s. Žalobce podle stěžovatele v žalobě netvrdil, že by postupem správního orgánu byl zkrácen na svých procesních právech, ale pouze polemizoval s právním názorem stěžovatele. Námitka nesprávného hodnocení právní otázky přísluší pouze žalobci aktivně legitimovanému dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Tuto aktivní žalobní legitimaci však žalobce nemá, a proto se krajský soud měl zabývat pouze případnou (avšak chybějící) argumentací ohledně zkrácení žalobce na jeho procesních právech. Ani taková námitka by však nebyla důvodná, neboť řízení u správního orgánu I. stupně proběhlo v souladu se zákonem a byly dodrženy všechny základní zásady správního řízení. Dále stěžovatel brojil proti postupu krajského soudu,

který rozhodl i o té části rozhodnutí žalovaného, proti němuž žaloba nesměřovala. Žalobce totiž svou žalobou napadl celý výrok I. rozhodnutí žalovaného a proti výroku II. tohoto rozhodnutí žalobu nepodal. Krajský soud však zrušil rozhodnutí žalovaného jako celek. Stěžovatel rovněž brojil proti závěru krajského soudu o nesrozumitelnosti rozhodnutí žalovaného. Uvedl, že ve věci nebylo možné dospět k jinému závěru, než že řízení o přestupku musí být podle § 76 odst. 1 zákona o přestupcích zastaveno, a to ať už z důvodů, že skutek, o němž se řízení vede, se nestal nebo není přestupkem [písm. a)], nebo z důvodů, že spáchání skutku, o němž se řízení vede, nebylo obviněné z přestupku prokázáno [písm. c)]. K jednání spočívajícímu v neverbálním gestu dne 24. 5. 2012, k němuž se obviněná přiznala, stěžovatel uvedl, že správní orgány obou stupňů dospěly k závěru, že toto jednání není přestupkem, byť každý z jiného důvodu. V každém případě však bylo namístě použití § 76 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. K jednání, k němuž mělo dojít dne 3. 6. 2012, spočívajícímu v neverbálním gestu stěžovatel uvedl, že se nejednalo o nutnou obranu, nicméně spáchání tohoto skutku nebylo správním orgánem I. stupně prokázáno. Jestliže je toto gesto urážlivé, nebylo skutečně namístě řízení zastavit podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, ale podle § 76 odst. 1 písm. c) téhož zákona. Záměna písmene zákonného ustanovení však podle stěžovatele nemá vliv na samotné zastavení řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že jak v žalobě, tak v pozdějších podáních uváděl, že postupem správního orgánu byl zkrácen na svých procesních právech. To doložil citací svého podání, z něhož je zřejmé, že trvá na tom, aby správní orgán zjistil přesně a úplně skutečný stav věci, aby rozhodnutí správního orgánu vycházelo ze skutkového stavu věci a aby rozhodnutí správního orgánu bylo řádně odůvodněno. K druhé kasační námitce žalobce uvedl, že krajský soud byl vázán závěrečným návrhem (petitem) žaloby, ve kterém žalobce navrhoval zrušení celého rozhodnutí žalovaného. Ke třetí stížní námitce, v níž stěžovatel bagatelizoval

záměnu zákonných ustanovení, která byla ve věci aplikována, žalobce uvedl, že tímto přístupem stěžovatel zcela potlačil právo účastníků přestupkového řízení na to, aby správní orgán přesně a úplně zjistil skutečný stav věci, aby rozhodnutí vycházelo ze skutkového stavu věci a aby bylo rozhodnutí správního orgánu řádně odůvodněno.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) Důvodná není ani námitka brojící proti závěrům krajského soudu o aktivní žalobní legitimaci žalobce. Krajský soud v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 19. 10. 2007, čj. 4 As 69/2006-103) dospěl ke správnému závěru, že navrhovatel v řízení o přestupku, který lze projednat pouze na návrh [zde přestupek proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích], je k podání žaloby aktivně legitimován podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení „[ž]alobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí“. Stěžovatel však v kasační stížnosti uvádí, že žádná taková tvrzení žaloba neobsahovala a že žalobce ve svých žalobních námitkách pouze polemizoval o krajní nouzi a o podmínkách zastavení řízení o přestupcích, tedy vyjadřoval toliko nesouhlas s právním názorem stěžovatele i správního orgánu I. stupně. Stěžovatel tedy zpochybňuje aktivní žalobní legitimaci žalobce a má za to, že se krajský soud neměl žalobou podanou žalobcem věcně zabývat vůbec, přičemž učinil-li tak, zatížil své řízení zmatečností.

K této stížní námitce je třeba na úvod konstatovat, že žalobci aktivně legitimovaní po-

dle § 65 odst. 2 s. ř. s. jsou skutečně omezeni v rozsahu a důvodech, z nichž mohou napadat rozhodnutí správního orgánu. Toto omezení je přitom soudním řádem správním definováno jako „*práva, která jemu (žalobci) příslušejí*“. K tomu, o jaká práva jde, se judikatura správních soudů opakovaně vyjadřovala. Tradičně jsou za taková práva považována procesní práva účastníka řízení, tedy například právo navrhnout provedení důkazů správnímu orgánu, právo seznamovat se s provedenými důkazy a právo činit v průběhu správního řízení vůči správnímu orgánu a jeho postupu vyjádření (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 49/2002-41). Vedle těchto „*klasických*“ procesních práv jsou do této kategorie žalobci příslušejících práv řazena i práva další. Například podle výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, čj. 4 As 69/2006-103, žalobci aktivně legitimovanému podle § 65 odst. 2 s. ř. s. svědčí také právo na to, aby správní orgány zjistily přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřily potřebné podklady pro rozhodnutí, a též právo na to, aby rozhodnutí správního orgánu vycházelo ze skutkového stavu, který má oporu ve spisech. Rovněž mu přísluší právo na to, aby se správní orgány řádně vypořádaly s žalobcem uplatněnými námitkami i odvolacími důvody. K tomu Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 88/2008-301, mimo jiné konstatoval, že „*procesní práva žalobce v sobě zahrnují i právo na to, aby se správní orgány s jejich námitkami i odvolacími důvody řádně vypořádaly; jinak by procesní právo účasti v řízení bylo zcela ‚holé‘ a čistě formální, a bylo by tak okleštěno do té míry, že by se stalo vyprázdněným pojmem. Městský soud proto správně posuzoval, zda a jak se s námitkami uplatněnými žalobcem v průběhu řízení správní orgány obou stupňů vypořádaly.*“

Z obsahu žaloby plyne, že žalobce brojil také proti právním závěrům stěžovatele (v tom má stěžovatel pravdu), avšak tvrdil (a to jak

ve vztahu k závěru stěžovatele o nutné obraně, tak ve vztahu k zastavení řízení o skutku ze dne 3. 6. 2012), že tyto právní závěry byly učiněny na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a na základě nesprávného vyhodnocení jednotlivých důkazů. To je žalobní námitka, která žalobci s ohledem na shora uvedené bezesporu přísluší, a krajský soud byl povinen se jí zabývat. Jeho úkolem bylo posoudit, zda správní orgán soustředil v úplnosti všechny důkazní prostředky a provedl jimi důkazy zákonným způsobem. Krom toho byl soud povinen zabývat se také otázkou, zda hodnocení důkazů provedené správním orgánem bylo v souladu s pravidly logického usuzování, jinak řečeno, zda skutkový stav, který byl právně kvalifikován, skutečně z důkazů vyplývá. Při těchto úvahách se krajský soud logicky nemohl vyhnout i hodnocení hmotněprávních závěrů stěžovatele, stejně jako se takové argumentace nemohl ve své žalobě zcela vyhnout žalobce. Pokud jde o žalobní námitku týkající se skutku ze dne 3. 6. 2012, je třeba uvést, že tato námitka je založena výhradně na tvrzení o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci, a proto o tom, že jde o námitku, která žalobci aktivně legitimovanému podle § 65 odst. 2 s. ř. s. přísluší, nemůže být vůbec sporu.

Lze shrnout, že důvodem pro zrušení kasační stížností napadeného rozhodnutí je vada řízení spočívající ve zmatečnosti řízení před krajským soudem, neboť krajský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil jako celek, ačkoli toto rozhodnutí mělo být zrušeno pouze v části, v níž bylo napadeno žalobou (pouze ve výroku I.). Ostatním kasačním námitkám Nejvyšší správní soud nepřisvědčil a pro úplnost dodává, že sdílí též názor krajského soudu vyslovený k otázce nutné obrany. Stěžovatel tedy své závěry založil zčásti na nesprávné právní úvaze, kdy o nutnou obranu se z povahy věci nemohlo jednat, a zčásti je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, jak bylo uvedeno shora.

Sociálně-právní ochrana dětí: napomenutí za narušování řádné výchovy nezletilých dětí
Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí ve správním soudnictví

k § 13 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.*) k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

Opatření vydané dle § 13 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., přezkoumatelným ve správním soudnictví.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2014, čj. 7 A 321/2011-41)

Věc: a) Kamila Š. a b) Peter K. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o uložení napomenutí za narušování řádné výchovy nezletilých dětí.

Odbor sociálních věcí a zdravotnictví Městského úřadu v Čelákovících (dále jen „správní orgán I. stupně“) uložil svým rozhodnutím ze dne 11. 6. 2009 žalobkyni a), žalobci b) a panu Ing. Petru Š. [manžel žalobkyně a)] dle § 43 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 94/1963 Sb., o rodině**, napomenutí za narušování řádné výchovy nezletilých dětí, které spočívalo v tom, že žalobkyně a), žalobce b) a Ing. Petr Š. řeší svoje vzájemné problémy v rodině před nezletilými dětmi, za jejich účasti, při uplatňování svých osobních práv a zájmů neberou dostatečně ohled na práva dětí a práva a zájmy dětí neupřednostňují před svými právy a zájmy. Tímto rozhodnutím byl současně zamítnut návrh pana Ing. Petra Š. o ustanovení dohledu nad nezletilými dětmi.

Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání, které žalovaný svým rozhodnutím ze dne 8. 9. 2011 zamítl.

Žalobci se žalobami podanými u Městského soudu v Praze domáhali přezkoumání rozhodnutí žalovaného. Oba žalobci podali žaloby shodného obsahu proti těmto rozhodnutím, proto městský soud z důvodu vhodnosti spojil řízení o obou žalobách ke společnému projednání.

Žalobci kromě jiného namítali, že se žalovaný dostatečným způsobem nevypořádal s jejich odvolacími námitkami, v rámci kterých zpochybňovali řádné a úplné zjištění skutkového stavu. Dále namítali, že žalovaný vůbec neposoudil jejich tvrzení ohledně věcné nepřislušnosti správního orgánu I. stupně a žalovaného. Dále namítali, že rozhodnutí žalovaného je nesrozumitelné, zmatečné, nepřezkoumatelné a nezákonné.

Žalovaný v rámci vyjádření k žalobě především uvedl, že žalobou napadené rozhodnutí je podle § 68 písm. e) a § 70 písm. 1) s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkoumání. Rozhodnutím I. stupně bylo žalobcům uděleno napomenutí. Tímto napomenutím nebylo nijak zasazeno do práv žalobců, naopak tímto napomenutím byli žalobci upozorněni na porušování svých povinností při řádné výchově dítěte. Tímto napomenutím nebyly žalobcům založeny žádné povinnosti, pouze byli upozorněni, že své povinnosti při řádné výchově dítěte neplní. Domáhat se zrušení rozhodnutí I. stupně, resp. rozhodnutí žalovaného, cestou soudního přezkumu podle s. ř. s. nelze, protože zvláštní zákon (§ 43 odst. 2 zákona o rodině) stanoví, že měnit nebo rušit taková opatření může orgán, který je učinil. Žalobci

*) S účinností od 27. 11. 2012 změněn zákonem č. 401/2012 Sb. a s účinností od 1. 1. 2014 změněn zákonem č. 303/2013 Sb.

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

tedy nejsou aktivně legitimováni k podání žaloby.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Nejdříve se soud zabýval posouzením, zda se v případě žalobou napadeného rozhodnutí jedná o rozhodnutí, resp. úkon správního orgánu, jehož přezkum spadá do působnosti správních soudů ve smyslu § 2 s. ř. s.

Podle § 2 s. ř. s. „[v]e správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon“.

Soudnictví – vedle moci zákonodárné a moci výkonné jako třetí složka státní moci – kromě rozhodování v trestních věcech tradičně poskytuje ochranu subjektivním oprávněním („právům“) tzv. soukromého charakteru (práva a povinnosti vyplývající z občansko-právních, obchodněprávních, pracovních a rodinných vztahů, které jsou charakterizovány rovností osob na nich zúčastněných). Vedle těchto „soukromých práv“ existují také subjektivní práva a povinnosti, které vznikají mezi subjekty, jež jsou ve vzájemném postavení nadřízenosti a podřízenosti (obvykle občan nebo právnická osoba na straně jedné a orgán státu nebo obce či samosprávného kraje na straně druhé). Tyto právní vztahy jsou charakterizovány obvykle tím, že občan a právnická osoba se tu ocitají v podřízeném postavení – druhá strana právního vztahu má tzv. „vrchnostenskou pravomoc“ rozhodovat autoritativně o tom, co je pro občana či právnickou osobu právem a co povinností. Mluvíme o vztazích veřejného práva.

V projednávaném případě bylo napadené rozhodnutí vydáno podle § 13 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Podle tohoto ustanovení je založena pravomoc obecního úřadu rozhodovat o opatřeních podle zvláštního právního předpisu, jímž je zákon o rodině.

Podle § 43 odst. 1 zákona o rodině platí, že „[v]yžaduje-li to zájem na řádné výchově

dítěte, může soud, neučinil-li tak orgán sociálně-právní ochrany dětí, učinit tato opatření:

a) napomene vhodným způsobem nezletilého, jeho rodiče a osoby, kteří narušují jeho řádnou výchovu;

b) stanoví nad nezletilým dohled a provádí jej za součinnosti školy, občanských sdružení v místě bydliště nebo na pracovišti;

c) uloží nezletilému omezení, která zabrání škodlivým vlivům na jeho výchovu, zejména návštěvu podniků a zábav pro nezletilého vzhledem k jeho osobě nevhodných.“

Podle § 43 odst. 2 zákona o rodině „[u]činil-li orgán sociálně-právní ochrany dětí opatření uvedené v odstavci 1, nepotřebuje schválení soudu. Měnit nebo rušit taková opatření může orgán, který je učinil.“

Předmětem řízení bylo napomenutí osob žalobců a Ing. Petra Š. [manžela žalobkyně a), narušujících řádnou výchovu nezletilých, a stanovení dohledu nad nezletilými.

Městskému soudu je známo usnesení tohoto soudu ze dne 21. 2. 2011, čj. 9 Ca 391/2009-34, vydané v řízení o žalobě Ing. Petra Š. proti témuž rozhodnutí žalovaného. V usnesení městský soud dospěl k závěru, že projednávanou „věc je třeba považovat za věc spadající do práva rodinného, neboť je zde správními orgány rozhodováno o právní věci, která vyplývá z rodinných vztahů. Rodinné právo je právem soukromým. V projednávaném případě tedy správní orgány vydaly rozhodnutí v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. K přezkoumání takového rozhodnutí však není Městský soud v Praze, specializovaný senát pro správní soudnictví, příslušný.“

Tento názor senát rozhodující nyní projednávanou věc nesdílí. V odůvodnění citovaného usnesení čj. 9 Ca 391/2009-34 se neuvádí, proč dospěl městský soud k závěru, že jde o věc vyplývající z rodinných vztahů. Je nepochybné, že rozhodování správního orgánu se dotýká rodinných vztahů, ale to není pro posouzení, zda se v případě rozhodování dle § 13 zákona o sociálně-právní ochraně dětí

jedná o vztahy soukromého práva nebo veřejného práva, rozhodné. Jako nejvhodnější metodu pro stanovení hranice mezi právem soukromým a veřejným městský soud považuje rozlišování soukromého a veřejného práva v závislosti na uplatňující se metodě právní regulace (srovnej Macur, J. *Občanské právo procesní v systému práva*. Brno : UJEP, 1975, s. 111 a násl.). Metodou právní úpravy se zde rozumí specifický způsob právního regulování, vyjadřující povahu a míru působení jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu, resp. vyjadřující povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu. Tato teorie vychází z teze, že právní vztahy představují funkční vazby mezi různými objektivními zájmy existujícími ve struktuře zájmu. Právní vztahy tyto zájmy integrují a umožňují jejich interakci, přičemž dochází k interakci a integraci objektivních zájmů různého druhu a významu. Výrazem povahy těchto funkčních spojení v rámci vnitřní struktury právního vztahu je potom metoda právní regulace. Zpravidla přitom platí, že soukromoprávní metoda právní regulace je metodou rovnosti (§ 2 odst. 2 občanského zákoníku z roku 1964*), zatímco veřejnoprávní metoda regulace je naopak vertikální, tzn. jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat druhému účastníku právního vztahu povinnosti.

Městský soud dospěl k závěru, že přestože bylo shora uvedené výchovné opatření upraveno také v zákoně o rodině (ve znění tehdy účinném), nejedná se o věc soukromoprávní povahy. Úprava opatření v § 43 zákona o rodině zakládá pravomoc správního orgánu konkretizovanou v speciálním § 13 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, podle kterého správní orgán postupuje. Uložené výchovné opatření je ukládáno orgánem sociálně-právní ochrany dětí z pozice jeho vrchnostenského postavení. Orgán sociálně-právní ochrany dětí, v projednávaném případě obecní úřad s rozšířenou působností, je správní orgán, který je povinen sledovat nepříznivé vlivy pu-

sobící na děti a sledovat příčiny jejich vzniku. Za tím účelem je nadán pravomocí činit, mimo jiné, opatření k omezování působení nepříznivých vlivů na děti. U opatření vydaných orgánem sociálně-právní ochrany dětí, ať už jde o napomenutí, stanovení dohledu nebo uložení omezení, vystupuje správní orgán jako nositel veřejné moci a za splnění zákonem daných podmínek je oprávněn jednostranně ukládat adresátovi tohoto opatření povinnosti.

Městský soud nesdílí ani názor žalovaného, že uložení napomenutí má pouze formu doporučení. Účelem zákona je, aby uložené napomenutí bylo respektováno, napomenutí ukládá konkrétní osobě určité povinnosti, i v projednávaném případě napomenutí uložilo žalobcům povinnost určitého chování. K uložení napomenutí může správní orgán přistoupit za podmínky, že dochází jednáním rodičů nebo jiných osob k narušování řádné výchovy nezletilého, i z toho tedy vyplývá, že jde o určitý nástroj donucení k chování zákonem požadovanému, byť jde ze tří druhů opatření o formu nejmírnější. Interpretaci, podle které se nejedná o pouhé doporučení, potvrzuje i podmínka uložená v § 13 odst. 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, podle které k uložení opatření může správní orgán přistoupit až poté, co předchozí projednání nedostatků nevedlo k nápravě, to znamená, že i když předchozí projednání může mít charakter doporučení, dalším stupněm je uložení napomenutí, které již je závazné, a to i přesto, že ustanovení neobsahuje sankci za neuposlechnutí napomenutí. Orgán sociálně-právní ochrany dětí může v případě, že napomenutí není adresátem respektováno, přistoupit k další formě opatření k stanovení dohledu nebo uložení omezení.

Jestliže je tedy napomenutí koncipováno v zákoně jako rozhodnutí zasahující do práv a povinností adresáta opatření, je městský soud toho názoru, že jde nejen o úkon správního orgánu, proti němuž se lze domáhat ochrany ve správním soudnictví, neboť dané rozhodnutí je jednostranným aktem veřejné moci vůči adresátovi a v jeho důsledek mo-

* S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

hou být dotčena veřejná subjektivní práva adresáta (§ 2 s. ř. s), ale jde rovněž o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. rozhodnutí ve správním soudnictví přezkoumatelné. (...)

Vzhledem k uvedenému se soud nemohl ztotožnit s námitkami uplatněnými v žalobě

a nemohl než konstatovat, že žalovaný vydal rozhodnutí v souladu se zákonem, a protože soud neshledal ani takové vady řízení, které by mohly mít z procesního hlediska vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

3219

Přestupky: odložení výkonu rozhodnutí; záznam bodů do registru řidičů; jiné právní účinky rozhodnutí

k § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákonů č. 67/1993 Sb., č. 52/2001 Sb., č. 62/2002 Sb. a č. 344/2007 Sb.

k § 74 odst. 3 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Ustanovení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, podle něhož musí správní orgán vyhovět žádosti o odložení výkonu rozhodnutí, jestliže účastník podal návrh na přezkoumání rozhodnutí o přestupku soudem, dopadá pouze na exekuční proveditelnost rozhodnutí, nikoliv na záznam bodů do registru řidičů. Záznam bodů spadá mezi tzv. jiné právní účinky rozhodnutí ve smyslu § 74 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, čj. 6 As 263/2014-33)

Prejudikatura: č. 1950/2009 Sb. NSS, č. 2391/2011 Sb. NSS a č. 2874/2013 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 159/2006 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 53/06) a č. 159/2008 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 1260/07)

Věc: Jana M. proti Krajskému úřadu kraje Vysočina o záznam bodů v registru řidičů, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně se dne 4. 5. 2013 dopustila přestupku tím, že překročila nejvyšší povolenou rychlost mimo obec, sníženou dopravní značkou, o 30 km/h a více, za což jí Magistrát města Jihlavy uložil rozhodnutím ze dne 11. 7. 2013 pokutu a zákaz řízení všech motorových vozidel na dobu dvou měsíců. Na základě spáchání uvedeného přestupku byly žalobkyni do registru řidičů zaznamenány tři body a v důsledku toho dosáhla hranice 12 bodů. Dne 16. 10. 2013 žalobkyni Městský úřad Havlíčkův brod (dále jen „městský úřad“) podle § 123c odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), oznámil dosažení 12 bodů a vyzval ji k odevzdání řidičského průkazu kvůli pozbytí řidičského oprávnění.

Žalobkyně následně podala námitky ve smyslu § 123f odst. 1 zákona o silničním provozu proti všem záznamům bodů v registru řidičů, neboť pochybovala o tom, že se dopustila tolika „*bodovaných*“ přestupků. Městský úřad námitky žalobkyně zamítl rozhodnutím ze dne 4. 12. 2013. Žalobkyně se rozhodnutí městského úřadu bránila odvoláním, které však žalovaný zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného žalobkyně brojila správní žalobou, kterou ovšem Krajský soud v Hradci Králové shledal nedůvodnou a rozsudkem ze dne 15. 8. 2014, čj. 30 A 44/2014-49, ji zamítl. Žalobkyně až v žalobě rozporovala záznam tří bodů provedený na základě výše citovaného rozhodnutí Magistrátu města Jihlavy z 11. 7. 2013 (v říze-

ní před správními orgány tuto námitku neveznesla, její odvolání bylo blanketní a žalobkyně je, ač k tomu vyzvána, nijak nedoplnila). Vykonatelnost tohoto rozhodnutí totiž byla na základě rozhodnutí Magistrátu města Jihlavy ze dne 18. 11. 2013 odložena podle § 83 odst. 1 zákona o přestupcích. Záznam zmíněných tří bodů tudíž podle žalobkyně postrádal způsobilý podklad. Krajský soud argumentaci žalobkyně nepřisvědčil, přičemž převzal závěry plynoucí z rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 3. 2013, čj. 17 A 54/2011-40. Konstatoval, že záznam bodů není povinností uloženou rozhodnutím o přestupku, nýbrž zákonným důsledkem porušení vybraných povinností. Jedná se o jiný právní následek rozhodnutí o přestupku, nikoliv o výkon rozhodnutí. Zatímco výkon sankce jako takové lze odložit podle § 83 odst. 1 zákona o přestupcích, záznam bodů do registru řidičů nelze pozastavit odkladem výkonu rozhodnutí. Záznamu lze pouze dočasně zamezit přiznáním odkladného účinku žaloby v režimu § 73 s. ř. s. Krajský soud uzavřel, že se odložení výkonu rozhodnutí o přestupku podle § 83 odst. 1 zákona o přestupcích nevztahuje na záznam bodů v registru řidičů, a žalobu zamítl.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Namítala, že krajský soud opomenul § 74 odst. 3 správního řádu z roku 2004, podle něhož „[u]stanovení o vykonatelnosti platí obdobně i pro jiné právní účinky rozhodnutí“. S odkazem na komentářovou literaturu stěžovatelka dovodila, že pojem „jiné právní účinky“ je obsahově shodný s pojmem „jiné právní následky“ použitým v § 73 odst. 2 s. ř. s. I pokud připustíme, že záznam bodů představuje jiný právní následek rozhodnutí o přestupku a ne vedlejší trest (s čímž ovšem stěžovatelka nesouhlasí), § 74 odst. 3 správního řádu z roku 2004 na záznam bodů jistě dopadá. Podle stěžovatelky totiž z doktrinárního vymezení pojmu „vykonatelnost“ a ze systematického výkladu zákona vyplývá, že se odklad vykonatelnosti ve smyslu § 83 odst. 1 zákona o přestupcích uplatní na všechny účinky rozhodnutí o přestupku, a to jak na sankce, tak

i na jiné účinky rozhodnutí, jakými jsou např. ochranná opatření či zápis bodů do registru řidiče. Pro záznam posledních 3 bodů do registru řidičů tedy nebyl dostatečný podklad.

Svou interpretaci stěžovatelka následně podpořila odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 1260/07, č. 159/2008 Sb. ÚS, podle něhož odklad výkonu rozhodnutí představuje nikoli jen odklad vynutitelnosti, ale i odklad všech účinků zamýšlených právě tím rozhodnutím, jehož výkon se odkládá. Ve světle citovaného nálezu nemůže napadený rozsudek krajského soudu obstát, neboť zcela popírá účel institutu odkladu vykonatelnosti, přičemž k účelu je podle Ústavního soudu potřeba při výkladu právních předpisů přihlídnout (nález ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.).

Krajský soud nadto podle stěžovatelky ignoroval argumentační linii obsaženou v žalobě a nijak se nezabýval judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, na niž stěžovatelka odkazovala.

Stěžovatelka dále brojila proti pasáži napadeného rozsudku, v níž krajský soud zmínil, že do registru řidičů byly stěžovatelce připsány další tři body. Stěžovatelka zdůraznila, že záznam dalších tří bodů, o nichž se zmínil krajský soud, je pro ni zcela novou informací, kterou musí prověřit a zvolit další procesní postup v příslušném správním řízení. Tím, že soud vzal danou informaci v potaz, nevycházel z právního a skutkového stavu ke dni vydání rozhodnutí ve správním řízení a navíc provedl důkazy, k nimž se stěžovatelka nemohla vyjádřit. Stěžovatelka navíc poukázala na § 123c odst. 1 zákona o silničním provozu, podle kterého se body zaznamenávají pouze do celkového počtu 12 bodů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [13] Stěžovatelka učinila spornou především otázku výkladu § 83 odst. 1 zákona

o přestupcích ve spojení s § 74 odst. 3 správního řádu z roku 2004. Stěžovatelka se vymezila vůči argumentaci krajského soudu a uvedla, že pojem „odložení výkonu rozhodnutí“ obsažený v § 83 odst. 1 zákona o přestupcích se musí vztahovat nejen na sankce, ale i na jiné účinky rozhodnutí o přestupku, včetně záznamu bodů do registru řidičů. Nejvyšší správní soud této námitce nepřisvědčil.

[14] Ustanovení § 83 odst. 1 zákona o přestupcích uvádí: „*Požádá-li účastník, který podal návrh na přezkoumání rozhodnutí o přestupku soudem, o odložení výkonu rozhodnutí, správní orgán jeho žádosti vyhoví.*“ V zákoně uvedená poznámka pod čarou odkazuje na § 75 správního řádu z roku 1967, který stanovil: „*Orgán provádějící výkon rozhodnutí může ze závažných důvodů na návrh účastníka řízení nebo z vlastního, popřípadě jiného podnětu výkon rozhodnutí odložit; pokud národní výbor provádí výkon rozhodnutí jiného správního orgánu, vyžádá si jeho vyjádření.*“ Správní řád z roku 1967 byl ovšem nahrazen nyní účinným správním řádem z roku 2004, a proto je třeba vzít v souvislosti s § 83 odst. 1 zákona o přestupcích subsidiárně v potaz úpravu současného správního řádu z roku 2004. Zákon o přestupcích ustanovením § 83 odst. 1 obsahově navazuje na § 113 správního řádu z roku 2004, který tak jako § 75 správního řádu z roku 1967 upravuje odložení a přerušeni exekuce. Ustanovení § 83 odst. 1 zákona o přestupcích stanoví další důvod pro odložení výkonu rozhodnutí nad rámec správního řádu z roku 2004, přičemž se jedná o důvod obligatorní (Jemelka, L.; Vetešník, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 401). Pokud účastník řízení požádá o odložení výkonu rozhodnutí a současně doloží, že k soudu podal návrh na přezkoumání rozhodnutí o přestupku, má správní orgán povinnost jeho žádosti o odložení výkonu rozhodnutí vyhovět, aniž by zkoumal důvody či závažnost okolností pro to svědčící.

[15] Vzhledem k současnému znění relevantních ustanovení správního řádu z roku 2004 doktrína i judikatura rozlišují vykona-

telnost rozhodnutí a jiné právní účinky; s touto kategorizací pracuje též § 74 odst. 3, resp. § 74 odst. 1 správního řádu z roku 2004. Rozlišování výkonu rozhodnutí a jiných právních účinků rozhodnutí přijaly za své ve správním soudnictví krajské soudy (rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 3. 2013, čj. 17 A 54/2011-40, a ze dne 16. 5. 2013, čj. 17 A 79/2011-40) i Nejvyšší správní soud. V rozsudku ze dne 31. 8. 2012, čj. 4 Ads 176/2011-129, rozhodoval, zda odložení vykonatelnosti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti zabraňuje vydání rozhodnutí o propuštění příslušníka bezpečnostního sboru ze služebního poměru, neboť uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti je důvodem, pro nějž příslušník bezpečnostního sboru musí být propuštěn [§ 42 odst. 1 písm. e) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“)]. Nejvyšší správní soud konstatoval, že je třeba rozlišit vykonatelnost ve smyslu § 74 odst. 1 správního řádu z roku 2004 a jiné právní účinky rozhodnutí ve smyslu § 74 odst. 3 těchto předpisů: „*Vykonatelnost představuje exekuční proveditelnost, je možná pouze u takových správních aktů, které ukládají nějakou povinnost k plnění. Toto plnění může být peněžitého nebo nepeněžitého charakteru, vždy však ve formě povinnosti něco dát (dare), konat (facere), něco strpět (omitere) nebo se něčeho zdržet (pati). Vykonatelnost naopak nepřipadá v úvahu např. u rozhodnutí o osobním stavu, rozhodnutí deklarujícím existenci právního stavu či statusu určité movité či nemovité věci apod.; v případě rozhodnutí tohoto druhu nastupují namísto atributu vykonatelnosti jiné právní účinky ve smyslu § 74 odst. 3 správního řádu z roku 2004 (Vedral, J. Správní řád: Komentář. 2. vyd. Praha : Bova Polygon, 2012, s. 646 a 648).*“ Ustanovení § 196 odst. 2 zákona o služebním poměru stanoví: „*Byla-li podána žaloba [...] proti pravomocnému rozhodnutí služebního funkcionáře, kterým se ukládá kázeňský trest, náhrada škody nebo povinnost vrátit bezdůvodné obohacení, odkládá se vykonatelnost tohoto rozhodnutí do nabytí právní moci rozhodnutí soudu.*“

Dané ustanovení tedy obsahově přiměřeně odpovídá § 83 odst. 1 zákona o přestupcích. Ve vztahu k § 196 odst. 2 zákona o služebním poměru Nejvyšší správní soud v citovaném judikátu čtvrtého senátu uvedl, že „*upravuje toliko odklad vykonatelnosti jako exekuční proveditelnosti (vymahatelnosti) rozhodnutí o uložení kázeňského trestu. Žádným způsobem však nezakotvuje jakousi specifickou formu odkladného účinku žaloby proti takovému rozhodnutí, který by měl za následek, že do pravomocného rozhodnutí soudu o žalobě nelze [...] vydat jiné navazující správní rozhodnutí, jakým je rozhodnutí o propuštění příslušníka ze služebního poměru.*“ Nejvyšší správní soud proto i v nyní projednávaném případě, na který z hlediska právně podstatných aspektů rozsudek čtvrtého senátu dopadá, vyšel z výkladu vztahu mezi § 74 odst. 1 a § 74 odst. 3 správního řádu z roku 2004, který provedl čtvrtý senát.

[16] Pokud tedy stěžovatelka na podporu své argumentace odkazuje na § 74 odst. 3 správního řádu z roku 2004, správní soudy dospěly k opačným závěrům, a sice že s ohledem na samostatnou zmínku o kategorii jiných právních účinků rozhodnutí v § 74 odst. 3 správního řádu z roku 2004 je třeba rozlišovat vykonatelnost rozhodnutí od jeho jiných právních účinků (shodně Hendrych, D. *Správní právo. Obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 227). Stěžovatelčina argumentace použitím slova „*obdobně*“ v § 74 odst. 3 správního řádu z roku 2004 není správná. Ustanovení § 74 odst. 1 a 2 správního řádu z roku 2004 totiž pojednávají o tom, kdy a za jakých okolností nastává vykonatelnost rozhodnutí. Z § 74 odst. 3 správního řádu z roku 2004 vyplývá, že otázka, **kdy a za jakých okolností** nastávají „*jiné právní účinky rozhodnutí*“, se řídí úpravou o vykonatelnosti rozhodnutí. Z § 74 odst. 3 správního řádu naopak nelyne, že i jiné právní účinky rozhodnutí lze oddálit odložením výkonu rozhodnutí či – jinak vyjádřeno – že tam, kde se (na jiných místech právního řádu) hovoří o odkladu výkonu, resp. vykonatelnosti rozhodnutí, platí to bez dalšího obdobně i pro jiné právní účinky rozhodnutí.

[17] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani se stěžovatelčinou námitkou, že závěry krajského soudu odporují smyslu institutu odkladu vykonatelnosti. Podle Nejvyššího správního soudu by smyslu zákona a účelu zavedení bodového systému naopak odporovalo, pokud by mělo použití § 83 odst. 1 zákona o přestupcích za následek i automatický odklad záznamu bodů do registru řidičů. Stěžovatelčina argumentace by znamenala, že aplikace § 83 odst. 1 zákona o přestupcích by měla shodné účinky jako přiznání odkladného účinku žalobě podle § 73 s. ř. s., jenž je však *prima facie* formulován jinak. Nejvyšší správní soud přitom v usnesení ze dne 17. 6. 2009, čj. 5 As 24/2009-58, zdůraznil, že „[o]dložení výkonu rozhodnutí správním orgánem dle § 83 odst. 1 zákona o přestupcích nelze ztotožňovat s přiznáním odkladného účinku žalobě nebo kasační stížnosti za podmínek, které upravuje soudní řád správní“. Jak již bylo řečeno výše, správní orgán musí při splnění podmínek § 83 odst. 1 zákona o přestupcích vyhovět žádosti o odložení výkonu rozhodnutí a není oprávněn zkoumat konkrétní okolnosti a závažnost daného případu. Vztáhnutí § 83 odst. 1 zákona o přestupcích i na záznam bodů by fakticky znamenalo, že kterýkoliv řidič, jenž pozbyl řídičské oprávnění v důsledku dosažení hranice 12 bodů, dosáhne pouhým podáním správní žaloby a žádosti o odložení výkonu rozhodnutí automaticky možnosti nadále řídit minimálně po celou dobu řízení před soudem I. stupně, aniž by soud zkoumal konkrétní okolnosti.

[18] Takový závěr se však jeví rozporný s účelem bodového systému. Podle § 123a zákona o silničním provozu se bodovým hodnocením „*zajišťuje sledování opakovaného páchání přestupků, jednání, které má znaky přestupku podle jiného právního předpisu, nebo trestných činů, spáchaných porušením vybraných povinností stanovených předpisy o provozu na pozemních komunikacích řidičem motorového vozidla nebo že se řidič porušování těchto povinností nedopouští*“. Důvodová zpráva k zákonu č. 411/2005 Sb., který do zákona o silničním provozu vložil

ustanovení o bodovém systému, blíže specifikuje, že účelem bodového systému je „zejména postihovat recidivu páchání přestupků proti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích“. Bodovým hodnocením dochází k průběžnému sledování kárně řidičů, přičemž v případě opakovaného porušování předpisů o provozu na pozemních komunikacích a dosažení 12 bodů dochází k nastoupení represivní složky bodového systému, tedy k pozbytí řídičského oprávnění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2011, čj. 8 As 23/2010-89, č. 2391/2011 Sb. NSS, bod 19). Bodový systém tedy plní zejména ochrannou funkci. Řidiči, kteří nezpůsobují své jednání právním předpisům o provozu na pozemních komunikacích a získají 12 bodů, ztrácejí řídičské oprávnění, čímž jsou vyloučeni z řízení motorových vozidel (§ 80 zákona o silničním provozu) zejména za účelem ochrany bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. S tím koresponduje i skutečnost, že podmínkou vrácení řídičského oprávnění není pouhé uplynutí doby jednoho roku, ale i prokázání, že se žadatel o vrácení řídičského oprávnění podrobil přezkoušení z odborné způsobilosti podle zvláštního právního předpisu, a dále předložení posudku o zdravotní způsobilosti, včetně dopravně psychologického vyšetření (§ 123d odst. 3 zákona o silničním provozu).

[19] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že i z hlediska účelu právní úpravy je interpretace zastávaná krajským soudem správná. Ustanovení § 83 odst. 1 zákona o přestupcích, podle něhož musí správní orgán za splnění podmínek vyhovět žádosti o odklad výkonu rozhodnutí, dopadá pouze na exekuci proveditelnost rozhodnutí. Odložení záznamu bodů do registru řidičů lze dosáhnout (až) prostřednictvím přiznání odkladného účinku žalobě podle § 73 s. ř. s. Odkladný účinek žaloby se totiž – oproti znění § 83 odst. 1 zákona o přestupcích – výslovně vztahuje na výkon i na jiné právní následky rozhodnutí (§ 73 odst. 2 s. ř. s.). O přiznání odkladného účinku rozhoduje soud, který nemá na rozdíl od správních orgánů jednajících v režimu § 83 odst. 1 zákona o přestup-

cích povinnost žádosti vyhovět a má prostor pro důkladné poměřování potenciální újmy žalobce, jiných osob a důležitého veřejného zájmu, kterým je v tomto případě zejména bezpečnost silničního provozu a ochrana před řidiči opakovaně páchajícími přestupky či trestné činy proti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích (viz bod 18).

[20] Ke ztrátě řídičského oprávnění může pochopitelně dojít nejen dosažením 12 bodů v registru řidičů, ale i v důsledku trestu zákazu činnosti spočívajícím v zákazu řízení motorových vozidel. Na trest zákazu činnosti se přitom odložení výkonu rozhodnutí ve smyslu § 83 odst. 1 zákona o přestupcích vztahuje (rozsudek Krajského soud v Ostravě ze dne 14. 2. 2013, čj. 22 A 187/2011-18, č. 2874/2013 Sb. NSS). Trest zákazu činnosti však představuje sankci za konkrétní přestupek, která je uložena přímo rozhodnutím o přestupku a která podléhá vykonatelnosti ve smyslu exekuci proveditelnosti. Záznam bodů oproti tomu představuje automatický zákonný následek nabytí právní moci rozhodnutí o uložení sankce za přestupek (a dalších rozhodnutí podle § 123b odst. 2 zákona o silničním provozu). Ztráta řídičského oprávnění na základě dosažení hranice 12 bodů není sankcí za konkrétní přestupek, nýbrž „sankcí za opakované páchání přestupků na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, [...] tedy sankcí sui generis za speciální recidivu“ (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 1. 2009, čj. 30 Ca 174/2008-25, č. 1950/2009 Sb. NSS). S ohledem na to a také na skutečnost, že bodový systém poskytuje ochranu právě před recidivou na úseku bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích (viz bod 18), je v tomto případě ospravedlnitelné, že stěžovatelka dosáhla v režimu § 83 odst. 1 zákona o přestupcích odložení výkonu trestu zákazu činnosti spočívající v řízení motorových vozidel, avšak řídičské oprávnění stejně ztratila v důsledku dosažení hranice 12 bodů (§ 123c odst. 3 zákona o silničním provozu). Odvrácení i tohoto následku přitom zůstalo v možnostech stěžovatelky, pokud by při podání správní žaloby navrhla, aby jí byl přiznán od-

kladný účinek podle § 73 odst. 2 s. ř. s., resp. soudu, který by o takovém návrhu rozhodoval a přitom s přihlédnutím k individuálním okolnostem případu vážil, jaká újma by přiznáním odkladného účinku vznikla jiným osobám, a zda by se přiznání odkladného účinku neocitlo v rozporu s důležitým veřejným zájmem (srov. např. judikaturu Nejvyššího správního soudu k návrhům na přiznání odkladného účinku kasačním stížnostem ve věcech dopravních přestupků, např. usnesení ze dne 9. 10. 2014, čj. 9 As 242/2014-18, usnesení ze dne 10. 4. 2013, 6 As 29/2013-80 nebo usnesení ze dne 15. 1. 2013, čj. 1 As 183/2012-33).

[21] Stěžovatelka na podporu své argumentace poukázala na náleze Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1260/07. Nejvyšší správní soud k tomu pouze opakuje, co již uvedl v napadeném rozsudku krajský soud. Zmíněný náleze Ústavního soudu se nevztahuje k § 83 odst. 1 zákona o přestupcích, jak tvrdí stěžovatelka, nýbrž k § 73 odst. 2 s. ř. s. (viz bod 23 citovaného nálezu), tedy k odkladnému účinku správní žaloby. Napadený rozsudek tedy není s nálezem druhého senátu Ústavního soudu v rozporu, i krajský soud ostatně potvrdil, že odložit záznam bodů lze právě v režimu § 73 odst. 2 s. ř. s.

[22] Oporu pro výklad zastávaný stěžovatelkou nelze shledat ani v judikatuře Ústavního soudu týkající se § 79 odst. 1 a 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Ústavní soud sice odklad vykonatelnosti v řízení o ústavní stížnosti interpretuje široce jako systaci napadeného rozhodnutí, tj. včetně dopadu na jiné účinky a právní následky napadeného rozhodnutí (srov. usnesení ze dne 9. 2. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06 a náleze ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06, N 159/42 SbNU 305, č. 159/2006 Sb. ÚS), k tomuto závěru však dospěl systematickým výkladem v kontextu § 79 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, který hovoří o „odkladném účinku“ a na nějž odstavec 2 logicky navazuje, a obdobných ustanovení v procesních předpisech týkajících se **soudních** řízení (např. zmíněný § 73 odst. 1 a 2 s. ř. s.), s podporou v teleologickém výkladu, podle něhož je

smyslem tohoto procesního institutu vytvoření procesního prostoru pro efektivní (nikoli jen akademické) rozhodování Ústavního soudu a poskytnutí efektivní ochrany základním právům a svobodám (srov. usnesení ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. IV. ÚS 581/06). Tento účel přitom není doslovným výkladem § 83 odst. 1 zákona o přestupcích zmařen; podání správní žaloby vede k „automatickému“ vyhovění návrhu na (toliko) odložení (exekučního) výkonu rozhodnutí správním orgánem, přičemž odklad ostatních účinků žalobou napadeného rozhodnutí zůstává v rukou soudu při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě (§ 73 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

[23] Nejvyšší správní soud si je vědom, že výše popsaný výklad § 83 odst. 1 zákona o přestupcích nemusí být pro běžného adresáta právní úpravy na první pohled zřejmý. Nejde však o triviální problém. Výklad aprobovaný Nejvyšším správním soudem lze shrnout tak, že vychází z rozlišování výkonu rozhodnutí od jeho jiných právních účinků, což je sice koncepce původně doktrinární, která má však nyní zákonnou oporu zejména ve správním řádu (viz Hendrych, D. *Správní právo. Obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 226-227), který obě kategorie rozlišuje, aniž by je blíže definoval. Pro tuto interpretaci přitom svědčí doslovný jazykový výklad (zákon výslovně zmiňuje toliko „odložení výkonu rozhodnutí“, zatímco o jiných právních účincích mlčí) i výklad přihlížející k účelu bodového systému. Vztáhnutí záznamu bodů pod pojem „odložení výkonu rozhodnutí“ proto není za současného znění § 83 odst. 1 zákona o přestupcích namístě. Případné rozšíření automatismu odložení výkonu rozhodnutí při podání správní žaloby i na jiné právní účinky včetně záznamu bodů a eliminace institutu přiznání odkladného účinku správní žaloby je a má být v rukou zákonodárce, resp. tvůrce právní politiky sankcionování dopravních přestupků, nikoliv soudů.

[24] Nejvyšší správní soud z výše zmíněných důvodů dospěl shodně s krajským soudem k závěru, že ačkoliv byl podle § 83 odst. 1 zákona o přestupcích odložen výkon rozhodnutí Magistrátu města Jihlavy ze dne 11. 7. 2013,

představovalo toto rozhodnutí způsobilý podklad k záznamu bodů v registru řidičů, jak jej vymezuje judikatura správních soudů [viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 96/2008-44: „Záznam v registru řidičů lze tedy provést pouze na základě pravomocného rozhodnutí o přestupku (po souhlasu s uložením pokuty v blokovém řízení se na toto rozhodnutí nahlíží jako na pravomocné), přičemž právní moc rozhodnutí znamená jeho nezměnitelnost, nemožnost zasahovat do jeho obsahu na základě opravného prostředku.“].

[25] Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila též stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tvrdila tedy nepřekoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stěžovatelka neuvedla, v čem konkrétně spatřuje nepřekoumatelnost napadeného rozsudku, pouze obecně uvedla, že krajský soud ignoroval její argumentační linii uplatněnou v žalobě a nezabýval se jí namítanými rozsudky Ústavního a Nejvyššího správního soudu ani obecnými kautelami právní teorie. Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu přezkoumal a dospěl k závěru, že nevykazuje vady zmiňované § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Odůvodnění přezkoumávaného rozsudku je zcela srozumitelné a jsou z něj jasně seznatelné úvahy, jimiž se soud řídil. Ke stěžovatelkou konkrétně namítaným nedostatkům Nejvyšším správní soud poznamenává, že s namítaným nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1260/07 se krajský soud výslovně vypořádal na s. 9 napadeného rozsudku (viz bod [21] tohoto rozsudku). Co se týče judikatury Nejvyššího správního soudu, stěžovatelka v žalobě obecně odkázala na rozsudek č. j. 9 As 96/2008-44, který se zabýval rozsahem námitkového řízení ve smyslu § 123f zákona o silničním provozu. Krajský soud se k tomuto rozsudku sice explicitně nevyjádřil, z odůvodnění rozsudku je však zcela zřejmé, proč odkaz na rozsudek devátého senátu Nejvyššího správního soudu nepovažoval za příhod-

ný. Devátý senát v citovaném rozsudku mimo jiné vymezil, co je způsobilým podkladem pro záznam bodů do registru řidičů (viz bod [22] tohoto rozsudku). Krajský soud přitom věnoval značnou část odůvodnění napadeného rozsudku právě vysvětlení, proč představuje rozhodnutí o přestupku způsobilý podklad i v případech, že byl výkon tohoto rozhodnutí odložen podle § 83 odst. 1 zákona o přestupcích. Nelze souhlasit se stěžovatelčiným tvrzením, že krajský soud ignoroval její argumentační linii. Krajský soud vysvětlil, proč nepřisvědčil námitkám stěžovatelky, neboť předestřel vlastní poměrně podrobnou interpretaci sporných ustanovení.

[26] Stěžovatelka dále brojila proti tomu, že krajský soud v odůvodnění rozsudku mimo jiné zmínil, že se stěžovatelka 9. 7. 2013 dopustila dalšího dopravního přestupku, za který obdržela záznam dalších tří bodů do registru řidičů. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že učinění této poznámky krajským soudem jednoznačně nemělo za následek nezákonnost napadeného rozsudku. Zmíněná poznámka rozhodně nepředstavovala nosný důvod rozhodnutí. Krajský soud ostatně celou pasáž uvedl slovy „nad rámeček podstaty sporného žalobního bodu“. I když byla tato poznámka z pohledu § 75 odst. 1 s. ř. s. irelevantní, nejde o vadu způsobující nezákonnost napadeného rozsudku.

[27] Šestý senát Nejvyššího správního soudu si je vědom, že rozšířený senát zdejšího soudu v současnosti v řízení vedeném pod sp. zn. 6 As 114/2014 posuzuje (ostatně na návrh právě šestého senátu) otázku, zda záznam bodů do registru řidičů podle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu představuje trest, na který se má vztahovat příkaz retroaktivity ve prospěch obviněného ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.). Šestý senát Nejvyššího správního soudu nicméně dospěl k závěru, že k řešení nyní projednávané otázky nebylo nutné řízení přerušovat a vyčkávat na závěry rozšířeného senátu. Předkládající senát totiž rozšířenému senátu předložil k posouzení výlučně úzce

vymezenou otázku, zda se na záznam bodů vztahuje princip příkazu retroaktivity ve prospěch obviněného, či nikoliv. Kladná ani záporná odpověď na danou otázku nemá vliv

na posouzení, zda se § 83 odst. 1 zákona o přestupcích vztahuje i na jiné právní účinky rozhodnutí, pod něž záznam bodů spadá tak či onak.

3220

Daňové řízení: senátor Parlamentu České republiky jako daňový poradce; rozsah procesních práv daňového subjektu

k zákonu č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky k § 6 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád

Je-li daňový subjekt zastoupen daňovým poradcem, který vedle poskytování daňového poradenství podle zákona č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, vykonává též funkci senátora Parlamentu České republiky, není to samo o sobě důvodem rozhodným pro určení rozsahu procesních práv daňového subjektu (zde přiměřenost stanovené lhůty či neprojednání zprávy o daňové kontrole v sobotu, neděli nebo svátek). Opačný postup by byl v rozporu se zásadou rovnosti procesních práv osob zúčastněných na správě daní (§ 6 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2014, čj. 46 Af 14/2012-27)

Věc: Společnost s ručením omezeným CORS Příbram proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z přidané hodnoty.

Finanční úřad v Příbrami svým rozhodnutím ze dne 19. 8. 2011 doměřil žalobkyni za zdaňovací období duben 2008 daň z přidané hodnoty ve výši 218 614 Kč. Proti tomuto do datečnému platebnímu výměru podala žalobkyně odvolání, které žalovaný [zde ještě Finanční ředitelství v Praze, které bylo s účinností od 1. 1. 2013 dle § 19 odst. 1 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, zrušeno a jeho právním nástupcem se ve smyslu § 7 písm. a) citovaného zákona ve spojení s § 69 s. ř. s. stalo Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně, s nímž bylo v řízení pokračováno] rozhodnutím ze dne 20. 3. 2012 zamítl. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Praze.

Žalobkyně v žalobě po rekapitulaci průběhu předcházejícího správního řízení uvedla, že v souhrnu všech procesních pochybení finančního úřadu došlo k porušení jejího práva na spravedlivý proces. Toto porušení spatřovala v tom, že jí finanční úřad neumožnil

dostatečně se seznámit s výsledkem kontrolního zjištění a kvalifikovaně k němu podat své vyjádření a navrhnout jeho doplnění. Žalobkyně dále namítla, že finanční úřad neseznámil jednatele žalobkyně s obsahem kontrolního zjištění, zabránil kvalifikovanému zastupování žalobkyně tím, že opakovaně zamítl její stížnosti, nevyčkal písemného vyjádření ke kontrolnímu zjištění, neuznal důvody omluvy tehdejšího zástupce žalobkyně z projednání a předání zprávy o daňové kontrole a přistoupil k doměření daně. Dále poukázala na to, že její dřívější zástupce byl členem Senátu Parlamentu ČR, a proto byl podle ní pochopitelný požadavek vytvoření dostatečného prostoru pro efektivní a kvalifikované zastupování. Dále žalobkyně namítla, že finanční úřad prodloužil lhůtu k vyjádření k výsledku kontrolního zjištění pouze o dva dny, ačkoliv žalobkyně požádala o prodloužení této lhůty o patnáct dní, a že doručil rozhodnutí o prodloužení jednatele žalobkyně osobně. Finanční úřad pak podle žalobkyně

nesplnil svou povinnost sdělit, zda důvody omluvy neúčasti na nařízeném jednání uznal, nebo zda takovou neúčast považuje za nedůvodnou. Dále žalobkyně mimo jiné namítla, že finanční orgán měl povinnost doručit jí rozhodnutí o prodloužení lhůty do datové schránky, nikoliv osobně.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě odmítl, že by došlo k porušení práva žalobkyně na spravedlivý proces. Podle žalovaného bylo žalobkyni sděleno, jakým způsobem finanční úřad zhodnotil předložené důkazní prostředky. Žalobkyně podle něj měla prostor k vyjádření, vysvětlení nejasností a navržení důkazních prostředků. Podle žalovaného finanční úřad žalobkyni s výsledkem kontrolního zjištění seznámil. Žalobkyni bylo předáno písemné vyhotovení výsledků kontrolního zjištění a byla jí stanovena lhůta 8 dní k vyjádření k výsledkům kontrolního zjištění a navržení jeho doplnění. Smyslem seznámení s výsledkem kontrolního zjištění je seznámit kontrolovaný daňový subjekt s kontrolními zjištěními a jejich dopadem do jeho daňové povinnosti a poskytnout mu možnost se ke zjištěním vyjádřit a navrhnout další důkazní prostředky. Toto seznámení nespočívá v předčítání písemné dokumentace. Finanční úřad podle tohoto vyjádření postupoval v souladu s § 88 odst. 2 daňového řádu a při seznamování s výsledkem kontrolního zjištění neporušil žádná práva žalobkyně. Žalovaný dále ve svém vyjádření připomněl, že rozhodnutím finančního úřadu ze dne 30. 3. 2011 byla stanovena lhůta pro vyjádření k výsledkům kontrolního zjištění do 1. 4. 2014. Žalobkyně však žádné vyjádření nepředložila, na předvolání k projednání zprávy o daňové kontrole reagovala stížnostmi na postup pracovníků finančního úřadu a nedostavila se k němu ani na opakovaná předvolání. Žalovaný se ztotožnil s finančním úřadem, který dospěl k závěru, že se žalobkyně vyhýbala projednání zprávy o daňové kontrole, a postupoval tak podle § 88 odst. 5 daňového řádu. K žalobní námitce, že finanční úřad nevyčkal na vyjádření k výsledkům kontrolního zjištění, žalovaný uvedl, že žalobkyně se do dne zaslání zprávy o daňové kontrole ke kontrolním zjištěním nevyjádřila

a ani nenavrhl další důkazní prostředky, ačkoliv na to měla čtyři měsíce. Žalobkyně se o právo vyjádřit se ke kontrolnímu zjištění a navrhnout důkazní prostředky připravila sama svým jednáním v daňové kontrole tím, že byla nečinná. Žalobkyně se z jednání náležitě neomluvila a ani tak učinit nechtěla. Finanční úřad žalobkyni vysvětlil, proč nemůže její návrh termínu jednání akceptovat, proč stanovil jiné datum jednání, a zároveň upozornil na důsledky nedostavení se na jednání bez dostatečného důvodu. Podle žalovaného je na předvolaném, aby se náležitě omluvil z jednání tak, aby důvody jeho neúčasti byly zřejmé a neúčast omluvitelná. Finanční úřad nebyl povinen vyzývat předvolaného, aby důvody své nepřítomnosti upřesnil, doplnil či prokázal. Jestliže žalobkyně odmítla sdělit důvody, které jí bránily dostavit se na jednání, navrhla neakceptovatelný termín pro jednání a opětovně se na jednání bez sdělení důvodu nedostavila, nelze podle žalovaného dospět k jinému závěru, než že se vyhýbá projednání zprávy o daňové kontrole a brání ukončení daňové kontroly.

Krajský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Žalobkyně rovněž namítala, že její dřívější zástupce byl členem Senátu Parlamentu ČR, a proto je podle ní pochopitelný požadavek vytvoření dostatečného prostoru pro efektivní a kvalifikované zastupování. K tomu soud předně připomíná, že § 6 daňového řádu mezi základní zásady správy daní řadí mimo jiné zásadu rovnosti, zásadu vzájemné spolupráce, zásadu poučovací a vstřícnosti. Z uvedeného ustanovení lze mimo jiné dovodit, že daňový subjekt a jeho zástupce musí mít v řízení vždy v zásadě rovné postavení ve vztahu k jiným daňovým subjektům a jejich zástupcům, neodůvodňují-li konkrétní skutkové okolnosti případu jiný postup. Správce daně tak musí vůči všem daňovým subjektům postupovat v obdobných případech obdobně. Výjimečný přístup však bude odůvodněn nějakými závažnými objektivními překážkami na straně daňového subjektu či jeho zástupce. Výkon funkce člena Parlamentu ČR

jako takový však podle názoru zdejšího soudu uvedenou překážku nepředstavuje a představitel nemůže. Bylo na úvaze a odpovědnosti dřívějšího zástupce žalobkyně, zda vedle výkonu funkce senátora Parlamentu ČR bude poskytovat ještě daňové poradenství jako daňový poradce a nakolik mu výkon veřejné funkce umožňuje řádně plnit úkoly daňového poradce. Zvolením za člena Parlamentu ČR nezískává poslanec či senátor v tomto ohledu žádná privilegia nebo jakékoliv zvláštní postavení, které by při výkonu jiné jeho funkce či zaměstnání mělo být zohledňováno. Výjimky z této zásady by musel předvídat zákon. Daňový řád, ani jiný právní předpis aplikovaný na projednávanou věc, však žádnou takovou výjimku nestanoví. Pochopitelně i v rámci výkonu funkce senátora může objektivně nastat situace, která by znemožnila dřívějšímu zástupci žalobkyně účastnit se nařízeného jednání (např. naplánovaná zahraniční cesta apod.). Tuto skutečnost by však musela žalobkyně finančnímu úřadu sdělit, což nejenže žalobkyně neučinila, ale několikrát sdělení důvodu výslovně odmítla. V projednávané věci přitom nelze z postupu finančního úřadu dovozovat, že by se v tomto ohledu nesnažil žalobkyni vyhovět. Žalobkyně byla předvolána celkem na tři jednání k projednání zprávy o daňové kontrole, a sice na den 18. 5. 2011, 13. 7. 2011 a 1. 8. 2011, přičemž na základě žádné z těchto výzev se žalobkyně nedostavila a zároveň neuvedla konkrétní důvod, který by jí v tom bránil. Finanční úřad však přesto žalobkyni vyšel vstříc a dvakrát změnil termín jednání. V posledním případě přitom nařídil jednání na nejbližší možný termín následující po termínu, který požadovala žalobkyně. Ta se dožadovala projednání zprávy o daňové kontrole v neděli 31. 7. 2011. Kromě toho, že finanční úřad nebyl navrženým termínem vázán, žalobkyně nesdělila žádné konkrétní důvody, pro které požaduje projednání zprávy o da-

ňové kontrole v neděli, tedy den neúřední a den pracovního klidu. Vzhledem k uvedenému nemohla takový postup odůvodňovat ani skutečnost, že žalobkyně byla zastoupena senátorem Senátu Parlamentu ČR. Krajský soud si je vědom toho, že na výkon uvedené funkce neupozorňoval sám dřívější zástupce žalobkyně, jež vedle daňového poradenství vykonával funkci senátora, ale že na tuto skutečnost poukázala až žalobkyně v době, kdy ji tento dřívější zástupce již nezastupoval. Přesto považuje krajský soud ke vznesené žalobní námitce za vhodné připomenout, že senátor Senátu Parlamentu ČR je ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, veřejným funkcionářem. Tito přitom podle § 3 odst. 2 písm. b) zákona o střetu zájmů nesmí ohrozit veřejný zájem tím, že se budou odvolávat na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s jejich osobními zájmy, zejména s jejich povoláním, zaměstnáním nebo podnikáním. Skutečnost, že byl dřívější zástupce žalobkyně senátorem Senátu Parlamentu ČR, nejenže neodůvodňuje výjimečný přístup finančního úřadu vůči žalobkyni, kdy by měl povinnost nařídít jednání k projednání zprávy o daňové kontrole na neúřední den, ale této skutečnosti se zástupce žalobkyně ani nemohl dovolávat, neboť by se mohl dopustit jednání ohrožujícího veřejný zájem ve smyslu citovaného ustanovení zákona o střetu zájmů. Podle názoru krajského soudu se finanční úřad snažil žalobkyni dostatečně vyjít vstříc, aby mohla co nejlépe hájit svá procesní práva. Za daných skutkových okolností krajský soud proto neshledal, že by uvedený postup finančního úřadu byl v rozporu s § 88 odst. 5 daňového řádu, který výslovně umožňuje správci daně doručit daňovému subjektu zprávu o daňové kontrole do vlastních rukou, jestliže se daňový subjekt odmítne se zprávou seznámit, projednat ji nebo se jejímu projednání vyhýbá. (...)

Matriční evidence: zápis jména do matriční knihy narození; pravopisná podoba jména dítěte; znalecký posudek

k § 62 odst. 1 poslední větě zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 342/2006 Sb. (dále jen „zákon o matrikách“)^{*)}

Pochybnosti o správné pravopisné podobě jména ve smyslu § 62 odst. 1 poslední větě zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení, nevzniknou, pokud se podaří ověřit správnou pravopisnou podobu jména dítěte, které má být zapsáno do matriční knihy narození (v daném případě v podobě „Thymian“), prostřednictvím vhodných důkazních prostředků, aniž by bylo nutné vyžadovat znalecký posudek.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, čj. 4 As 155/2014-32)

Věc: Jan K. proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje o zápis jména do matriční knihy narození, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Městského úřadu Vrchlabí, Odbor vnitřních věcí a správní (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 14. 1. 2013 bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno řízení o žádosti žalobce a jeho manželky jako rodičů a účastníků správního řízení o provedení zápisu jména jejich nezletilého syna do matriční knihy narození. Rodiče žádali, aby bylo synovi do matriční knihy zapsáno jméno v podobě „Thymian“. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný svým rozhodnutím ze dne 7. 3. 2013 zamítl, a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

V odůvodnění rozhodnutí žalovaný vložil, že rodiče byli správním orgánem I. stupně vyzváni k předložení dokladu podle § 62 odst. 1 zákona o matrikách, konkrétně dokladu vydaného znalcem z oboru, kterým bude osvědčena pravopisná podoba jména, jehož zápis je požadován. Žalovaný dospěl k závěru, že rodiče sice následně předložili správnímu orgánu I. stupně výtah z veřejně dostupných webových stránek, jimiž dokládali užívání jména Thymian v několika státech (zejména Spojených státech amerických, Nizozemsku či Německu), údaje anonymně dostupné na internetu ovšem nelze po jazykové stránce považovat za dostačující ověření jména; jedná se toliko o materiály pomocné, přičemž

však jazykové ověření pravopisné podoby jména musí být ze zákona provedeno prostřednictvím znaleckého posudku. Žalovaný zdůraznil, že záměrem správních orgánů není zasahovat do svobodné vůle rodičů při výběru jména jejich nezletilého dítěte, nýbrž výhradně ověřit jazykové podmínky pro zápis jména do matriky. Uzavřel, že správní orgán I. stupně nepochybil, pokud za situace, kdy se mu nepodařilo ověřit základní pravopisně správnou podobu jména „Thymian“ na základě doposud provedených zápisů ani v některé ze standardně používaných odborných publikací, vyzval rodiče k předložení znaleckého posudku; poté, co rodiče posudek nedoložili, řízení v souladu se zákonem zastavil.

Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové. Namítal, že správní orgány formalisticky aplikovaly příslušné ustanovení zákona, aniž by zohlednily konkrétní okolnosti případu. Zdůraznil, že o zápis jména jejich syna v podobě Thymian s manželkou požádali na základě své svobodné a souhlasné volby; manželka je občankou Spojených států amerických, přičemž zvolené jméno navazuje na rodový původ matky a její indiánské kořeny, neboť toto jméno nesl jeden z jejich předků. Jméno v podobě navrhované k zápi-

^{*)} S účinností od 1. 1. 2016 změněn zákonem č. 15/2015 Sb.

su odpovídá požadavkům § 62 odst. 1 zákona o matrikách, zejména není zkomolené, zdrobnělé ani domácké, nejedná se o jméno ženské ani jej neužívá sourozenec dítěte. Správní orgány žádným způsobem nekonkretizovaly důvody, pro které (údajně) vyvstaly pochybnosti o správné pravopisné podobě jména, s výjimkou obecného konstatování, že se jedná o jméno velmi nezvyklé; žalobce je přesvědčen, že žádné takové pochybnosti nejsou v daném případě namístě. Rodiče doložili, že se jedná o křestní jméno zahraničního původu, které je v zahraničí rovněž užíváno; požadavek na doložení znaleckého posudku proto žalobce považoval za nedůvodný, fakticky nahrazující rozhodovací činnost správních orgánů mechanickým užíváním vybraných odborných publikací a přejímáním závěrů velmi úzkého okruhu znalců.

Krajský soud rozsudkem ze dne 20. 6. 2014, čj. 30 A 29/2013-27, žalobu zamítl. V odůvodnění se zaměřil na posouzení otázky, zda správní orgány ve vztahu k zápisu jména *Thymian* ve smyslu § 62 odst. 1 zákona o matrikách důvodně požadovaly doklad vydaný znalcem, jímž bude ověřena pravopisná podoba jména. Vyložil, že jako jméno dítěte může být zvoleno jakékoli existující (doložené) jméno, a to v jeho základní, samostatné, stylově neutrální podobě; může se jednat o jméno české nebo cizí zdomácnělé a běžně používané, jakož i o jméno cizí, které u nás dosud běžně užíváno není, přičemž není vyloučen ani přímý zápis cizojazyčné podoby jména. Ohledně běžně užívaných jmen lze jejich pravopisnou podobu ověřit v Pravidlech českého pravopisu či Slovníku spisovného jazyka českého; v případě jmen cizích neobvyklých, které se u nás běžně neužívají a nemají vžitou pravopisnou podobu, matriční úřady vycházejí z jazykové příručky (Knappová, M. *Jak se bude vaše dítě jmenovat?* 5. vyd. Praha : Academia, 2010), která obsahuje seznam cizojazyčných jmen, které lze zapsat do matriky bez ověření. Současně ověřují v seznamu užívaných jmen uveřejněném na stránkách Ministerstva vnitra, zda již takové jméno někdo v České republice užívá.

Krajský soud konstatoval, že v případě jména požadovaného žalobcem a jeho man-

želkou pro jejich nezletilé dítě v podobě „*Thymian*“ jde o jméno v České republice neobvyklé a běžně neužívané, které rovněž není uvedeno v seznamu vedeném Ministerstvem vnitra. Za dané situace shledal krajský soud požadavek správních orgánů na předložení dokladu vydaného znalcem o správné pravopisné podobě jména za oprávněný. Na tomto závěru nemohla nic změnit ani okolnost, že rodiče uvedli zřetelné a srozumitelné důvody, které je k volbě tohoto jména vedly; tato skutečnost nemohla nic změnit na povinnosti matričního úřadu dbát na správnou pravopisnou podobu zapisovaného jména a z toho vyplývající oprávnění požadovat její ověření znaleckým posudkem. Rodiči předložené listiny jako prosté kopie webových stránek, mj. záznamy ze sociálních sítí, osvědčují křestní jména osob, které službu využívají a jméno v dané podobě zadaly jako své přihlašovací údaje, nejsou však dostačující k ověření správné pravopisné podoby jména z jazykového hlediska, jakož ani k ověření země a pravopisného systému, z něhož jméno v dané podobě pochází. Krajský soud uzavřel, že žalovaný v napadeném rozhodnutí řádně odůvodnil svůj postup; pokud na daném matričním úřadě nepůsobí jazykový odborník s odpovídající kvalifikací, zákon stanoví povinnost žadatele doložit správnou pravopisnou podobu jména. Požadavkem na dodržení zákonného procesního postupu rovněž nemohlo dojít k zásahu do soukromého a rodinného života žalobce.

Proti rozsudku krajského soudu se žalobce (stěžovatel) bránil kasační stížností. Namítal, že požadavek na ověření správné pravopisné podoby jména bezprostředně souvisí s atributem jeho přípustnosti, neboť matriční úřady se v praxi řídí publikací PhDr. Miloslavy Knappové, CSc., přičemž pouze jména uvedená v její shora citované publikaci zapíší do matriční knihy narození bez dalšího. Stěžovatel vyjádřil názor, že k pochybnostem, které jsou relevantní pro vyžadování dokladu vydaného znalcem ve smyslu § 62 odst. 1 zákona o matrikách, nemůže vést prostá absence jména v předmetné publikaci, popř. okolnost, že toto jméno dosud nemá v Čes-

ké republiky žádného nositele zapsaného v matrice.

Stěžovatel měl za to, že v každém konkrétním případě je třeba zkoumat konkrétní okolnosti a důvody, které rodiče vedly k volbě daného jména. Stěžovatel setrval na námitce zásahu do svého soukromého a rodinného života, který spatřuje v tom, že o právu rodičů zvolit si jméno dítěte v České republice fakticky rozhoduje pouze PhDr. Miloslava Knapková, CSc., nebo Ústav pro jazyk český Akademie věd České republiky; jiní znalci či znalecké ústavy pro obor jazykověda zde nepůsobí.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

II.

Posouzení kasační stížnosti

(...) [14] Předmětem přezkumu v nyní projednávané věci je postup správních orgánů v řízení o žádosti žalobce a jeho manželky jako rodičů a účastníků správního řízení o provedení zápisu jména jejich nezletilého syna do matriční knihy narození. Rodiče žádali, aby bylo synovi do matriční knihy zapsáno jméno v podobě „Thymian“. Správní orgán I. stupně vyzval rodiče k předložení dokladu podle § 62 odst. 1 zákona o matrikách, konkrétně dokladu vydaného znalcem z oboru, kterým bude osvědčena pravopisná podoba jména, jehož zápis je požadován. Na tuto výzvu rodiče reagovali vyjádřením, ve kterém označili výzvu k předložení dokladu vydaného znalcem za nedůvodnou; správnímu orgánu následně předložili celkem 8 dokumentů (prostých kopií) jako výtahů z veřejně dostupných webových stránek, jimiž dokládali užívání jména Thymian v několika státech (zejména Spojených státech amerických, Nizozemsku či Německu); konkrétně se jednalo o profily uživatelů sociálních sítí LinkedIn, Facebook, popř. záznam z německého telefonního seznamu, přičemž se jednalo o uživatele mužského i ženského pohlaví,

kterí mezi přihlašovací údaje uvedli jako své křestní jméno Thymian. Správní orgán I. stupně následně řízení zastavil pro neodstranění podstatných vad žádosti, které brání pokračování v řízení, přičemž žalovaný jako správní orgán druhého stupně jeho postup potvrdil.

[15] Podle § 18 odst. 1 zákona o matrikách před středníkem „[j]méno, *popřípadě jména dítěte se do matriky zapíše podle souhlasného prohlášení rodičů*“.

[16] Podle § 62 odst. 1 zákona o matrikách před znění účinném do 31. 12. 2013 „[d]o matriční knihy nelze zapsat jména *zkomolená, zdobnělá a domácká. Fyzické osobě mužského pohlaví nelze zapsat jméno ženské a naopak. Matriční úřad dále nezapíše jméno, pokud je mu známo, že toto jméno užívá žijící sourozenec, mají-li sourozenci společné rodiče. Vzniknou-li pochybnosti o správné pravopisné podobě jména, je občan povinen předložit doklad vydaný znalcem*“.

[17] Ustanovení § 62 odst. 1 bylo následně změněno novelou provedenou zákonem č. 312/2013 Sb. s účinností od 1. 1. 2014, přičemž se však tato novela netýká vlastního obsahu zde obsažených právních norem; podle aktuálního znění zákona „do matriční knihy lze zapsat *jakékoliv existující jméno, a to v správné pravopisné podobě. Nelze zapsat jména zkomolená, zdobnělá a domácká. Fyzické osobě mužského pohlaví nelze zapsat jméno ženské a naopak. Matriční úřad dále nezapíše jméno, pokud je mu známo, že toto jméno užívá žijící sourozenec, mají-li sourozenci společné rodiče. Vzniknou-li pochybnosti o správné pravopisné podobě jména, je občan povinen předložit doklad vydaný znalcem*“.

Ani před přijetím novely nicméně nebylo pochyb o tom, že do matriční knihy nebylo možné (vůbec) zapsat jméno, ohledně kterého byl požadován zápis v nesprávné pravopisné podobě. O tom vypovídá rovněž důvodová zpráva k návrhu zákona o matrikách, podle níž „[v] zákoně je vymezeno, *jaké jméno nelze do matriční knihy zapsat*. [...] *Nesmí jít o jméno v nesprávné pravopisné podobě*“ (sněmovní tisk 498/0, 3. volební období 1998-2002, k § 63, dostupná z: www.psp.cz).

[18] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že právní norma § 62 odst. 1 poslední věty zákona o matrikách, podle níž „[v]zniknou-li pochybnosti o správné pravopisné podobě jména, je občan povinen předložit doklad vydaný znalcem“, nevylučuje použití jiných důkazních prostředků k ověření správné pravopisné podoby jména dítěte, které má být zapsáno do matriční knihy narození (v daném případě jména v podobě „Thymian“). Správní orgán (příslušný matriční úřad) je oprávněn rodiče jako žadatele vyzvat k opatření znaleckého posudku a pro případ jeho nepředložení řízení zastavit teprve poté, co se tyto pochybnosti (pokud vůbec vzniknou) nepodaří odstranit jinak, zejména ani po provedení (jiného) vhodného dokazování, které je pro rodiče méně časově či finančně nákladné.

[19] Ustanovení § 62 odst. 1 zákona o matrikách výslovně počítá s předložením dokladu vydaného znalcem (znaleckého posudku), který jsou povinni opatřit rodiče jako žadatelé a jímž bude ověřena správná pravopisná podoba jména dítěte, o jehož zápis do matriční knihy narození rodiče usilují. Tento zákonný požadavek ovšem nelze vnímat formalisticky, zejména tak, že by vylučoval jakékoli jiné formy dokazování, jimiž by mohla být správná pravopisná podoba jména ověřena a které by byly pro žadatele méně nákladné.

[20] V daném případě připadaly v úvahu např. důkazy výpovědí manželky stěžovatele, ohledně které bylo v řízení opakovaně poukazováno na to, že je občankou Spojených států amerických a že požadované jméno nesl jeden z jejích předků, popř. svědeckou výpověď jejích příbuzných. Zejména pak mohly být provedeny důkazy listinami, a to např. k ověření správné pravopisné podoby jména Thymian, jak je nesl předek manželky stěžovatele. Pokud se prostě kopie webových stránek jako záznamů o profilech zahraničních uživatelů sociálních sítí zaregistrovaných pod tímto křestním jménem správním orgánem jeví jako nedostatečné, mohly rovněž samy provádět další dokazování za účelem ověření podoby, v jaké je toto jméno užíváno v zahraničí, a to např. prostřednictvím výpisů

z veřejně dostupných zahraničních databází jmén, ať již by se jednalo o databáze oficiální (vedené státem) či jiné, volně dostupné na internetu (srov. např. webové stránky www.baby-vor-namen.de, www.namen-namensbedeutung.de nebo <http://names.whitepages.com>).

[21] Nejvyšší správní soud přihlédl k tomu, že řízení o zápisu jména dítěte do matriční knihy narození se vyznačuje zvýšeným zájmem na ochraně práv rodičů i dotčeného (čerstvě narozeného) dítěte; řízení o zápisu by mělo být provedeno za dodržení požadavků zákona na ověření jména, ale současně v souladu se svobodnou vůlí rodičů a zejména bez zbytečných průtahů. V řízeních tohoto druhu je třeba klást zvláštní důraz na oprávněné zájmy rodičů a dítěte, a to v souladu s § 2 odst. 3 správního řádu, podle něhož „[s]právní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen ‚dotčené osoby‘), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.“ V této souvislosti je třeba poukázat rovněž na § 6 odst. 2 správního řádu, podle něhož „[s]právní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje“.

[22] V projednávané věci je nesporné, že jméno Thymian není uvedeno v odborné publikaci PhDr. Miloslavy Knappové, CSc., která obsahuje seznam cizojazyčných jmen, která matriční úřady považují za způsobilá zápisu bez ověření; toto jméno současně dosud nebylo zapsáno do žádné matriční knihy narození v České republice, a není tak zapsáno v seznamu užívaných jmen uveřejněném na stránkách Ministerstva vnitra (dostupný z www.mvcr.cz). Tyto okolnosti ovšem bez dalšího nelze považovat za dostačující k vyžadování znaleckého posudku ve smyslu § 62 odst. 1 zákona o matrikách, který jsou ze zákona povinni opatřit sami rodiče a na své náklady, a to zvláště za situace, kdy správní orgány žádným způsobem nezpochybnilly evidentní a vážné osobní důvody, které rodiče vedly k volbě jména Thymian, a kdy ani nevedly, jaká pochybnost jim ohledně navrho-

vané pravopisné podoby jména „Thymian“ vůbec vznikla (v čem se jim nejevila správnou navrhovaná pravopisná podoba tohoto jména).

[23] Správní orgány akceptovaly, že matka dítěte je občankou Spojených států amerických, přičemž zvolené jméno navazuje na její rodový původ a indiánské kořeny, přičemž jméno Thymian nesl jeden z jejích předků; výslovně vyjádřily respekt ke svobodné vůli rodičů a jejich zájmu, aby dítě neslo příjmení po otci a křestní jméno navazující na rodovou tradici matky (Thymian), a vycházely z toho, že předek matky dítěte skutečně nesl jméno Thymian. Žalovaný ve vyjádření k žalobě rovněž uznal, že v České republice jsou běžně akceptována (jiná) neobvyklá jména, která jinak označují rostlinu (např. Iris, Narcis, Karmelia) či představují cizojazyčné ekvivalenty takového označení (např. Myrtille, což znamená francouzsky borůvka). Bez ohledu na tyto závažné okolnosti věci ovšem správní orgány bez dalšího formalisticky vyžadovaly předložení znaleckého posudku k ověření správné pravopisné podoby jména. V této souvislosti nelze opomenout, že opatření znaleckého posudku může být pro rodiče značně finančně i časově náročné.

[24] Nejvyšší správní soud je ve shodě se stěžovatelem nucen konstatovat, že správní orgány v projednávané věci fakticky hodlaly přenést vlastní rozhodovací činnost na pří-

slušného znalce, neboť zápis jména podmínily (výhradně) jím zpracovaným znaleckým posudkem. Aniž by to mělo relevantní vliv na posouzení věci, neboť tyto údaje se mohou v čase měnit, v řízení vyšlo najevo, že za aktuálního stavu je navíc volba konkrétního znalce významně limitována, když fakticky v České republice působí toliko dva znalci, resp. znalecké ústavy pro obor jazykověda, kteří jsou oprávněni daný posudek vystavit, konkrétně PhDr. Miloslava Knappová, CSc., a Ústav pro jazyk český Akademie věd České republiky.

[25] Nejvyšší správní soud uzavírá, že správní orgány pochybily při interpretaci a aplikaci § 62 odst. 1 zákona o matrikách na projednávanou věc, pokud bez dalšího žádaly předložení znaleckého posudku, kterým by byla ověřena správná pravopisná podoba jména Thymian, popř. vysloveno, že toto jméno není způsobilé zápisu v žádné pravopisné podobě. Správní orgány byly i vzhledem ke zjevným a srozumitelným důvodům a okolnostem, které rodiče vedly k volbě jména, povinny pokračovat v dokazování (např. výše naznačeným způsobem) tak, aby mohla být správná pravopisná podoba jména určena s minimalizací časových a finančních nákladů, přičemž teprve pro případ, že by ani toto další dokazování nevedlo k určení správné pravopisné podoby jména, byly povolány vyzvat stěžovatele a jeho manželku k předložení znaleckého posudku. (...)

3222

Ochrana osobních údajů: kamerový systém; výjimka při zpracování osobních údajů fyzickou osobou pro osobní potřebu; informační a oznamovací povinnost správce osobních údajů

k § 3 odst. 3 a § 5 odst. 2 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 177/2001 Sb. a č. 439/2004 Sb.

k čl. 3 odst. 2 druhé odrážce směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů k čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), ve znění Protokolu č. 11 (v textu jen „Úmluva“)

I. Provozování kamerového systému – při kterém je obrazový záznam zachycující osoby ukládán formou nekonečné smyčky do takového nahrávacího zařízení, ja-

ko je pevný disk – umístěného fyzickou osobou na jejím rodinném domě za účelem ochrany majetku, zdraví a života majitelů domu, přičemž takový systém zabírá též veřejné prostranství, nepředstavuje zpracovávání osobních údajů fyzickou osobou výlučně pro osobní potřebu ve smyslu § 3 odst. 3 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

II. Rozhodovala-li o aplikovatelnosti správní sankce neurčitá zákonná norma, jako § 3 odst. 3 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, která měla svůj předobraz v obsahově neurčité normě práva Evropské unie (zde v čl. 3 odst. 2 druhá odrážka směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů), na jejíž výklad panoval rozpor mezi jednotlivými členskými státy Unie, bylo důležité, aby na vnitrostátní úrovni tuto nejasnost odstranila konzistentní praxe správního orgánu. Pokud byla vnitrostátní správní praxe svévolná, a nejasnost práva naopak jen dále prohloubila, nebylo možno adresáty veřejnoprávních povinností postihovat v tom rozsahu, ve kterém byla správní praxe roztržštěná, neboť neexistoval základ pro správní trestání v zákonu v materiálním slova smyslu [čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.)].

III. Úřad pro ochranu osobních údajů musí při posuzování, zda je kamerový systém nezbytný pro ochranu práv a právem chráněných zájmů správce, příjemce nebo jiné dotčené osoby, a nakolik zasahuje do práv subjektu údajů na ochranu jeho soukromého a osobního života [§ 5 odst. 2 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů], aplikovat princip proporcionality. Při posuzování zákonnosti umístění kamerového systému je vždy třeba vycházet z toho, že k plnění svých funkcí musí být kamerový systém nastaven efektivně. Nastavení kamery, která snímá veřejný prostor, musí umožnit dosažení účelu snímání, tedy zachycení eventuálních pachatelů protiprávní činnosti.

IV. Úřad pro ochranu osobních údajů musí při posuzování, zda je kamerový systém nezbytný pro ochranu práv a právem chráněných zájmů správce, příjemce nebo jiné dotčené osoby, a nakolik zasahuje do práv subjektu údajů na ochranu jeho soukromého a osobního života [§ 5 odst. 2 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů], brát vždy do úvahy, zda instalace a provozování kamery je prevencí před útoky, které v tomto místě hrozí, případně zda snad dokonce představuje reakci na opakované útoky na majetek či jiné ústavně chráněné hodnoty, či naopak zda osoba instaluje kamerový systém z obavy před protiprávní činností, která je však hypotetická a s ohledem na všechny okolnosti spíše nepravděpodobná či iluzorní.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, čj. 1 As 113/2012-133)

Prejudikatura: č. 847/2006 Sb. NSS a č. 2518/2012 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 214/1994 Sb., č. 188/2008 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1526/08) a usnesení č. 4/2010 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 2425/09); č. 22/2010 Sb. NS; rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, Engel a další proti Nizozemsku (stížnosti č. 5100/71 až 5102/71, 5354/72 a 5370/72, Series A, č. 22), velkého senátu ze dne 15. 11. 1996, Cantoni proti Francii (stížnost č. 17862/91, Reports 1996-V), a ze dne 2. 9. 1998, Kadubec proti Slovensku (stížnost č. 27061/95, Reports 1998-VI) a Lauko proti Slovensku (stížnost č. 26138/95).

Věc: Ing. Bc. František Ryneš proti Úřadu pro ochranu osobních údajů o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce na dům ve vlastnictví své manželky v Třebíči nainstaloval v říjnu 2007 kamerový systém. Ze správného spisu plyne, že to bylo poté, co neznámé osoby několik let opakovaně útočily na něj osobně (29. 8. 2006, fyzický útok a následné shození žalobce do řeky Jihlavy v Třebíči, opakované výhrůžné SMS), na majetek (opakované rozbití okna prakem a obdobnými zařízeními v létě 2005, dvakrát v dubnu 2007 atd.) a na členy jeho rodiny (přímé ohrožení zdraví členů rodiny v souvislosti s průstřely okna).

V noci ze dne 6. 10. na den 7. 10. 2007 došlo k dalšímu útoku na majetek, totiž k rozbití okna výstřelem z praku. Díky kamerovému systému se podařilo identifikovat dvě podezřelé osoby. Jeden z podezřelých dal následně podnět Policii ČR k prověření provozu kamerového systému žalobce a vyslovil podezření, že jeho provozem dochází k porušování zákona o ochraně osobních údajů. Policie věc týkající se provozu kamerového systému postoupila žalovanému.

Žalovaný své úvahy o provozu kamerového systému v podstatě opřel o záběry z reportáže České televize v pořadu Reportéři ČT odvysílané dne 15. 10. 2007. Z ní plyne, že kamera zabírala celou šíři přílehlé ulice, včetně vstupu do protilehlého domu. Žalovaný v rozhodnutí ze dne 4. 8. 2008 dospěl k závěru, že žalobce spáchal přestupky podle § 44 odst. 2 písm. e), f) a i) zákona o ochraně osobních údajů. Těch se dopustil tím, že:

(i) jako správce osobních údajů shromažďoval prostřednictvím kamerového systému instalovaného na svém domě osobní údaje osob pohybujících se po ulici před domem a vstupujících do domu na druhé straně ulice, a to bez jejich souhlasu a aniž by bylo naplněno některé z ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) až g) zákona o ochraně osobních údajů,

(ii) dále tyto osoby o tomto zpracování osobních údajů nijak neinformoval a ani jiným způsobem nesplnil povinnost stanovenou v § 11 odst. 1 téhož zákona, tedy povinnost správce při shromažďování osobních údajů informovat subjekt údajů mj. o tom, v jakém rozsahu a pro jaký účel budou osob-

ní údaje zpracovávány, kdo a jakým způsobem bude osobní údaje zpracovávat a komu mohou být osobní údaje zpřístupněny,

(iii) jako správce osobních údajů nesplnil oznamovací povinnost o tomto zpracování vůči žalovanému podle § 16 odst. 1 téhož zákona.

Za to byla žalobci podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve spojení s § 44 odst. 5 zákona o ochraně osobních údajů, uložena pokuta ve výši 1 500 Kč.

Předseda žalovaného změnil rozhodnutí ze dne 5. 1. 2009 výrok rozhodnutí I. stupně tak, že jej doplnil o vymezení doby, v níž se žalobce vytýkaného protiprávního jednání dopouštěl (prokazatelně v době od 5. 10. 2007 do 11. 4. 2008).

Žalobce napadl rozhodnutí předsedy žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze. Ten žalobu rozsudkem ze dne 25. 4. 2012, čj. 9 Ca 41/2009-60, zamítl. Městský soud se ve svém odůvodnění plně ztotožnil se závěry předsedy žalovaného. Námitky žalobce směřující proti působnosti žalovaného a proti aplikaci zákona o ochraně osobních údajů shledal jako neopodstatněné. Dále uvedl, že o výjimku z aplikace zákona o ochraně osobních údajů dle § 3 odst. 3 (zpracování osobních údajů výlučně pro vlastní potřebu) se jednat nemůže. Výjimka podle § 5 odst. 2 písm. e) téhož zákona, podle níž je správce oprávněn i bez souhlasu subjektů zpracovávat jejich osobní údaje, nemůže být dána, protože žalobce při ochraně svých majetkových zájmů neoprávněně zasahoval do práv třetích osob, a závažně tak narušil jejich osobní a soukromý život. Není dán ani důvod výjimky z plnění informační povinnosti vůči subjektu [dle § 11 odst. 3 písm. b)] ani výjimky z oznamovací povinnosti vůči žalovanému [dle § 18 odst. 1 písm. b)], protože žalobce získával osobní údaje přímo od subjektů údajů a protože zaznamenané osobní údaje drtivě většiny snímaných osob k uplatnění svých práv a povinností vůbec nepotřeboval.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Uvedl, že nemůže být za instalaci kamerového systému

postižen jako správce osobních údajů, neboť záznamy kamerového systému neobsahují osobní údaje. Stěžovatel nesouhlasil ani s právním posouzením otázky aplikace výjimky dle § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů. Ta podle něj umožňuje zpracovávat osobní údaje subjektů bez jejich souhlasu, pokud účel zpracování osobních údajů představuje ochrana majetku, zdraví a života jeho a jeho rodiny. Závěr městského soudu, že provozovaný kamerový systém zasahuje do práv třetích osob, a představuje tak rozpor s právem na ochranu osobního a soukromého života, stěžovatel zpochybnil tvrzením, že kamera nesnímala nic ze soukromého života. Šlo o záznam veřejného prostranství a nikoliv prostoru vyhrazeného k soukromým aktivitám osob. Městský soud rovněž dle stěžovatele nesprávně vyložil zásadu proporcionality, kterou bylo třeba v daném případě použít. Vyjádření soudu o tom, že stěžovatelova snaha chránit svůj majetek je pochopitelná, jakož i vyjádření předsedkyně senátu při vyhlášení rozhodnutí („*Mrzí nás to, ale žalobu musíme zamítnout. Soud přisvědčuje žalobci, že jeho počínání je logické a odůvodněné a chápe celou situaci, ale je třeba postupovat podle zákona.*“) svědčí o tom, že soud podle zásady proporcionality vůbec nepostupoval a naopak rozhodl ryze formalisticky.

Stěžovatel se dále nemohl ztotožnit s názorem městského soudu, že byl povinen plnit povinnosti uvedené v § 11 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů, protože nesplnil kumulativní podmínky výjimky § 11 odst. 3 písm. b) tohoto zákona. Informace a poučení není správce povinen poskytovat, pokud (a) osobní údaje nezískal od subjektu údajů, a (b) takových údajů je třeba k uplatnění práv a povinností vyplývajících ze zvláštních zákonů. Podle stěžovatele každý kamerový systém získává osobní údaje přímo od subjektů, což by znamenalo, že každý správce provozující kamerový systém by byl nucen plnit povinnosti § 11 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů. Takovouto interpretaci zákona soudem navrhoval stěžovatel za pomoci teleologické a historické interpretace odmítnout. K druhé podmínce stěžovatel namítl až příliš

formalistické pojetí práva: městský soud vycházel pouze z toho, že žalobu na náhradu škody lze formálně podat i bez pořízení záznamu kamerového systému, a ten tak není nutnou podmínkou k uplatnění práv a povinností vyplývajících ze zvláštních zákonů. Městský soud se však vůbec nezamýšlel, zda je praktická realizace a domožení se práva na náhradu škody způsobené v nočních hodinách na liduprázdné ulici vůbec realizovatelné.

Stěžovatel brojil i proti oznamovací povinnosti vůči žalovanému uvedené v § 16 zákona o ochraně osobních údajů. Právní názor městského soudu není podle stěžovatele správný pro shodné důvody, jaké uvedl i při aplikaci výjimky z informační povinnosti. Svou argumentaci stěžovatel rozvedl a uvedl, že z výjimky § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů lze logicky vyvodit i výjimku z registrační povinnosti dle § 18 odst. 1 písm. b). Ochrana majetku je dostatečným důvodem k tomu, aby byly jak zpracování osobních údajů bez souhlasu subjektu údajů, tak existence výjimky z registrační povinnosti naplněny.

Stěžovatel obsáhle citoval názory žalovaného prezentované v několika jeho materiálech. Těmi poukazuje na rozpornou aplikaci a výklad pojmu „*zpracování osobních údajů pro osobní potřebu*“ dle § 3 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů. Dle stěžovatele tak závěr městského soudu, že provozování kamerového systému k ochraně vlastního majetku není zpracováním osobních údajů pro osobní potřebu, spočívá v nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím řízení, neboť se v podstatné míře rozchází s vlastním právním názorem žalovaného, který veřejně prezentuje ve své výroční zprávě z roku 2011.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že posuzoval provoz kamerového systému jako celku po celou dobu, kdy stěžovatel prokazatelně pořizoval záznamy. Pro posouzení, zda stěžovatel zpracovával osobní údaje, není rozhodující jeden jediný záznam konkrétního incidentu a jeho vyhodnocení Okresním soudem v Třebíči, ale umístění kamery a kvalita jejího záznamu,

které žalovaný posoudil jako dostatečné pro identifikaci alespoň některých osob. Ke stěžovateli zpochybněnému postupu městského soudu žalovaný uvedl, že soud jednal v rámci § 77 a § 78 odst. 2 s. ř. s. Skutková zjištění učiněná soudem pouze nepodstatně doplnila již žalovaným uvedené závěry ohledně identifikovatelnosti zaznamenávaných osob.

Podle žalovaného se stěžovatel mýlil, pokud uvedl, že soud nesprávně aplikoval test proporcionality, a tím shledal zpracování osobních údajů v rozporu s § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů. Dle žalovaného nelze připustit, aby si kdokoliv nepřetržitě pořizoval záznamy z veřejné ulice a současně zaznamenával pohyb sousedů. Při ochraně vlastního majetku je nezbytné respektovat právo na soukromí a osobní život dotčených osob. Na okraj žalovaný dodal, že pokud by stěžovatel sklopil kameru tak, aby záběr z ní nezabíral podstatnou část veřejné ulice a především prostor u vchodu do cizích domů, byl by žalovaným akceptován jako přiměřený.

Za nelogickou považoval žalovaný podmínku teleologické redukce v případě aplikace výjimky z informační povinnosti dle § 11 odst. 3 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů. Uvedené ustanovení je dle žalovaného jednoznačné a vztahuje se na případy, kdy správce získá osobní údaje od osoby odlišné od subjektu údajů. Žalovaný rovněž uvedl, že informační podmínku § 11 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů lze jednoduše splnit umístěním informační cedulky při hranici vstupu do sledovaného prostoru, ze které bude zřejmé v jakém rozsahu, pro jaký účel, kdo a jakým způsobem bude osobní údaje zpracovávat a komu mohou být osobní údaje zpřístupněny, jakož i povinnost informovat o dalších právech stanovených v § 21 tohoto zákona.

Žalovaný ke stěžovateli požadované aplikaci výjimky z registrace dle § 18 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů uvedl, že ji na předmětné zpracování osobních údajů nelze uplatnit, neboť naprostou většinu jím zpracovaných osobních údajů nelze využít pro uplatnění práv vyplývajících ze zvláštního zákona. Žalovaný nesouhlasil

s argumentací stěžovatele, že ochrana majetku je dostatečným důvodem k tomu, aby byly jak zpracování osobních údajů bez souhlasu subjektu údajů, tak existence výjimky z registrační povinnosti naplněny. Zatímco výjimka uvedená v § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů umožňuje zpracovávat osobní údaje bez souhlasu subjektu, pokud zpracování nutně slouží k ochraně práv správce, příjemce nebo jiné dotčené osoby, registrační výjimka dle § 18 odst. 1 písm. b) tohoto zákona ve své druhé části uvádí nutnost využít konkrétní osobní údaj, nikoliv zpracování jako takové.

Nejvyšší správní soud svým usnesením ze dne 20. 3. 2013, čj. 1 As 113/2012-59, přerušil řízení ve věci stěžovatelovy kasační stížnosti. Důvodem bylo předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. Konkrétně položil Soudnímu dvoru otázku, zda lze provozování kamerového systému umístěného na rodinném domě za účelem ochrany majetku, zdraví a života majitelů domu podřadit pod zpracování osobních údajů „prováděné fyzickou osobou pro výkon výlučně osobních či domácích činností“ ve smyslu čl. 3 odst. 2 směrnice 95/46/ES, třebaže takovýto systém zabírá též veřejné prostranství.

Rozsudkem ze dne 11. 12. 2014, *Ryneš proti Úřadu pro ochranu osobních údajů*, C-212/13, čtvrtý senát Soudního dvora Evropské unie odpověděl na předběžnou otázku takto: „Článek 3 odst. 2 druhá odrážka směrnice 95/46/ES musí být vykládán v tom smyslu, že provozování kamerového systému, při kterém je obrazový záznam zachycující osoby ukládán formou nekonečné smyčky do takového nahrávacího zařízení, jako je pevný disk – umístěného fyzickou osobou na jejím rodinném domě za účelem ochrany majetku, zdraví a života majitelů domu, přičemž takový systém zabírá též veřejné prostranství, nepředstavuje zpracování údajů pro výkon výlučně osobních či domácích činností ve smyslu uvedeného ustanovení.“

Usnesením ze dne 22. 12. 2014, čj. 1 As 113/2012-103, Nejvyšší správní soud vyslovil, že se v řízení pokračuje.

Stěžovatel ve svém vyjádření uvedl, že rozhodnutí Soudního dvora znamená pouze jednu věc, a to, že nelze vyhovět kasační stížnosti na základě toho, že se na provozování kamerového systému stěžovatelem zákon o ochraně osobních údajů nevztahuje. Stěžovatel nicméně odkázal na další body své kasační stížnosti. Dále vyzval Nejvyšší správní soud k aplikaci principu proporcionality, tedy ke zvážení, „*zda je potřebnější chránit (ne)vědomost stěžovatele o tom, jaké boty má jeho souseď, před tím poskytnout mu ochranu před vandaly, kteří mu rozbíjejí okna a hází do řeky Jihlavy, kde se může utopit*“. Dále citoval rozsudek Soudního dvora, zvláště jeho body 33 a 34, a zdůraznil, že zde Soudní dvůr v podstatě potvrdil jeho argumentaci.

Žalovaný podal k vyjádření stěžovatele obsáhlou repliku. Souhlasil se stěžovatelem, že za klíčové lze považovat posouzení principu proporcionality na „*nasazení*“ kamerového systému stěžovatelem a obecně kýmkoliv, kdo by kamerou monitoroval veřejný prostor za účelem ochrany svého majetku. Žalovaný se domníval, že akceptace názoru stěžovatele, podle kterého je sledování soukromých prostor třetích osob (zde vstup do cizího obydlí) za účelem ochrany vlastního majetku přiměřené, by fakticky vedla k popření principu proporcionality na posuzování takových kamer. Uvedené by znamenalo, že si kdokoliv může bez omezení instalovat kameru a sledovat jí ničím neomezenou oblast. Žalovaný by již neměl možnost posuzovat přiměřenost zpracovávaných osobních údajů, pokud by soud shledal jako přiměřené sledování cizího vstupu do obydlí, tedy shromažďování osobních údajů o susedech v rozsahu, kdy chodí domů, s kým chodí domů atd. Takový výklad je podle žalovaného popřením práva na soukromí tak, jak je garantováno článkem 10 Listiny základních práv a svobod a také zákonem o ochraně osobních údajů.

K bodu 34 rozsudku Soudního dvora žalovaný upřesnil, že Soudní dvůr při formulaci jeho názoru vycházel z jemu dostupných informací. V předkládacím usnesení Nejvyššího správního soudu se totiž neobjevila infor-

mace o tom, že stěžovatel monitoroval kamerou nejenom veřejné prostranství (ulici), ale i vstup do cizího domu. Tato informace poté nezazněla ani při přednesu řeči před Soudním dvorem. Soudní dvůr tedy „*mylně*“ vycházel z názoru, že kamera sleduje pouze veřejný prostor před domem stěžovatele a nezasahuje do práv jiných osob než veřejnosti, která před domem projde. Přitom takto instalované a provozované kamery žalovaný ve své dozorové činnosti běžně akceptuje, pokud je zachována přiměřenost a nezbytnost zpracování osobních údajů (tj. kamera sleduje nezbytný prostor před „*chráněnou*“ budovou, ale ne již celou ulici atd.).

Žalovaný dále uvedl, že problematikou kamerových systémů a rozsahu sledování (zpracování osobních údajů) se již Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti zabýval. V rozsudku ze dne 30. 7. 2014, čj. 3 As 124/2013-34, akceptoval zákaz žalovaného zpracovávat osobní údaje z kamer sledujících přístupové veřejné komunikace k bytovému domu a dále kamery sledující nadbytečné veřejné prostory přímo nesouvisející s majetkem provozovatele kamerového systému. Lze také odkázat na závěry vyplývající z rozsudku ze dne 23. 8. 2013, čj. 5 As 158/2012-49, a ze dne 28. 6. 2013, čj. 5 As 1/2011-156, ve kterých soud odmítl kamerový systém v hotelu a před hotelem jako nepřiměřený způsob zpracování osobních údajů.

Požadavek žalovaného na informování v případě kamerových systémů prostřednictvím informační cedulky obsahující údaj o tom, že dochází ke zpracování osobních údajů, kým a kde lze získat plné informace dle § 11 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů, akceptoval Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku čj. 3 As 124/2013-34.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí Městského soudu v Praze, rozhodnutí předsedy žalovaného i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:**V.****Právní názor Nejvyššího správního soudu**

(...)

V.A Podřazení pod pojem „osobní údaj“ a jeho zpracování

[28] Stěžovatel především opakovaně tvrdí, že působnost žalovaného nebyla dána, neboť jeho kamerový systém nepořizoval údaje, které by byly způsobilé ke ztotožnění osob. Osobním údajem dle zákona o ochraně osobních údajů je jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitelného subjektu údajů. Pakliže Okresní soud v Třebíči ve svém rozsudku ze dne 16. 4. 2008, sp. zn. 2 T 220/2007, dospěl k závěru, že osoby na záznamu kamerového systému stěžovatele nejsou identifikovatelné, tak v daném případě nemohlo dojít ani k porušení zákona o ochraně osobních údajů. Pokud žalovaný tvrdí opak, vychází ze skutkové podstaty, která nemá oporu ve správním spise. Nikdy totiž neuvedl konkrétní osobu, jejíž osobní údaje by stěžovatel zpracovával. Vychází tak z toho, že každý záznam osoby je osobním údajem ve smyslu zákona.

[29] Ze správního spisu plyne, že stěžovatel provozoval v období nejpozději od 5. 10. 2007 do 11. 4. 2008 na svém domě kamerový systém. Podle jeho tvrzení to činil z důvodu ochrany majetku, zdraví a života svého a své rodiny. Kamerový systém se skládal z jedné kamery, umístěné pod římsou střechy. Kamera snímala vstup do domu stěžovatele, veřejnou ulici a vstup do sousedícího domu naproti. Kamerový systém byl zabudován pracovníky společnosti SOBES, s. r. o., se sídlem v Třebíči. Systém umožňoval jen obrazový záznam, který byl ukládán do nahrávacího zařízení formou nekonečné smyčky: záznam se průběžně nahrával na harddisk a při naplnění jeho kapacity se opětovně přemazával novým záznamem. U nahrávacího zařízení nebyl instalován monitor, takže si obraz nebylo možno průběžně prohlížet. Kamera byla stacionární bez možnosti natáčení.

[30] Dne 7. 10. 2007 v době od 00:20 do 00:40 hodin došlo k útoku na dům stěžovatele. Pořízený záznam z inkriminované doby byl předán Policií ČR k dalšímu šetření. Na záznamu byly policií identifikovány dvě osoby. Následně trestní řízení skončilo citovaným rozsudkem Okresního soudu v Třebíči sp. zn. 2 T 220/2007. Jím byl obžalovaný zproštěn obžaloby z trestného činu výtržnictví proti majetku stěžovatele, a to s odůvodněním, že soud „[z] pořízeného záznamu zjistil, že v předmětné době se před domem poškozeného [stěžovatele] nacházely dvě postavy zřejmě mužského pohlaví, které nebylo možno ztotožnit“. Okresní soud tedy nebyl schopen na záznamu identifikovat určitou osobu.

[31] Zmíněný rozsudek Okresního soudu v Třebíči je stěžovatelem vykládán tak, že osoby zaznamenané kamerovým systémem nebylo možno přímo či nepřímo ztotožnit. O osobní údaje dle § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů se prý nejedná. Tím se evidentně vylučuje aplikace tohoto zákona. Stěžovatel nemůže být za instalaci kamerového systému postížen jako správce osobních údajů.

[32] Městský soud k srovnatelné námitce ve svém rozsudku uvedl, že citovaný rozsudek okresního soudu se zabýval pouze jednou konkrétní částí pořízeného záznamu a konstatoval nemožnost identifikace pouze dvou jmenovaných osob. Identifikací jiných osob se okresní soud nezabýval a zabývat samozřejmě ani nemusel, protože neřešil otázku aplikovatelnosti zákona o ochraně osobních údajů. Městský soud navíc upozornil, že jiná osoba (soused stěžovatele) byla na záznamu identifikována. Ze všech uvedených důvodů obsahuje daný záznam informace týkající se určitelných subjektů údajů, tedy osobní údaje dle § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů.

[33] Nejvyšší správní soud posoudil tuto kasační námitku jako nedůvodnou.

[34] Pojem „osobní údaj“ je ústředním pojmem zákona o ochraně osobních údajů. Podle jeho § 4 písm. a) je „osobním údajem

jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitelného subjektu údajů. Subjekt údajů se považuje za určený nebo určitelný, jestliže lze subjekt údajů přímo či nepřímo identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků, specifických pro jeho fyzickou, fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu.“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 8. 2004, čj. 2 As 6/2004-49, uvádí, že o osobní údaj jde, „*jestliže lze na základě jednoho či více osobních údajů zjistit přímo nebo nepřímo jeho identitu; o osobní údaj se naopak nejedná, pokud je ke zjištění identity subjektu údajů třeba nepřiměřené množství času, úsilí či materiálních prostředků“.*

[35] Osobní údaj je tedy jakýkoliv údaj, který se musí týkat fyzické osoby (subjektu údajů) a tato fyzická osoba je nebo může být přímo ze shromážděných údajů nebo na jejich základě jiným způsobem (nepřímo) identifikována. Zákon si tak všímá jenom skutečnosti, zda zaznamenávané údaje lze ztotožnit s konkrétní osobou. Blíže k pojmu „*identifikované/identifikovatelné*“ pak uvádí bod 26 odůvodnění směrnice 95/46/ES: „*zásady ochrany se musí vztahovat na veškeré informace týkající se identifikované či identifikovatelné osoby; [...] pro určení, zda je osoba identifikovatelná, je třeba přihlídnout ke všem prostředkům, které mohou být rozumně použity jak správcem, tak jakoukoli jinou osobou pro identifikaci dané osoby“.* O osobní údaj tedy nepůjde, jestliže s přihlídnutím ke „*všem prostředkům, které mohou být rozumně použity*“ možnost určení osoby neexistuje nebo je zanedbatelná.

[36] Podstatou zde řešeného problému je fungování, charakter a schopnost kamerového systému zpracovávat osobní údaje. Obecně lze kamerový systém charakterizovat jako „*[a]utomaticky provozovaný stálý technický systém umožňující pořizovat a uchovávat zvukové, obrazové nebo jiné záznamy ze sledovaných míst, a to např. formou pasivního monitorování prostoru nebo pořizování cílených záběrů (zachycování pohybu) anebo reportážním způsobem“* (Bartík, V.; Janečková, E. *Zákon o ochraně osobních údajů*

s komentářem. 1. vyd. Olomouc : Anag, 2010, s. 46). K uvedenému definici kamerového systému zdejší soud dodává, že jeho provozem dochází ke shromažďování údajů vázících se k lidem, jejich činnosti a vystupování, které pak mohou být vyhodnoceny nebo přiřazeny konkrétní osobě v konkrétním čase a v konkrétním prostoru. Právě svázání výskytu, chování, fyzických, fyziologických a obdobných znaků určité osoby s konkrétním časem a prostorem představuje sbírku osobních informací, které se váží ke snímané osobě. Jejich vyhodnocením může dojít k identifikaci subjektu údajů.

[37] Stěžovatel opakovaně zdůrazňuje, že v souvisejícím trestním řízení se nepodařilo dvě osoby pro účely jejich trestní odpovědnosti ztotožnit. S tím lze sice souhlasit, nelze z toho však vyvozovat větší závěry ve vztahu k aplikovatelnosti zákona o ochraně osobních údajů. Ztotožnění zobrazených osob nebude vždy možné, například z důvodu maskování těchto osob nebo negativních pozorovacích podmínek (noc, mlha atp.). Jen proto, že v některých případech kamera nezachytí osobu tak, aby jí bylo možno ztotožnit, však nebude obecně vyloučena aplikovatelnost zákona o ochraně osobních údajů. Pokud by snad kamera nebyla s to zachytit identifikovatelným způsobem žádnou osobu, bylo by nesmyslné, aby si jí stěžovatel vůbec pořizoval a více než půl roku jí provozoval za účelem ochrany vlastního majetku.

[38] Obdobně uvedl zdejší soud již v citovaném rozsudku čj. 5 As 1/2011-56, ve věci *Evropský investiční holding*, že účelem dohledu pomocí videokamer je *právě identifikace osob zachycených na záznamu ve všech případech, kdy to správce pokládá za nezbytné. Celý systém jako takový se proto musí považovat za zpracovávání údajů o identifikovatelných osobách, i když např. některé natočené osoby v praxi identifikovatelné nemusí být.*

[39] Shodný závěr ostatně zaujal v této věci i Soudní dvůr, který v rozhodnutí *Ryneš* jasně uvedl, že „*[m]onitorování prostřednictvím obrazového záznamu zachycujícího osoby, k jakému docházelo ve věci v původ-*

ním řízení, ukládaného formou nekonečné smyčky do nahrávacího zařízení, a sice na pevný disk, přitom představuje v souladu s čl. 3 odst. 1 [směrnice 95/46/ES] automatizované zpracování osobních údajů“ (bod 25).

[40] Námitka tedy není důvodná. (...)

V.C Zpracování osobních údajů výlučně pro osobní potřebu

[46] Stěžovatel dále tvrdí, že městský soud měl posoudit zpracovávání osobních údajů prováděné stěžovatelem jako „zpracovávání osobních údajů fyzickou osobou výlučně pro osobní potřebu“ (§ 3 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů). Proto neměl být zákon o ochraně osobních údajů na věc vůbec aplikován. Pokud tvrdí žalovaný opak, je jeho názor v přímém rozporu s jinými názory veřejně prezentovanými právě žalovaným.

[47] Uvedenou námitku rozdělil Nejvyšší správní soud do dvou částí. Předně zvážil, zda je důvod aplikovat na věc výjimku podle § 3 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů. Dále pak zvážil, zda je praxe žalovaného vskutku nekonzistentní, jak tvrdí stěžovatel (viz dále V.D).

[48] První otázku jednoznačně rozřešil Soudní dvůr Evropské unie. Ten ve svém shora citovaném rozhodnutí, odpovídajícím na předběžnou otázku v této věci, dospěl k závěru, že „*provazování kamerového systému – při kterém je obrazový záznam zachycující osoby ukládán formou nekonečné smyčky do takového nahrávacího zařízení, jako je pevný disk – umístěného fyzickou osobou na jejím rodinném domě za účelem ochrany majetku, zdraví a života majitelů domu, přičemž takový systém zabírá též veřejné prostranství, nepředstavuje zpracování údajů pro výkon výlučně osobních či domácích činností ve smyslu*“ čl. 3 odst. 2 druhé odrážky směrnice 95/46/ES. Protože čl. 3 odst. 2 směrnice je předobrazem § 3 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů, je patrné, že výjimka z aplikovatelnosti zákona na stěžovatelovu situaci nedopadá.

[49] Námitka je tedy nedůvodná.

V.D Konzistentnost správní praxe žalovaného

[50] Nejvyšší správní soud dále zvážil, zda byla správní praxe žalovaného skutečně tak roztržštěná, jak tvrdí stěžovatel, respektive pokud byla roztržštěná, jaké dopady to má na nynější kauzu. Podle stěžovatele totiž závěr žalovaného, že kamerový systém stěžovatele neslouží výlučně k uspokojení jeho osobních potřeb, je v rozporu s vlastními, veřejně prezentovanými názory žalovaného.

[51] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pochyby o významu čl. 3 odst. 2 druhé odrážky směrnice 95/46/ES, tedy předobrazu § 3 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů, panovaly též na evropské úrovni. V řízení ve věci *Ryneš* před Soudním dvorem měla česká, italská, polská a britská vláda za to, že na tuto věc se uplatní citovaný článek směrnice, a tedy směrnice nebude na takto provozovaný kamerový systém vůbec aplikovatelná (bod 42 stanoviska generálního advokáta Jääskinena ve věci *Ryneš*). Teprve Soudní dvůr tyto pochybnosti odstranil a čl. 3 odst. 2 jasně vyloučil.

[52] Česká situace se navíc lišila i od situace v některých jiných členských státech Evropské unie. Český zákon o ochraně osobních údajů je velmi stručný a o kamerových systémech neříká vůbec nic. Neurčitost práva EU, jmenovitě směrnice 95/46/ES, tedy domácí právo nijak nevyjasňuje. Naproti tomu například rakouské právo (spolkový zákon o ochraně osobních údajů, *Bundesgesetz über den Schutz personenbezogener Daten, Datenschutzgesetz 2000 – DSG 2000*, ze dne 17. 8. 1999, BGBl. I Nr. 165/1999, dostupný v německo-anglické bilingvální verzi na https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1999_1_165/ERV_1999_1_165.html) je detailní a regulaci kamerových systémů věnuje celou jednu samostatnou část (část 9a, § 50a a násl.). Ostatně asi i proto měla rakouská vláda v otázce výkladu čl. 3 odst. 2 druhé odrážky směrnice 95/46/ES jasno a na rozdíl od české vlády a několika dalších vlád zastávala názor o aplikovatelnosti směrnice na tyto typové situace (viz bod 42 citovaného stanoviska generálního advokáta Jääskinena).

Rovněž německý spolkový zákon o ochraně údajů ze dne 14. 1. 2003 (*Bundesdatenschutzgesetz*, ze dne 14. 1. 2003, BGBl. I s. 66, dostupný na http://www.gesetze-im-internet.de/bdsg_1990/BJNR029550990.html.) na pozorování veřejně přístupných míst kamerovými systémy výslovně pamatuje, a to v § 6b.

[53] Čelili-li tedy stěžovatel nejasné zákoně normě, která měla svůj předobraz v obsahově neurčité normě práva EU, na jejíž výklad panoval rozpor mezi jednotlivými členskými státy Unie, bylo důležité, aby na vnitrostátní úrovni tuto nejasnost odstranila konzistentní praxe žalovaného. Jak zdejší soud vysvětlí dále, správní praxe žalovaného má k jednoznačnosti velmi daleko.

[54] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelem v tom, že právní názor vyjádřený v rozhodnutí žalovaného, v rozhodnutí jeho předsedy i v rozsudku městského soudu je v přímém rozporu s jinými navenek prezentovanými názory žalovaného. Daný rozpor se týká výkladu a aplikace § 3 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů, konkrétně pojmu „*výlučně pro osobní potřebu*“. Pokud se žalovaný vyjádřil, že stěžovatelem uvedené citace jsou vytržené z kontextu, Nejvyšší správní soud tyto citace doplňuje, vysvětluje a zasazuje do konkrétní aplikační praxe žalovaného.

[55] Policie ČR, Okresní ředitelství Třebíč, dne 28. 11. 2007 zformulovala dotaz, zda provoz kamerového systému stěžovatele spadá do působnosti zákona o ochraně osobních údajů a zda je provozován legálně. Základní charakteristiky a funkce, i to jakou lokalitu předmětný kamerový systém snímá, popsala policie shodně, jak je uvedeno v bodu [29] tohoto rozsudku. Žalovaný ve své odpovědi ze dne 18. 12. 2007, sepsané vedoucím samostatného oddělení registračního (příloha 1, s. 9 správního spisu), k dopisu uvádí:

„Kamerový systém způsobem, jaký je popsán ve Vašem dopisu, provozovat z pohledu a ve smyslu [zákona o ochraně osobních údajů] lze. Takto provozovaný kamerový systém sám o sobě nepodléhá režimu [zákona

o ochraně osobních údajů], jelikož se jedná o zpracování osobních údajů pro osobní potřebu ve smyslu § 3 odst. 3 [zákona o ochraně osobních údajů]. Co se týče Vámi popsaného skutkového stavu, pak lze konstatovat, že občan registrační povinnost dle [zákona o ochraně osobních údajů] neměl. Tato povinnost mu vznikla až v okamžiku, když došlo k předání kamerového záznamu České televizi, a to pouze za podmínky, že na záznamu předaného České televizi byly zachycené osoby identifikovatelné ve smyslu § 4 písm. a) [zákona o ochraně osobních údajů]. Ve chvíli předání takového záznamu se působnost [zákona o ochraně osobních údajů] začala na občana vztahovat.“ (zvýraznění přidal NSS).

[56] V tomto stanovisku tedy žalovaný dovodil aplikovatelnost zákona o ochraně osobních údajů nikoliv z toho důvodu, co stěžovatel nahrával, ale proto, co se záznamem dělal posléze. Klíčovou věcí mělo být dle žalovaného předání záznamu České televizi. Samotné provozování kamerového systému nebylo podřaditelné pod režim zákona o ochraně osobních údajů.

[57] V rozhodnutí I. stupně v této věci ze dne 4. 8. 2008 žalovaný naproti tomu píše:

„Správní orgán považuje za určující, je-li zpracování osobní potřebou ve smyslu [zákona o ochraně osobních údajů] či nikoliv, to, zda jej lze považovat za legální (tzn., zda je v souladu s dalšími právními předpisy) a zda je stanovený účel legitimní, tj. zejména tedy při jejím plnění nesmí docházet k neoprávněnému zásahu do práv jiných osob. Ochrana vlastního majetku je přitom účelem nepochybně legitimním. Současně ovšem § 12 odst. 1 [občanského zákoníku z roku 1964], stanoví, že obrazové snímky a obrazové záznamy týkající se fyzické osoby nebo jejích projevů osobní povahy smějí být pořizeny nebo použity jen s jejím svolením; svolení není dle § 12 odst. 2 a 3 [občanského zákoníku z roku 1964] třeba, použijí-li se k úředním účelům na základě zákona, pro vědecké a umělecké účely, a pro tiskové, filmové, rozhlasové a televizní zpravodajství. V daném případě je zjevné, že pořizování obra-

zových záznamů osob z veřejně přístupného místa (ulice) je v rozporu s [občanským zákoníkem z roku 1964], neboť obviněný jej prováděl bez souhlasu monitorovaných osob, a nelze jej tedy považovat za legální činnost. V souladu se shora uvedeným proto správní orgán dospěl k závěru, že předmětné zpracování osobních údajů není zpracováním prováděným pro osobní potřebu obviněného.“

[58] V tomto rozhodnutí tedy žalovaný naopak dovozuje aplikovatelnost zákona o ochraně osobních údajů již jen proto, co stěžovatel dělal – nahrával osoby na veřejně přístupném místě. Klíčovým důvodem aplikovatelnosti zákona o ochraně osobních údajů pak měl být rozpor aktivity stěžovatele s občanským zákoníkem z roku 1964 (tehdy platným § 12).

[59] Rozpory v názorech žalovaného lze zasadit i do širšího kontextu, a to ukázkou dalších, navenek projevených právních závěrů. Z dále uvedeného plyne, že nekonzistence ve výkladu § 3 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů nebyla jen chvilkovou záležitostí let 2007 a 2008, ale pokračovala a gradovala v dalších letech.

[60] Ve výroční zprávě za rok 2008, s. 42, tedy za rok, ve kterém rozhodl v této věci v prvním stupni, žalovaný uvádí:

„Na provozovatele kamerového systému se zákon o ochraně osobních údajů vztahuje za předpokladu, že systematicky zpracovává získávané informace ve smyslu § 4 písm. e) tohoto zákona. Je tomu tak vždy, když [...] dochází k systematickému shromažďování snímků osob nacházejících se v určitém časovém úseku v monitorovaném prostoru. V uvedených souvislostech lze nadto vyslovit i jistou presumpci dalšího využívání těchto záběrů; v opačném případě (pokud by záběry neměly být nijak využívány) by záznamové zařízení postrádalo jakýkoli smysl.“

[61] Zde tedy žalovaný dovozuje působnost zákona o ochraně osobních údajů, pravděpodobně s ohledem na to, že kamerovým systémem shromážděné záběry budou dále použity.

[62] Tento závěr je nicméně v naprostém rozporu s jinou, stěžovatelem opakovaně citovanou výroční zprávou za rok 2011. V ní na s. 28 žalovaný říká:

„Podle § 3 odst. 3 se zákon o ochraně osobních údajů nevztahuje na zpracování osobních údajů, které provádí fyzická osoba výlučně pro osobní potřebu. **Typickým příkladem je využití kamerových systémů k ochraně vlastního majetku, nejčastěji soukromých domů.** Ochrana soukromého majetku je nezadatelné ústavní právo každého občana. [Žalovaný] však nemůže nahrazovat působnost orgánů činných v trestním řízení, občanskoprávních soudů ani věcně příslušných správních orgánů mj. proto, že není vybaven kompetencemi ke vstupu do soukromého obydlí a ke kontrole z něho pořízených kamerových záznamů. Vzhledem k uvedenému [žalovaný] deklaruje, že nadále nebude řešit sousedské spory typu: *Policie ČR postoupila městskému úřadu oznámení o spáchání přestupku, kterého se měla dopustit fyzická osoba tím, že dlouhodobě natáčela videokamerou a mobilním telefonem svého souseda na jeho pozemku, a městský úřad oznámení dále postoupil [žalovanému]. Potenciální pachatel přestupku zaslal [žalovanému] mnohostránkovou stížnost na oznamovatele, který využívá kamerový systém k monitorování jeho pozemku a veřejné cesty, o jejíž vlastnictví vedou obě strany několikaletý spor, a pořízené záznamy využívají jako důkazní prostředky.*“ (zvýraznění přidal NSS).

[63] V roce 2011, za naprosto nezměněného právního stavu, tedy žalovaný dokonce tvrdí, že snímání veřejné cesty kamerovým systémem nepodléhá působnosti zákona o ochraně osobních údajů vůbec, a to s odkazem na jeho § 3 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů. V témže roce probíhá řízení před městským soudem o žalobě stěžovatele, kde žalovaný hájí diametrálně odlišný právní názor.

[64] Ze všech výše citovaných právních názorů, konstatování a správní praxe Nejvyšší správní soud dovozuje naprostou rozpornost a nesrozumitelnost dosavadní praxe žalovaného při výkladu a aplikaci § 3 odst. 3

zákonu o ochraně osobních údajů. Schizofrenně působící právní názor žalovaného založil situaci, v níž dle jeho libovůle zcela nepředvídatelně docházelo k aplikaci nebo neaplikaci § 3 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů.

[65] Zatímco ve své odpovědi na dopis policie ze dne 28. 11. 2007 (viz bod [55] shora) žalovaný uvádí, že kamerový systém provozovaný stěžovatelem nepodléhá režimu zákona o ochraně osobních údajů, jelikož se jedná o zpracování osobních údajů *vylučně pro osobní potřebu*, ve svém rozhodnutí ze dne 4. 8. 2008 neshledal zpracování stěžovatele za zpracování dle § 3 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů *vylučně pro osobní potřebu*. Žalovaný měl přitom vždy k dispozici stejné technické parametry, informace o nastavení kamerového systému, popis snímaného prostoru a kvalifikaci účelu zpracování. Jen pro pořádek zdejší soud připomíná, že snímání vchodu protějšího domu nehrálo při ne/aplikaci § 3 odst. 3 žádnou roli.

[66] Zdejší soud neshledává ani žádný rozdíl ve věci stěžovatele, který svým kamerovým systémem systematicky a automatizovaně snímá prostor veřejné ulice a vchod do obytného domu stojícího naproti, a skutkovým stavem vylíčeným ve výroční zprávě za rok 2011 (viz bod [62] shora). Obě zpracování přitom sloužila k srovnatelnému účelu (ochrana majetku a zdraví ve věci stěžovatele, majetkoprávní spory ve věci uváděné ve výroční zprávě za rok 2011). Zdejšímu soudu proto není zřejmé, kdy provozování kamerového systému k ochraně majetku bylo dle žalovaného zpracováním *„vylučně pro osobní potřebu“*, a kdy naopak nebylo. Důvody a argumenty, o které by se žalovaný opíral při provedení té či oné subsumpce, se zdejšímu soudu nepodařilo zjistit, a to ani z výroční zprávy za rok 2008 ani za rok 2011.

[67] Nezbyvá proto než konstatovat, že rozhodování v těchto typových věcech bylo nepředvídatelné a svévolné. Žalovaný se sám dle své libovůle rozhodoval, které konkrétní zpracování osobních údajů za pomoci kamerového systému pro účely ochrany majetku pod § 3 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů podřadí, a které nikoliv.

[68] Právě uvedené mělo fatální dopad na právní jistotu stěžovatele. Stěžovatel s ohledem na nejasnost právní úpravy a naprosto nekonzistentní praxi žalovaného nemohl dost dobře předem určit, zda jeho počínání je zákonem dovolené či naopak zakázané. Podle čl. 7 odst. 1 Úmluvy *„[n]ikdo nesmí být odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem“*. *„Trestný čin“* upravený Úmluvou má vůči kategoriím domácího práva autonomní povahu a je nesporné, že na stěžovatele aplikovaný přestupek je *„trestným činem“* ve smyslu čl. 7 odst. 1 (k tomu obecně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, čj. 4 As 2/2005-62, č. 847/2006 Sb. NSS, příp. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, *Engel a další proti Nizozemsku*, stížnosti č. 5100/71 až 5102/71, 5354/72 a 5370/72, Series A, č. 22, k dopadům článku 6 a 7 Úmluvy na řízení o přestupku, kde byl pachatel potrestán pokutou ve srovnatelné výši, srov. zejména rozsudky ESLP ze dne 2. 9. 1998, *Kadubec proti Slovensku*, stížnost č. 27061/95, Reports 1998-VI, a *Lauko proti Slovensku*, stížnost č. 26138/95).

[69] Požadavek Úmluvy se nicméně nevyčerpává jen tím, že postihnutí protiprávního jednání má základ v zákoně. Zákony mohou a často musí být formulovány abstraktně, aby se vyhnuly příliš rigidní aplikaci a aby se mohly přizpůsobit měnícím se okolnostem. Výklad a předvídatelnost takových právních textů pak logicky závisí na praxi (viz rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 15. 11. 1996, *Cantoni proti Francii*, stížnost č. 17862/91, Reports 1996-V, bod 31). Zákon společně se správní a justiční praxí jej vykládající tvoří tzv. *„zákon v materiálním smyslu“*, jehož předvídatelnost je pro trestní sankci klíčová. Nejvyšší správní soud připouští, že obecně formulované zákony vytváří určité šedé zóny na okrajích jejich definice. Judikatura ESLP přitom jasně říká, že pochyby ohledně hraničních případů samy o sobě nestačí k tomu, aby dané ustanovení učinily neslučitelným s článkem 7, pokud se takové ustanovení jeví

být dostatečně jasné ve velké většině případů (viz *Cantoni proti Francii*, bod 32 a násl.). V nynějším případě však správní praxe aplikující § 3 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů odňala tomuto ustanovení určitost v naprosto běžných a rutinně se vyskytujícími situacích. Až do konce roku 2014 totiž nebylo vůbec jasné, zda český zákon dopadá na tak obvyklé situace, jako byla instalace kamerového systému snímajícího veřejné prostranství za účelem ochrany majetku a jiných hodnot majitele rodinného domu.

[70] Kasační námitka je tedy důvodná; postih stěžovatele nebyl založen na zákoně v materiálním slova smyslu, a proto byl tento postih v rozporu s čl. 7 odst. 1 Úmluvy.

[71] Nejvyšší správní soud nad rámec nezbytně nutného poznamenává, že žalovaný dokonce i v těch případech, kde vyložil § 3 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů „správně“ (tedy v souladu s názorem Soudního dvora), argumentoval nesprávnými důvody. Z hlediska práva EU je nerozhodné, jak správce nebo zpracovatel s osobními údaji naloží, zda je zpřístupní třetím osobám, zda se tak stane po právu či proti právu. Je evidentní, že Soudní dvůr zvolil ve svém rozhodnutí objektivní standard – rozhodující pro aplikaci výjimky z dopadu směrnice, a tedy i českého zákona, je charakter a způsob zpracování, nikoliv jeho motivace (viz pasáž rozsudku *Ryneš* citovanou v bodu [48] shora). Jak lapidárně řekl generální advokát Jääskinen ve svém stanovisku v této věci ze dne 10. 7. 2014, „[n]ásledné použití zaznamenaného obrazového materiálu proto podle mého názoru nemůže být rozhodující pro řešení otázky samotné použitelnosti uvedené směrnice. Právní kvalifikace kamerového sledování prováděného F. Rynešem se nemůže lišit podle toho, zda byl obrazový materiál později zničen, anebo uchován“ (bod 20 stanoviska).

[72] Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí ani se závěrem městského soudu, vysloveným v napadeném rozsudku, který jako klíčový důvod pro neaplikaci výjimky uvedené v § 3 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů dovodil, že toto ustanovení nebylo apliko-

vatelné již jen proto, že stěžovatel shromáždil údaje za účelem jejich dalšího předání policejním orgánům. Monitorování kamerovým systémem za účelem ochrany majetku, zdraví a života bezesporu splňuje svůj smysl jen tehdy, pokud správce pořizuje záznam za účelem vyhotovení důkazního materiálu, kterým by identifikoval potenciálního pachatele trestného činu, a sloužil by tak k jeho potrestání. Pokud shromážděný záznam obsahuje fakta o trestném činu, je přirozené, že jej stěžovatel předá orgánům činným v trestním řízení. K předání osobních údajů získaných kamerovým systémem pro účely trestního řízení existuje zákonné zmocnění – viz § 89 odst. 2 trestního řádu, podle něhož za důkaz může sloužit vše, co může přispět k objasnění věci [ve vztahu k audiovizuálním nahrávkám kamerových systémů srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. 3 Tdo 593/2009, č. 22/2010 Sb. NS, respektive nález Ústavního soudu ze dne 4. 11. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1526/08, N 188/51 SbNU 301, č. 188/2008 Sb. ÚS, nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2425/09, U 4/56 SbNU 841, č. 4/2010 Sb. ÚS. V každém případě tyto otázky nejsou pro aplikovatelnost § 3 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů relevantní.

V.E Výklad § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů

[73] Nejvyšší správní soud vyložil, že je nepochybné, že stěžovatel zpracovával osobní údaje podle § 3 odst. 1 a 2 a § 4 písm. a) a e) zákona o ochraně osobních údajů. Provoz kamerového systému byl proto podmíněn souhlasem subjektu údajů tak, jak to stanoví § 5 odst. 2 věta první zákona o ochraně osobních údajů.

[74] Stěžovatel nicméně tvrdí, že i kdyby snad byla dovozena aplikovatelnost zákona o ochraně osobních údajů, a i kdyby snad proto byl považován za správce osobních údajů, je třeba na jeho věc aplikovat výjimku z povinnosti zpracovávat osobní údaje pouze se souhlasem subjektu údajů, a to dle § 5 odst. 2 písm. e) uvedeného zákona, neboť provozování kamerového systému bylo nezbytné pro ochranu práv a právem chráně-

ných zájmů správce; účelem zpracování byla totiž ochrana jeho majetku a zdraví, jakož i jeho rodiny. Stěžovatel má za to, že svým kamerovým systémem nezaznamenával nic, co by mohlo být v rozporu s právem subjektu údajů na ochranu jeho soukromého a osobního života [§ 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů]. Nesnímal nic ze soukromého života subjektů, jednalo se jen o záznamy z veřejného prostranství. Právní názor městského soudu, že výjimka zakotvená v § 5 odst. 2 písm. e) citovaného zákona nebyla v případě stěžovatele splněna, se zakládá na nesprávném výkladu zásady proporcionality. Ve svém vyjádření k rozsudku Soudního dvora dále odkazuje zejména na jeho bod 34, podle něhož při uplatňování směrnice 95/46/ES je třeba zohlednit oprávněné zájmy správce spočívající mimo jiné, stejně jako ve věci v původním řízení, v ochraně majetku, zdraví a života tohoto správce a jeho rodiny.

[75] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že zákon zásadně vyžaduje souhlas subjektu údajů se zpracováním údajů (§ 5 odst. 2 věta první zákona o ochraně osobních údajů). V daném případě je evidentní, že souhlas osob snímaných na veřejném prostranství není možné objektivně získat, neboť množina takovýchto osob je neurčitá a jejich identitu nelze paušálně předem vůbec určit. Uvedený zákon nicméně dále v § 5 odst. 2 větě druhé připouští řadu výjimek z povinnosti souhlasu.

[76] Stěžovatel se konkrétně dovolává výjimky uvedené v § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů, podle níž bez souhlasu subjektu údajů může správce údaje zpracovávat, „pokud je to nezbytné pro ochranu práv a právem chráněných zájmů správce, příjemce nebo jiné dotčené osoby; takové zpracování osobních údajů však nesmí být v rozporu s právem subjektu údajů na ochranu jeho soukromého a osobního života“.

[77] Žalovaný odmítl aplikovat § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů s tím, že kamera zabírala rovněž vstupní dveře protějšího domu. Dle žalovaného se proto jednalo o tak závažný zásah do práv třetích osob, tj. obyvatelů a návštěvníků tohoto domu, který bez dalšího vylučoval aplikaci § 5

odst. 2 písm. e). Žalovaný tedy vyložil § 5 odst. 2 písm. e) *in fine* tak, že *jakékoliv* snížení vchodových dveří jiného domu je bez dalšího v rozporu s právem subjektu údajů na ochranu jeho soukromého a osobního života. Takováto úvaha je nicméně podle zdejšího soudu jednak neúnosně zkratkovitá, jednak je nesprávným výkladem § 5 odst. 2 písm. e) *in fine*.

[78] Smysl a účel § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů lze vyvodit již z odůvodnění směrnice 95/46/ES. Podle ní „*jakékoliv zpracování osobních údajů musí být prováděno zákonným a korektním způsobem vůči dotčeným jednotlivcům*“, musí se zejména „*týkat údajů přiměřených, podstatných a v množství úměrném účelům zpracování; že tyto účely musí být výslovné a legitimní a musí být stanoveny při sběru údajů; účely zpracování údajů následujícího po jejich sběru nesmějí být neslučitelné s původně stanovenými účely*“ (bod 28 odůvodnění uvedené směrnice). „[Z]pracování osobních údajů musí být, aby bylo zákonné, také prováděno se souhlasem subjektu údajů“, ledaže je takové zpracování nezbytné „*pro výkon právního zájmu fyzické či právnické osoby za podmínky, že zájmy nebo práva a svobody subjektu údajů nejsou převažující*“ (bod 30 odůvodnění téže směrnice). Je tedy třeba spravedlivě zhodnotit každou konkrétní situaci, která se týká zpracování osobních údajů, a to tak, aby byla zachována spravedlivá rovnováha mezi jednotlivými základními právy.

[79] Ostatně přesně k tomu vyzývá rovněž Soudní dvůr, který v bodu 34 rozsudku ve věci stěžovatele jasně řekl, že při uplatňování ustanovení směrnice 95/46/ES je třeba „*případně zohlednit, zejména v souladu s čl. 7 písm. f), čl. 11 odst. 2 a čl. 13 odst. 1 písm. d) a g) uvedené směrnice, oprávněné zájmy správce spočívající mimo jiné, stejně jako ve věci v původním řízení, v ochraně majetku, zdraví a života tohoto správce a jeho rodiny*“. Není přitom pravda, jak podsouvá Soudnímu dvoru žalovaný, že by Soudní dvůr neznal všechna relevantní fakta, respektive že by mu snad zdejší soud „*zatajil*“, že stěžovatel zabíral kamerou i vstup do cizího domu.

Opak je pravdou; Soudní dvůr i generální advokát s touto informací opakovaně pracují. Tuto skutečnost Soudní dvůr uvádí v popisu skutkového stavu, a to v bodu 13 druhé větě svého rozsudku: „*Kamera byla napevno zabudovaná, bez možnosti otáčení, a snímala vstup do tohoto domu, veřejnou ulici a vstup do protějšího domu.*“ Stejná informace se objevila v usnesení zdejšího soudu ze dne 20. 3. 2013, čj. 1 As 113/2012-59, v bodu 2; hovoří o ní, dokonce opakovaně, též generální advokát ve svém stanovisku (bod 12, bod 30 atd.). Zdá se tedy, že se žalovaný doposud neseznámil s celým textem rozsudku Soudního dvora ani se stanoviskem generálního advokáta.

[80] Zpracování osobních údajů prováděné stěžovatelem je tak třeba hodnotit dle zásady proporcionality. V tomto případě jde o posouzení konfliktu jednoho ze základních práv garantovaných Listinou, tedy práva na ochranu soukromí (čl. 7 odst. 1 a čl. 10 Listiny) na straně jedné, a ochrany, života a majetku správce kamerového systému (čl. 6 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny) na straně druhé. Základní právo stojící na straně stěžovatele se prolíná s ústavně chráněným zájmem společnosti na ochraně před deliktním jednáním a na tom, aby tato jednání byla odhalena a potrestána.

[81] Princip proporcionality přikazuje, aby v každém konkrétním případě došlo jen k takovému omezení práva, které je nutné a které lze spravedlivě požadovat tak, aby byl ještě naplněn účel omezení (ochrana majetku, zdraví a života). Dnes již ustálená judikatura Ústavního soudu jasně stanoví, že při posuzování možnosti omezení základního práva či svobody ve prospěch jiného základního práva, respektive svobody, lze stanovit tyto podmínky, za jejichž splnění má prioritu jedno základní právo či svoboda: „*První podmínkou je jejich vzájemné poměrování, druhou je požadavek šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva, resp. svobody (čl. 4 odst. 4 Listiny). Vzájemné poměrování ve vzájemné kolizi stojících základních práv a svobod spočívá v následujících kritériích: Prvním je kritérium vhodnosti, tj. odpověď na otázku, zdali institut, omezující*

určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva). [...] Druhým kritériem poměrování základních práv a svobod je kritérium potřebnosti, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo, resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. [...] Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv“ (nález ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, N 46/2 SbNU 57, č. 214/1994 Sb.).

[82] *Kritérium vhodnosti* určuje, zdali opatření, omezující základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl. Stěžovateli lze přiznat, že jím provozovaný kamerový systém je vhodným prostředkem, který ho může ochránit před útoky na jeho obydlí, majetek, zdraví a život. Samotný kamerový systém nedokáže zabránit v dokonání konkrétního činu případného pachatele, podstatou jeho činnosti je však vyhotovit záznam takového jednání, který následně může vést k jeho identifikaci a posléze eventuálně i k odsouzení. Tím bude zamezeno v pokračování této trestné nebo jiné protiprávní činnosti. Kamerové systémy představují rovněž významný odstrašující prvek: je-li si delikvent vědom toho, že jeho jednání je snímáno, je dost pravděpodobné, že se zakázaného jednání vůbec nedopustí.

[83] *Kritérium potřebnosti* porovnává stěžovatelem zvolený prostředek k ochraně jeho základních práv s jinými v úvahu připadajícími opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod, respektive zasahujícími do konfliktních práv v menší míře. Stěžovateli lze přiznat, že jím provozovaný kamerový systém byl pro dosažení ochrany majetku, zdraví a života stěžovatele i jeho rodiny v porovnání s jinými v úvahu přicházejícími prostředky potřebný. Zdejší soud přitom vycházel z tvrzení stěžovatele, která nebyla v rámci celého řízení zpochybněna.

[84] Stěžovatel důsledně dbal principu proporcionality v jeho kritériu potřebnosti. Nejprve řešil svou situaci, plnou opakovaných a systematických útoků na majetek,

zdraví a život svůj a své rodiny, opatřeními nezahajujícími základní práva jiných subjektů. Po útocih v červnu roku 2005 nechal okenní tabule svého domu osadit bezpečnostním sklem a nad okno nechal namontovat atrapu bezpečnostní kamery s pohybovým čidlem, které rozsvěcovalo halogenový reflektor. Tři týdny na to byl spáchán další útok, kdy byla tabule s bezpečnostním sklem prorazena. Nato nechal stěžovatel zvýšit ochrannou zeď v zadní části domu o cca 90 cm, zároveň před okno nechal namontovat těžkou žaluzii, kterou po setmění stahoval. Poté došlo k fyzickému napadení stěžovatele a ke třem dalším průstřelům okenních tabulí. V jednom případě seděla v době útoku celá rodina u stolu v jídelně a lze hovořit o skutečném štěstí, že střela nikoho nezasažla. Ani jeden z výše uvedených útoků nebyl Policií ČR došetřen, nikdo nebyl z daných útoků obviněn. Stěžovatel se teprve poté rozhodl nechat si na dům nainstalovat průmyslovou kameru se záznamem. V pořadí šestý průstřel okna byl tímto kamerovým systémem zaznamenán a v konečném důsledku vedl poprvé v dlouhé historii útoků k obvinění konkrétní osoby ze spáchání trestného činu výtržnictví proti majetku stěžovatele. Vysvětlení stěžovatele, proč kamera zabírala ulici i vchod do protějšího domu, je přitom naprosto logické: pokud by byla kamera „sklopená“ a zabírala například jen obvodovou zeď stěžovatelova domu, funkce kamery by se mýjela svým účinkem, neboť by potenciálního útočníka nikdy nezaznamenala. Pokud žalovaný „radí“ stěžovateli opak, je to smutný důkaz toho, že je naprosto odtržen od realit běžného života.

[85] Soud zdůrazňuje, že stěžovatel provozoval svůj kamerový systém v důsledku konkrétního a skutečného ohrožení. Opakovaně byly páchany útoky na jeho osobu, obydli, majetek, rodinu, zdraví a život. V každém případě se jedná o policejně zdokumentované případy, což žalovaný ani nepochybuje. Zpracování osobních údajů tak nesloužilo k odvrácení hypotetické a nepravděpodobné hrozby, která by snad mohla za neurčitých okolností někdy v budoucnu nastat, ale k identifikaci konkrétního pachatele a odvrá-

cení skutečného ohrožení. Je rovněž zjevné, že kamerový systém byl viditelně umístěn na domě stěžovatele, a nedocházelo tak k utajenému snímání.

[86] Žalovaný musí při posuzování obdobných případů, kde shromažďování osobních údajů zasahuje do soukromí třetích osob, brát vždy do úvahy, zda instalace a provozování kamery je prevencí před útoky, které v tomto místě hrozí, případně zda snad dokonce představuje reakci na opakované útoky na majetek či jiné ústavně chráněné hodnoty, či naopak zda osoba instaluje kamerový systém z obavy před protiprávní činností, která je však hypotetická a s ohledem na všechny okolnosti spíše nepravděpodobná, či iluzorní.

[87] Situace v nynější kauze byla zcela extrémní. Stěžovatel zcela nepřijatelně trpěl po dobu několika let útoky na svou osobu, rodinu a majetek. Přitom během celé této doby využil všech jemu dostupných prostředků nezahajujících do práv a svobod jiných osob za účelem ochrany svých práv, a to zcela bezvýsledně. Teprve záznam z kamerového systému umožnil obvinění konkrétní osoby, proto lze na instalovanou kameru na domě stěžovatele nahlížet jako na potřebnou v porovnání s jinými (stěžovatelem ostatně bezvýsledně využitými) opatřeními. Žádná jiná do práv na soukromí třetích osob méně invazivní varianta neexistovala, pomine-li soud varianty neúnosně drahé (např. placení si soukromé bezpečnostní služby, což je u normálních smrtelníků vyloučeno již jen pro nákladnost takové služby).

[88] Konečně třetí *kritérium porovnání určuje závažnost obou v kolizi stojících práv*. Hlavní otázkou posouzení tak bude, zda a jak intenzivně zasahoval zpracováváním osobních údajů stěžovatel *do soukromého a osobního života jiných lidí* [§ 5 odst. 2 písm. e) věta za středníkem zákona o ochraně osobních údajů]; čím více osobních dat z intimní sféry cizích lidí bude zpracovávat, tím přísnější budou nároky kladené na provoz kamerového systému. Nejvyšší správní soud tak přistoupil ke zhodnocení konfliktu obou práv a dospěl k závěru, že stěžovatel provozoval svůj kamerový systém v souladu s § 5 odst. 2

písm. e) zákona o ochraně osobních údajů; za přestupek podle § 44 odst. 2 písm. e) tohoto zákona tak neměl být sankcionován, a to z následujících důvodů.

[89] Dle názoru Nejvyššího správního soudu byl stěžovatelem snímán jen veřejný prostor, a to v efektivní míře a rozsahu. Jak uvádí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2011, čj. 2 As 45/2010-68, č. 2518//2012 Sb. NSS, „běžný provoz bezpečnostních kamer sám o sobě, ať už na ulici nebo ve veřejných prostorech, jako jsou obchodní centra nebo policejní stanice, neaktivuje užití článku 8 Úmluvy, neboť slouží legitimnímu a předvídatelnému účelu. [...] Důležitým faktorem pro posouzení toho, zda je určitá skutečnost chráněna článkem 8 Úmluvy, je pak i posouzení, nakolik je daná aktivita zaznamenávaná osoby veřejná, resp. aktivita veřejnosti přístupná; obecně platí, že dle ESLP nelze o existenci soukromí na ulicích (jak je tomu i v nyní posuzovaném případě) prakticky hovořit.“

[90] Stěžovatel snímál část ulice, která je nepochybně veřejným prostranstvím. Současně snímál také vchod do protějšího domu, což dokazuje i záznam uložený ve spise. Co se týče vstupu, je nutno rozlišovat vstup do bytu nebo vstup přímo do obydlí na straně jedné a vstup do bytového domu z veřejné ulice, který je přístupný širší veřejnosti a který vede do společných prostor, kde se bezprostředně nachází schránky, schodiště atd., na straně druhé. Požadavky na snímání vstupu do obydlí budou jistě přísnější než požadavky na snímání vstupu do společných prostor bytového domu, který zdaleka svým adresátům neposkytuje takovou míru soukromí.

[91] Jak vyplývá z pořízeného záznamu, přízemí protějšího domu tvoří nebytové prostory, mající charakter výkladů (slouží k provozu kavárny a obchodu). Uprostřed snímaného domu se nachází vchod, který slouží ke vstupu do vnitřního dvora obytného domu, nikoliv ke vstupu do konkrétního bytu nebo obydlí. Nemůže tedy jít o výsostně intimní nebo osobní prostor obyvatel tohoto obytného domu, který by byl srovnatelný se vstupem do bytu nebo obydlí.

[92] Kamerový systém byl nastaven efektivně, snímál tu část veřejného prostranství, z níž vycházely útoky na dům stěžovatele. Sklopení nebo zmenšení úhlu snímání by mělo za následek zbytečnost provozovaného systému, neboť ten by nebyl vůbec s to zachytit případné útoky. Nastavení kamery, která snímá veřejný prostor, musí umožnit dosažení účelu snímání. Stěžovatel svým kamerovým systémem nepřekročil oblast, která by byla neúměrná ve vztahu k dosaženému cíli (ochrany majetku a tělesné integrity). Snímál přímo tu oblast, ze které vzešly jak předcházející, tak poslední útok. Snímání menší oblasti by se minulo svým cílem, neboť zde bylo evidentní, že pachatelé ostřelovali jeho dům z větší vzdálenosti.

[93] Posledním požadavkem, který zdejší soud shledal rovněž za splněný, je respektování čl. 4 odst. 4 Listiny spočívající v šetření podstaty a smyslu omezeného základního práva. Svým technickým řešením, přístupem a dalšími výše uvedenými okolnostmi provozoval stěžovatel svůj kamerový systém k účelu stanovenému, legitimnímu, předvídatelnému, a to způsobem, který nezasahoval nepřiměřeně do základních práv a svobod snímaných osob. Při dosažení svého cíle tak šetřil jak podstatu, tak smysl práv (čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny).

[94] Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na shora citovaný rozsudek čj. 3 As 124/2013-34 (věc 3 *D Production*), kterým prý zdejší soud akceptoval zákaz zpracovávat osobní údaje z kamer sledujících přístupové veřejné komunikace k bytovému domu a dále kamery sledující nadbytečné veřejné prostory přímo nesouvisející s majetkem provozovatele kamerového systému. Nic takového ovšem z rozsudku ve věci 3 *D Production* neplyne. Především nutno říci, že kasační stížnost ve věci 3 *D Production* namítala vady kontroly ze strany žalovaného, tvrdila, že prostory vůbec nebyly nahrávány, ale toliko průběžně monitorovány, argumentovala neurčitostí vymezení prostor, na kterých nesmí být prováděno kamerové snímání, a konečně tvrdila, že všechny snímané osoby vyslovily se shromažďováním osobních údajů souhlas. Takto vy-

mezeným kasačním námitkám odpovídá i stručný rozsudek Nejvyššího správního soudu. Zdejší soud však nevysslovil naprosto žádný právní názor o zákonnosti zákazu snímat veřejné komunikace. Správní soudy zásadně hodnotí toliko argumenty snesené žalobou nebo, v případě Nejvyššího správního soudu, kasační stížností. Pokud správní soud nezruší rozhodnutí správního orgánu, činí tak proto, že se neztotožnil s důvody žaloby či kasační stížností. Rozhodně to ale neznamená, že by správní soud schválil zákonnost těch částí rozhodnutí správního orgánu, které nebyly kvalifikovaným způsobem zpochybněny.

[95] Žalovaný dále odkazuje na rozsudek ve věci *Evropský investiční holding*, citovaný v bodu [38] shora, a rozsudek ve věci téhož stěžovatele čj. 5 As 158/2012-49, rovněž citovaný výše, ve kterých zdejší soud schválil posouzení umístění kamer v prostorách hotelu. Ani jeden z judikátů však neobsahuje žádné zobecnitelné závěry, které by byly přenositelné z oblasti hotelových kamerových systémů na kamerové systémy používané na rodinných či bytových domech. V obou věcech navíc reagoval Nejvyšší správní soud na test proporcionality provedený žalovaným, a s tímto testem se ztotožnil. V nyní řešené věci naopak žalovaný provedl test proporcionality zkratkovitě a schematicky, s argumentem, že jakékoliv snímání vchodu do jiného domu je vždy rozporné se zákonem. Proč je takovýto závěr protiústavně paušalizující, zdejší soud vysvětlil shora.

[96] Žalovaný konečně odkazuje na „*judikaturu obecných soudů*“, konkrétně na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 11. 2009, sp. zn. 24 C 45/2007, který nařídil odstranění kamer umístěných v domě jejich majiteli (rozsudek žalovaný připojil). Pokud tedy dle žalovaného nemohou zasahovat do soukromí obyvatel majitelé domů, tím spíš nemohou obdobným způsobem zasahovat do soukromí obyvatel domů třetí osoby, které k tomuto domu nemají žádný vztah.

[97] Ani s tímto argumentem žalovaného Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 24 C 45/2007 je rozsudkem soudu I. stupně, nepředstavuje

tedy v žádném případě „*judikaturu obecných soudů*“, jak o ní hovoří žalovaný. Navíc je z jeho odůvodnění zřejmé, že Krajský soud v Brně neaspíroval na nějaké obecnější právní závěry, ale reagoval na individuální jedinečnou skutkovou situaci, ve které nebyli provozovatelé kamerového systému v bytovém domě s to jakkoliv jeho provozování rozumně vysvětlit, respektive ho vysvětlovali způsobem zjevně šikanózním a lživým. Z tohoto rozhodnutí rozhodně neplyne závěr, který v něm mylně hledá žalovaný, totiž že by v bytových domech mohl kdokoliv kdykoliv požadovat odstranění kamerového systému ve společných prostorách domu.

[98] Kasační námitka je tedy důvodná, na věc vskutku dopadá § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů, neboť provozování kamerového systému bylo *nezbytné pro ochranu práv a právem chráněných zájmů správce*, aniž by zpracování osobních údajů bylo v rozporu s právem subjektu údajů na ochranu jeho soukromého a osobního života.

V.F Informační povinnost podle § 11 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů a povinnost oznámit zpracování osobních údajů žalovanému podle § 16 odst. 1 téhož zákona

[99] Stěžovatel směřuje své kasační námitky proti povinnosti informovat subjekt údajů o zpracovávání (§ 11 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů) a proti povinnosti písemně oznámit žalovanému, že hodlá jako správce zpracovávat osobní údaje (§ 16 odst. 1 téhož zákona). Uvádí, že zmíněné povinnosti nemá, a to na základě výjimky uvedené v § 11 odst. 3 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů (výjimka z povinnosti informovat) a v § 18 odst. 1 písm. b) tohoto zákona (výjimka z oznamovací povinnosti). Zdejší soud projednal obě námitky společně, neboť městský soud i stěžovatel používají shodnou argumentaci v případě obou výjimek.

[100] Městský soud ve svém rozsudku potvrdil povinnost stěžovatele jakožto správce kamerového systému informovat subjekt údajů dle § 11 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů o zpracování, protože zaznamená-

val bezprostředně subjekty údajů, což znamená, že první podmínka výjimky (návěti § 11 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů) nebyla splněna. Ani druhá podmínka výjimky z povinnosti informovat subjekt údajů uvedená v § 11 odst. 3 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů nebyla stěžovatelem splněna, neboť zpracování osobních údajů osob vykytujících se na ulici před jeho domem stěžovateli nebylo třeba k uplatnění práv a povinností vyplývajících ze zvláštního zákona. Právo na náhradu škody lze uplatnit i bez pořízeného záznamu, přičemž osobní údaje valné většiny snímaných osob stěžovatel vůbec nepotřeboval k uplatnění práva na náhradu škody. Obdobně platí i v případě výjimky z oznamovací povinnosti vůči žalovanému uvedené v § 18 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů. Městský soud tak dovodil, že stěžovatel se dopustil přestupků podle § 44 odst. 2 písm. f) a i) zákona o ochraně osobních údajů, za což byl žalovaným právem sankcionován.

[101] Nejvyšší správní soud shledává kasační námitky stěžovatele nedůvodnými.

[102] „[K]orektní zpracovávání osobních údajů předpokládá, že subjekty údajů jsou informovány o probíhajícím zpracování a že mají nárok, pokud jsou údaje získávány od nich, na přesné a úplné informace o okolnostech tohoto shromažďování“ (bod 38 odůvodnění směrnice 95/46/ES). Zpracování osobních údajů prostřednictvím kamerového systému musí být za každých okolností transparentní. Jak stanoví § 11 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů, „[s]práve je při shromažďování osobních údajů povinen subjekt údajů informovat o tom, v jakém rozsahu a pro jaký účel budou osobní údaje zpracovány, kdo a jakým způsobem bude osobní údaje zpracovávat a komu mohou být osobní údaje zpřístupněny, nejsou-li subjektu údajů tyto informace již známy. Správce musí subjekt údajů informovat o jeho právu přístupu k osobním údajům, právu na opravu osobních údajů, jakož i o dalších právech stanovených v § 21.“ Podle § 11 odst. 3 písm. b) „[i]nformace a poučení podle odstavce 1 není povinen správce poskytovat

v případech, kdy osobní údaje nezískal od subjektu údajů, pokud zpracování osobních údajů mu ukládá zvláštní zákon nebo je takových údajů třeba k uplatnění práv a povinností vyplývajících ze zvláštních zákonů“.

[103] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem žalovaného, vyjádřeným v jeho rozhodnutí I. stupně ze dne 4. 8. 2008 na s. 8, že stěžovatel měl dle § 11 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů povinnost umístit na viditelném místě na svém domě tabulku s informací o provozování kamery se záznamem (dle zdejšího soudu postačí třeba i piktoqram kamery), uvedením správce osobních údajů a kontaktu, kde budou poskytnuty veškeré informace vyžadované dle § 11 odst. 1 citovaného zákona (webová stránka správce, e-mailový či telefonický kontakt na pověřenou osobu atd.).

[104] Stěžovatel namítá, že na informační povinnost v tomto případě dopadá výjimka dle § 11 odst. 3 písm. b) věty první zákona o ochraně osobních údajů. Tvrdí, že nezískával osobní údaje přímo od subjektů údajů (viz návěti § 11 odst. 3 citovaného zákona). Navíc opačný závěr je dle stěžovatele nutno za pomoci teleologické redukce odmítnout, neboť by znamenal, že každý správce kamerového systému by musel plnit oznamovací povinnost podle § 11 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů; v případě kamerových systémů se jedná o nesplnitelnou podmínku. Městský soud prý rovněž nesprávně posoudil i druhou podmínku [§ 11 odst. 3 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů]; městský soud se spokojil s faktem, že formálně žaloba na náhradu škody podat lze, ale reálné vymožení práva na náhradu škody bez pomoci kamerového systému nijak nezohlednil.

[105] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že je nepochybné, že stěžovatel kamerovým systémem zaznamenával bezprostředně subjekty údajů. Výjimka z informační povinnosti se proto neuplatní již jen proto, že osobní údaje získal od subjektu údajů, tedy nesplnil podmínku v návěti § 11 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů. Takovýto výklad neukládá stěžovateli ani žádnou nesplnitelnou podmínku a nepopírá jeho právo provo-

zovat kamerový systém. Informační cedule ve smyslu § 11 odst. 1 citovaného zákona není ničím, co by nad průměrnou míru omezovalo možnost kamerový systém provozovat. Navíc je třeba předpokládat, že informace o provozování kamerového systému může mít i značný preventivní a odstrašující význam. Jinými slovy informační cedule ve skutečnosti posílí účinnost kamerového systému v jeho základní funkci – ochraně majetku a zdraví správce či jiných osob.

[106] Stěžovatel dále tvrdí, že neměl vůči žalovanému ani oznamovací povinnost. V případě výjimky z oznamovací povinnosti je podmínka shodná s podmínkou § 11 odst. 3 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů, proto stěžovatel odkazuje na předešlou argumentaci. Na závěr ještě dodává, že z výjimky uvedené v § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů lze dovodit i výjimku z registrační povinnosti. Stylizace obou výjimek je pro stěžovatele totožná, a proto je ochrana majetku dostatečným důvodem pro přiznání výjimky z registrační povinnosti uvedené v § 18 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů.

[107] Nejvyšší správní soud k tomuto závěru následující.

[108] Podle § 16 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů „[t]en, kdo hodlá jako správce zpracovávat osobní údaje nebo změnit registrované zpracování podle tohoto zákona, s výjimkou zpracování uvedených v § 18, je povinen tuto skutečnost písemně oznámit [žalovanému] před zpracováváním osobních údajů“. Cílem oznamovací povinnosti „je zveřejnění účelu zpracování, jakož i jeho základních vlastností, aby byla umožněna kontrola jeho souladu s vnitrostátními předpisy přijatými k provedení této směrnice“ (bod 48 odůvodnění směrnice 95/46/ES). Směrnice 95/46/ES (bod 49 odůvodnění) umožňuje členským státům „zavést výjimky z oznamovací povinnosti a zjednodušení požadovaného oznámení v případech, kdy zpracování údajů nejsou způsobilá poškodit práva a svobody subjektů údajů, za podmínky, že jsou v souladu s opatřením členského státu, které upřesňuje příslušné meze“.

[109] Český zákon o ochraně osobních údajů je v tomto směru velmi strohý a žádnou zvláštní výjimku z registrační povinnosti jmenovitě pro kamerové systémy nezná. Tím se paušalizující česká úprava liší od sofistikovaných a mnohem detailnějších úprav zahraničních. Jako příklad lze uvést rakouský spolkový zákon o ochraně osobních údajů, již citovaný v bodu [52] shora, který upravuje speciální ustanovení pro kamerové systémy v části 9a a v § 50c odst. 2 přímo uvádí, že v případě (a) kamerového systému bez záznamu a (b) v případě, že záznam z kamerového systému je uchováván na analogové úložní médium, nebude takovýto kamerový systém podléhat registrační povinnosti, což nezabýváje správce dalších povinností vyplývajících z tohoto zákona.

[110] Stěžovatel se dovolává aplikace obecné výjimky z registrační povinnosti dle § 18 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů, podle něhož se oznamovací povinnost podle § 16 nevztahuje na zpracování osobních údajů, „*kteřé správci ukládá zvláštní třeba k uplatnění práv a povinností vyplývajících ze zvláštního zákona*“. Odvolává se přitom na svou argumentaci k § 5 odst. 2 písm. e) téhož zákona. Ke stěžovatelem tvrzené podobnosti mezi formulací výjimky § 5 odst. 2 písm. e) (k tomu blíže V.E) a výjimky z registrační povinnosti dle § 18 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů lze uvést, že jde o odlišná ustanovení s odlišným smyslem a funkcí. Výjimka podle § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů umožňuje stěžovateli snímat svým kamerovým systémem veřejný prostor, aniž by potřeboval souhlas snímaných subjektů údajů, tudíž ho opravňuje k určitému jednání. Formalistický výklad této výjimky tak, jak jej učinil žalovaný, by vedl k nemožnosti provozovat valnou většinu kamerových systémů, což je samozřejmě výklad neudržitelný. Naproti tomu výjimka podle § 18 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů správce potenciálně zbaví určité povinnosti, a to jen v případě, že konkrétní osobní údaj (údaje) je nutný a potřebný k uplatnění práv.

[111] Jak správně uvedl žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, argument stěžovatele by absurdně vedl k vynětí z registrační povinnosti všech zpracování podle § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů, tedy zpracování, která jsou realizována bez souhlasu subjektu údajů. Jsou to ovšem právě tato zpracování, která jsou svou povahou často riziková a na hraně proporcionality zasahují do práv subjektů. Bylo by tedy popřením smyslu vykládaného zákona, pokud by aplikace jedné výjimky, která by založila právo zpracovávat údaje bez souhlasu jejich subjektů, automaticky aktivovala další výjimku, totiž vynětí z registrační povinnosti. Právě naopak, pokud zákon nestanoví jinak, v těchto případech by samotní správci měli dbát své povinnosti a ještě před samotným zpracováním nechat svůj systém posoudit žalovaným.

[112] Celý komplex těchto kasačních námitek je tedy nedůvodný.

VI.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[113] Nejvyšší správní soud shrnuje, že z důvodů uvedených v části V.E dospěl k závěru, že stěžovatel provozoval svůj kamerový systém v souladu s § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů. Proto stěžovatel nemohl být vůbec postížen za přestupek podle § 44 odst. 2 písm. e) tohoto zákona; zpracovával totiž osobní údaje sice bez souhlasu

subjektu údajů, ovšem za splnění podmínek uvedených v § 5 odst. 2 písm. e). Stěžovatel naproti tomu porušil ve vztahu ke snímaným osobám svou povinnost informační dle § 11 zákona o ochraně osobních údajů, protože mohl být postížen dle § 44 odst. 2 písm. f) tohoto zákona, respektive ve vztahu k žalovanému svou povinností oznamovací dle § 16 odst. 1, protože mohl být postížen dle § 44 odst. 2 písm. i) citovaného zákona. Přesto nelze stěžovatele za jeho opomenutí postihnout, a to se zřetelem na situaci naprosté právní nejistoty vytvořené nejasným právem Evropské unie a toto právo implementujícím obsahově nejasným českým zákonem, v kombinaci s celkově nekonzistentní správní praxí žalovaného; postih stěžovatele byl proto v rozporu s čl. 7 odst. 1 Úmluvy (viz k tomu část V.D).

[114] Nejvyšší správní soud na základě shora předestřené argumentace dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto soud napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. S ohledem na důvody zrušení rozsudku městského soudu přistoupil Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. také ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a jemu předcházejícího rozhodnutí I. stupně. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 4 s. ř. s. pak vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

Právo na informace: existence požadovaných informací; význam existence povinnosti disponovat určitými informacemi

k § 7 až § 11 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákonů č. 101/2000 Sb., č. 159/2000 Sb., č. 413/2005 Sb., č. 61/2006 Sb., č. 32/2008 Sb., č. 254/2008 Sb., č. 274/2008 Sb., č. 123/2010 Sb. a č. 375/2011 Sb.^{*)}

k zákonu č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění do 31. 12. 2013

ke správnímu řádu (č. 500/2004 Sb.) ve znění účinném do 31. 12. 2013

I. Pokud při vyřizování žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, povinný subjekt zjistí, že požadované infor-

^{*) S účinností od 1. 1. 2015 byl § 11 odst. 4 změněn zákonem č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů.}

mace má (i když je ze zákona shromažďovat nemusí), je povinen je žadateli poskytnout, nejedná-li se o výluky podle § 7 až § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím.

II. Skutečnost, zda měl povinný subjekt zákonem stanovenou povinností danými údaji disponovat (například podle zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, nebo podle správního řádu z roku 2004), je relevantní, zjistí-li povinný subjekt, že požadované informace již nemá, jelikož byly vymazány nebo odstraněny. V takovém případě musí informace, kterými byl povinen disponovat, opět vytvořit.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2015, čj. 6 As 136/2014-41)

Prejudikatura: č. 134/2004 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 223/2010 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 517/10).

Věc: Akciová společnost O2 Czech Republic proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím ze dne 19. 6. 2012 (dále jen „rozhodnutí I. stupně“) žalovaný částečně odmítl žádost žalobkyně o poskytnutí informací vztahujících se ke správnímu řízení vedenému proti žalobkyni ve věci možného zneužití dominantního postavení. Rozklad podaný proti tomuto rozhodnutí předseda žalovaného zamítl rozhodnutím ze dne 13. 9. 2012.

Toto rozhodnutí napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Brně, který svým rozsudkem ze dne 30. 5. 2014, čj. 62 Af 103/2012-133, rozhodnutí předsedy žalovaného zrušil. Krajský soud dospěl k závěru, že je nesporné, že žalovaný je povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, že přenesl část své činnosti jako orgánu státní správy v souvislosti s šetřením činnosti žalobkyně ve věci možného zneužití dominantního postavení na soukromý subjekt – společnost s ručením omezeným CRS Economics, a že je tedy nepochybné, že žalovaný za součinnosti společnosti CRS Economics zjišťoval a shromažďoval informace, které se žalobkyně přímo týkaly. Zároveň krajský soud uvedl, že v projednávané věci není oprávněn posuzovat otázku, o jaké informace se jedná, a tedy na kolik mají být součástí správního spisu, který je veden ve správním řízení vedeném se žalobkyní. Tato otázka může být řešena až v případném meritorním přezkumu správního rozhodnutí ve věci samé, v němž může být posouzeno, zda nosné skutkové důvody správního rozhodnutí mají oporu v podkladech, které musí být součástí správního spisu.

Pokud však žalovaný coby povinný subjekt shromažďuje za součinnosti s jiným subjektem informace o žalobkyni, musí mít podle krajského soudu žalobkyně oprávnění požadovat veškeré informace materializované v souvislosti s takovým shromažďováním a žalovaný musí mít povinnost mu takové informace poskytnout, a to bez ohledu na to, zda jde o informace tvořící podklad rozhodnutí v rámci řízení, které s účastníkem vede. Žádost žalobkyně o informace, jak a proč o ní žalovaný se společností CRS Economics komunikuje, byla tedy podle krajského soudu legitimní. Pokud by totiž žalovaný jako povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím o žalobkyni navenek komunikoval, poskytoval o ní informace a žalobkyně by zároveň neměla k dispozici nástroj, prostřednictvím kterého by mohla seznat přesný rozsah a obsah takovéto komunikace, vedlo by to k popření jejího ústavně garantovaného práva na informační sebeurčení. Nástrojem pro získání takové komunikace je, vedle oprávnění nahlížet do správního spisu, právě zákon o svobodném přístupu k informacím. Argumentace žalovaného, která se věnuje tomu, zda se v případě požadovaných informací jednalo o informace podpůrného charakteru, které posléze nebyly využity, nevyústily v autorizovaný výstup, a proto nebyly evidovány, přitom podle krajského soudu smysl práva na informace popírá. Právo na informační sebeurčení totiž nemůže být vyčerpáno tím, že má žalobkyně jako účastník správ-

ního řízení právo nahlížet do správního spisu, a to tím spíše, že z procesního postoje žalovaného je zcela jasné patrné, že veškerá požadovaná komunikace součástí správního spisu není. Skutečnost, že část požadovaných informací není, ať už z jakéhokoli důvodu, žalovaným považována za podklad správního rozhodnutí, a tudíž není součástí správního spisu, nelze ztotožnit se žádným z důvodů pro odmítnutí jejich poskytnutí ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Taková interpretace citovaného zákona ve svém důsledku nepřijatelně redukuje právo na informace toliko na právo na nahlížení do spisu ve smyslu správního řádu, je vůči oprávněnému subjektu zcela restriktivní a popírá smysl a podstatu práva na informace ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Podle krajského soudu z rozhodnutí žalovaného neplyne, že by nosným důvodem pro odmítnutí poskytnutí požadované informace byla skutečnost, že požadované informace neexistují, protože byly například vymazány či skartovány. Důvodem byla skutečnost, že se převážně jednalo o informace podpůrného charakteru, které posléze nebyly využity, nevyústily v autorizovaný výstup, a proto nebyly evidovány a zařazeny do správního spisu. Tato skutečnost je však podle krajského soudu irelevantní, jelikož kritériem pro poskytnutí informací musí být to, zda takové informace existují, či nikoli. Pokud existují, pak je nutno takové informace pokládat za výstup určité etapy činnosti povinného subjektu, bez ohledu na to, jak s nimi naložil pro účely jím vedeného správního řízení, a žalobkyně coby oprávněný subjekt má na jejich poskytnutí právo. Aplikace § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, o které opřel žalovaný své rozhodnutí, přichází podle krajského soudu v úvahu pouze v případech, kdy požadované informace k dispozici nebyly, nejsou a povinný subjekt ani neměl a nemá povinnost jimi disponovat. Veškerá, nadto nepřehledná, argumentace žalovaného o tom, že se jednalo o podpůrné, nevyužitě a neautorizované informace, se s důvody podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím míjí.

Pokud předseda žalovaného ve svém rozhodnutí argumentoval ohledně charakteru požadovaných informací, že takové informace „už neexistují, byly-li vůbec vytvořeny“, byla taková argumentace podle krajského soudu nepřezkoumatelná, jelikož to, zda tyto informace existovaly, či nikoli, bylo žalovaným zamlžováno. Nevyjadřuje-li se předseda žalovaného ve svém rozhodnutí jasně, zda se jednalo o informace existující, či nikoli, pak z jeho argumentace nebylo možné ani při nejvyšší míře pečlivosti seznat, zda shledal správným závěr obsažený v rozhodnutí I. stupně o odmítnutí poskytnout informace z toho důvodu, že mají „pomocný charakter“ (pak by ovšem skutečnost, zda byly informace později vymazány či skartovány, byla pro posouzení důvodnosti odvolání zcela irelevantní), anebo zda se naopak předseda žalovaného nezotožnil s nosnými důvody rozhodnutí I. stupně, nicméně vlastním šetřením zjistil, že informace byly v mezidobí skartovány, či vymazány. K tomu krajský soud uvedl, že závěr o tom, že byly požadované informace, resp. jejich nosiče, zničeny, skartovány či vymazány, se neopírá o žádné skutkové důvody, které by vyplývaly z podkladu rozhodnutí. Krajský soud tedy uzavřel, že skutkově nepodložená a rozporná argumentace žalovaného bránila věcnému přezkumu zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Krajský soud proto rozhodnutí předsedy žalovaného pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný („stěžovatel“) podal proti rozhodnutí kasační stížnost, v níž uvedl, že z logiky věci vyplývá, že pokud požadovaná informace neexistuje (správní orgán jí nedisponuje), pak jí není možné poskytnout, což je faktickým důvodem pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informací. I když existují situace, ve které je stěžovatel povinen informací vytvořit, pokud jí nedisponuje, jedná se toliko o případy, kdy má povinnost předmětnou informací disponovat. Stěžovatel má takovou povinnost například ve vztahu k jím vedeným správním spisům, přičemž správní spisy tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písem-

nosti, které se vztahují k dané věci. Informace, jejichž poskytnutí se žalobkyně domáhala, se týkaly řízení, které je s ní vedeno. Ve vztahu k tomuto řízení byl stěžovatel povinen zachovávat jen ty dokumenty, jež byly nebo měly být součástí správního spisu. K dalším dokumentům (například neformální elektronické komunikaci mezi ním a třetí osobou) se taková povinnost nevztahuje a stěžovatel má volnost tyto informace skartovat či vymazat, přičemž v případě jejich zničení je není povinen znovu vytvářet.

V odpovědi na jednotlivé body žádosti žalobkyně stěžovatel buď informaci poskytl, nebo její poskytnutí odmítl s odkazem na to, že tato informace již byla účastníku řízení zpřístupněna nebo proto, že taková informace nikdy nevznikla, nebo proto, že jí nedisponuje (ač jí možná disponuje třetí osoba) nebo protože takové informace nemá k dispozici a současně nemá ani povinnost takovou informaci disponovat. V rozhodnutí předsedy stěžovatele pak bylo na více místech zřetelně řečeno, že tam, kde rozhodnutí I. stupně zdůrazňuje, že stěžovatel neměl povinnost danou informaci vést ve spisové službě, je tím třeba rozumět, že požadované informace neměl a ani nemá k dispozici a že takové informace příslušný pracovník odstranil, případně že k jejich vzniku vůbec nedošlo. To, které informace v působnosti stěžovatele nikdy nevznikly, je přitom zřejmé z odůvodnění odmítnutí jednotlivých bodů žádosti v rozhodnutí I. stupně, proto to nebylo třeba v rozhodnutí předsedy dále rozvádět. Uvedené rozhodnutí tak nemůže být nepřezkoumatelné, protože to, které konkrétní informace stěžovatel nikdy neměl k dispozici, vyplývá z dílčích odůvodnění rozhodnutí I. stupně. Stěžovatel totiž poukázal na to, že obě rozhodnutí je třeba z pohledu přezkumu ve správním soudnictví vnímat jako jeden celek a jednotlivé argumenty vykládat ve vzájemných souvislostech.

Stěžovatel dále krajskému soudu vytkl, že zrušující výrok rozsudku opřel o údajnou nepřezkoumatelnost rozhodnutí předsedy stěžovatele, a to na základě citace „*informace už neexistují, byly-li vůbec vytvořeny*“, která se

však ve zrušeném rozhodnutí nevyskytuje, a nevyskytuje se v něm ani jiné tvrzení, které by mělo stejný smysl. Naopak je podle stěžovatele z celého rozhodnutí zcela zjevné, že informace, jejichž poskytnutí odmítl, neexistují, přičemž některé z nich ani nikdy nevznikly. V obou správních rozhodnutích neexistuje jediné místo, kde by stěžovatel tvrdil, že některou z informací k dispozici má, a přesto ji nevydá, například pro její podpůrný charakter. Pouze takové tvrzení by přitom podle stěžovatele mohlo svědčit ve prospěch údajné nepřezkoumatelnosti tak, jak ji zdůvodnil krajský soud.

Krajský soud ve svém rozsudku uvedl, že v rozhodnutí předsedy stěžovatele nenalezl žádné skutkové důvody, o které by se možná neexistence požadovaných informací opírala. V této souvislosti stěžovatel ve své kasační stížnosti namítl, že žádné skutkové důvody fakticky uvést nemohl, protože takové informace již neexistují, a takovou negativní skutečnost není v jeho silách prokázat. Stěžovatel tak může pouze konstatovat, že dané informace neexistují, což v napadeném rozhodnutí učinil. Krajský soud tak *de facto* po stěžovateli požaduje, aby doložil, že žalobkyní označené informace skutečně neexistují, což je však u informací, které byly fyzicky skartovány či smazány, nemožné. Podle stěžovatele má naopak povinnost prokázat pozitivní skutečnost, že žalobkyní požadované informace existují, krajský soud (resp. žalobkyně) to však ve svém rozsudku nečiní.

Stěžovatel dále v kasační stížnosti namítl, že rozsudek krajského soudu nijak nespecifikuje, k jaké části rozhodnutí stěžovatele se vztahuje, přestože odůvodnění jednotlivých dílčích odmítnutí poskytnutí informací v rozhodnutí I. stupně se značně liší, díky čemuž stěžovateli není z napadeného rozsudku zřejmé, zda krajský soud shledal některé jeho dílčí důvody odmítnutí oprávněnými, a pokud ano, které. Již z toho podle stěžovatele plyne nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, jelikož takové soudní rozhodnutí neumožňuje správnímu orgánu určit, v jakém rozsahu je vázán právním názorem správního soudu o nutnosti do-

plnění skutkového stavu či v jakém rozsahu shledal správní soud jeho závěry chybnými. Krajský soud současně nijak nepřihlédl k tomu, že stěžovatel konstantně tvrdil neexistenci informací, jejichž poskytnutí odmítl, a naopak nepodloženě dospěl k závěru, že nelze rozpoznat, zda „se jednalo o informace existující, či nikoliv“. V takovém případě se stěžovatel domnívá, že závěr krajského soudu je nejenom věcně nesprávný, ale také nepřezkoumatelný, jelikož není zřejmé, o co přesně se krajský soud při tvorbě svého závěru opřel, ani k jaké části napadených rozhodnutí se vztahuje.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně především uvedla, že považuje napadený rozsudek krajského soudu po věcné stránce za správný a jeho odůvodnění za konzistentní, logické a přesvědčivé. Žalobkyně svou žádostí realizovala své ústavně garantované právo na informace zaručené čl. 17 Listiny, jehož důležitým aspektem je i kontrola způsobu, jakým orgány veřejné moci vykonávají svěřenou pravomoc. V případě žádosti žalobkyně se jednalo o důvodné pochybnosti o postupu stěžovatele, který zjevně arbitrárním způsobem nakládá s dokumenty souvisejícími s jeho úředním postupem. Nezanedbatelným aspektem žádosti je i právo na informační sebeurčení žalobkyně, tedy kontrola způsobu, jakým stěžovatel nakládá s informacemi získanými o ní při výkonu své působnosti. Při výkladu jakéhokoliv omezení práva na informace je třeba šetřit jeho podstatu a smysl a vyvarovat se zneužití takového omezení podle čl. 4 odst. 4 Listiny. Touto maximou je nutné řídit se při výkladu výjimek z informační povinnosti, včetně § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, jehož účelem je chránit povinné osoby před žádostmi o informace, kterými nedisponují, nedisponovaly a disponovat ani nejsou povinny. Naopak tato výjimka nemůže sloužit formalistickému omezování poskytování informací, kterými stěžovatel disponuje, či dokonce jako záminka pro arbitrární utajování informací podle nejasných kritérií. Tímto způsobem postupoval stěžovatel, který uměle vytvořil kategorii informací, které sice byly

pořízeny v souvislosti s výkonem jeho působnosti, a to dokonce v souvislosti s šetřením žalobkyně, ale jsou považovány za „přípravné“ nebo je stěžovatel „nehodlá dále využít“, a proto se rozhodl je neevidovat ve spisové službě, čímž tyto informace fakticky postavil na rovinu s informacemi neexistujícími. Výklad § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, jak jej provedl stěžovatel, směřuje podle žalobkyně zcela mimo jeho účel, představuje pouhé sofistikované zdůvodnění zjevné nespravedlnosti a vede k popření garantovaného práva na informace. Naopak se žalobkyně domnívá, že povinný subjekt musí poskytnout informaci, kterou reálně disponuje, jakož i informaci, kterou nedisponuje, ač by jí disponovat měl. Závěr o legitimitě požadavku na poskytnutí informací vede podle žalobkyně i k závěru o povinnosti stěžovatele vynaložit přiměřené úsilí k získání informací pro případ, že by došlo k jejich smazání (např. obnovením komunikace ze záloh).

Žalobkyně dále uvedla, že krajský soud právem posoudil rozhodnutí předsedy stěžovatele jako nepřezkoumatelné, jelikož z něj nebylo možné žádným způsobem vyčíst, z čeho předseda stěžovatele vycházel, pokud tvrdil, že žalobkyni požadované informace neexistují. Naopak podle žalobkyně z rozhodnutí zjevně vyplývá, že předseda stěžovatele zcela rezignoval na jakýkoliv faktický přezkum postupu stěžovatele a existenci požadovaných informací vůbec neověřoval. Jeho závěr není opřen o jakékoliv vlastní ověřování toho, zda stěžovatel každou jednotlivou požadovanou informaci disponuje, ale toliko na pouhém předpokladu, že stěžovatel nedisponuje žádnou informací, kterou nezařadí do spisu.

V rozhodnutí předsedy stěžovatele nebylo nijak rozvedeno, z jakého důvodu měl příslušný pracovník informace odstranit, pokud stěžovatel od jejich použití upustil, a především zda bylo prověřeno, zda k tomuto údajnému zničení došlo. S ohledem na to se žalobkyně ztotožňuje se závěrem krajského soudu o fundamentální nepřezkoumatelnosti rozhodnutí. Tento závěr se přitom neopírá

o nepřesnou citaci rozhodnutí předsedy stěžovatele, jak je naznačováno v kasační stížnosti, ale o celkový rozbor jeho odůvodnění. Závěr krajského soudu lze podle žalobkyně při určité míře nadsázky shrnout tak, že stěžovatel nemůže tvrdit, že informaci nemá, pokud ji nehledal.

Žalobkyně dále uvedla, že se podle ní problematika dokazování neexistující skutečnosti rozsudku krajského soudu vůbec netýká. Argumentaci stěžovatele označila v tomto směru za nepřipadnou, jelikož krajský soud rozhodnutí předsedy stěžovatele nevytkl neprokázání negativní skutečnosti. Základním problémem tohoto rozhodnutí je to, že z něj vůbec nevyplývá, že by byla reálně zkoumána existence každé jednotlivé informace, namísto toho předseda stěžovatele ve svém rozhodnutí spoléhal na ničím nepodložené předpoklady. Konstatování, že toto rozhodnutí neuvádí žádné skutkové okolnosti, jakým způsobem došlo k ověření existence požadovaných informací a k závěru o jejich neexistenci, tak nelze jakkoliv ztotožňovat s požadavkem průkazu negativní skutečnosti. Stěžovatel navíc podle žalobkyně vykládá negativní důkazní teorii zjednodušeně a nesprávně; stěžovatel se dovolává nikoliv trvajících stavu (neexistence informací), ale změny určitého stavu, tedy toho, že došlo k zničení (skartování či vymazání) určitých dokumentů, kterými disponoval, avšak usoudil, že mají toliko předběžnou povahu či že je dále nebude využívat. Přesunutí důkazního břemene na žalobkyni by nevedlo ke spravedlivému řešení situace a naopak by vedlo k popření samotného ústavně garantovaného práva na informace. Podle žalobkyně po ní nelze požadovat prokázání toho, že stěžovatel stále disponuje určitými informacemi, které jsou předmětem žádosti. Žadatel o informace samozřejmě nemá žádnou reálnou možnost získat informace z vnitřního fungování povinného orgánu. Navíc právě netransparentní postup stěžovatele při nakládání s informacemi týkajícími se žalobkyně je primárním důvodem podání žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Samotná negativní důkazní teorie je přitom podle žalobkyně recentním vývojem soudní

judikatury opouštěna jako překonaná a neodpovídající. Nadto se jedná o koncept civilního procesu. I když nachází využití i v judikatuře Nejvyššího správního soudu, děje se tak v souvislosti s problematikou azylového práva a prokazování majetkových poměrů azylantů, naopak si lze jenom těžko představit, že by mohla být v plném rozsahu vztažena na činnost orgánu veřejné moci, která je ovládána zásadou legality.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [18] Ze správního spisu vyplynulo, že žalobkyně podala dne 21. 5. 2012 žádost o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, která obsahovala celkem 60 bodů, v rámci kterých žádala žalobkyně stěžovatele o poskytnutí různých dokumentů, podkladů nebo formální či neformální komunikace v souvislosti s řízením vedeným stěžovatelem proti žalobkyni ve věci zneužití dominantního postavení. Žalobkyně svou žádost o poskytnutí informací odůvodňovala tím, že v předmětném řízení stěžovatel nezaložil do správního spisu celou řadu podkladových materiálů, na které je v něm vysloveně odkazováno a které se týkají vymezování relevantních trhů a vyhodnocování šetřených cenových praktik v daném řízení, a proto měly být součástí správního spisu. Stěžovatel vydal dne 19. 6. 2012 rozhodnutí I. stupně, kterým žádost částečně odmítl s odkazem na § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Výroky odmítající jednotlivé body žádosti byly odůvodněny vícero způsoby. Jednak tím, že se jedná o informace podpůrného charakteru, které nejsou evidovány ve spisové službě, že se nejedná o zaznamenaný autoritativní výstup, který by byl evidovaný ve spisové službě, že se jedná o výstup společnosti CRS Economics, ke kterému stěžovatel nemá žádné další dokumenty, že se jedná o nerealizovaný návrh nebo postup, od kterého stěžovatel v průběhu šetření

upustil, a který tak nepředstavuje zaznamenaný výstup, nebo že se jedná o informace, které nebyly stěžovatelem použity, tudíž nemá povinnost je evidovat ve spisové službě. Ve všech případech se proto jedná o neexistující informace, které stěžovatel nemá k dispozici, a proto je nebylo možné žalobkyni poskytnout. Žalobkyně následně napadla celé rozhodnutí I. stupně rozkladem, který byl rozhodnutím předsedy stěžovatele ze dne 13. 9. 2012 zamítnut. Rozhodnutí předsedy stěžovatele pak bylo zrušeno rozsudkem krajského soudu čj. 62 Af 103/2012-133 pro nepřezkoumatelnost.

[19] Podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím „[p]ovinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce“.

[20] Podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím „[p]ovinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací“.

[21] Podle § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím „[i]nformací pro účely tohoto zákona se rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního“.

[22] Podle § 63 odst. 1 ve spojení s § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o archivnictví a spisové službě“), vykonávají spisovou službu organizační složky státu.

[23] Podle § 17 odst. 1 správního řádu „[s]pis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektro-

nických médiích. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy.“

[24] Podle § 38 odst. 1 správního řádu „[ú]častníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu“.

[25] Podle § 38 odst. 4 správního řádu „[s] právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho částí“.

[26] Podle § 38 odst. 4 správního řádu „[z] nahlížení do spisu jsou vyloučeny jeho části, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti; to neplatí o částech spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, do takových částí spisu však může nahlížet pouze účastník řízení nebo jeho zástupce za předpokladu, že jsou předem seznámeni s následky porušení povinnosti mlčenlivosti o těchto skutečnostech a že o poučení je sepsán protokol, který podepíší“.

[27] V nyní projednávané věci bylo rozhodnutí předsedy stěžovatele zrušeno napadeným rozsudkem krajského soudu pro jeho nepřezkoumatelnost. Stěžovatel namítá, že takový závěr krajského soud není správný. V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné odkázat na svou předchozí judikaturu, ve které se problematikou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí opakovaně zabýval. Například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 134/2004 Sb. NSS se uvádí: „Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.“ Z judikatury Nejvyššího správního soudu rovněž vyplývá, že výše uvedené principy

prézkoumatelnosti zdůrazněné ve vztahu k rozhodnutím správních soudů je třeba vztáhnout i na případy, kdy jsou prézkoumávána správní rozhodnutí. Jen řádně a srozumitelně vysloveným právním závěrům správních orgánů lze totiž vytýkat jejich nesprávnost, resp. nezákonnost, a na základě takovýchto výtek je podrobit soudnímu prézkumu. Pokud pak správní rozhodnutí nedostojí vytčeným principům, například proto, že z něj nevyplývá, jaký skutkový základ (skutková zjištění) vzal rozhodující správní orgán za prokázaný a jak jej následně právně hodnotil (jaké konkrétní právní normy na něj aplikoval), je třeba na takové rozhodnutí správního orgánu pohlížet jako na nepřézkoumatelné (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2014, čj. 7 Afs 14/2014-80).

[28] Krajský soud svoje rozhodnutí o nepřézkoumatelnosti odůvodnil tím, že se závěry předsedy stěžovatele „*neopírají o žádné skutkové důvody*“ a že je jeho argumentace „*skutkově nepodložená*“. Stěžovatel v této souvislosti ve své kasační stížnosti namítá, že žádné skutkové důvody uvést nemohl, protože předmětné informace neexistují a takovou negativní skutečnost není v jeho silách prokázat. Krajský soud tak podle názoru stěžovatele vlastně požaduje „*prokázání nemožného*“. Nejvyšší správní soud se s touto námitkou stěžovatele neztotožňuje. I když po stěžovateli samozřejmě nelze požadovat poskytnutí neexistujících informací, lze po něm oprávněně požadovat zdůvodnění toho, jaké faktické skutečnosti jej vedly k závěru o tom, že požadované informace nemá. Z rozhodnutí předsedy stěžovatele (a ostatně ani z rozhodnutí I. stupně) však žádným způsobem nevyplývá, jakým způsobem, a zda vůbec se snažil zjistit, zda informacemi disponuje. Tedy zda za účelem tohoto zjištění vyvinul nějakou aktivitu, například se dotázal příslušných úředních osob, které vedly správní řízení ve věci žalobkyně a které tak komunikovaly se společností CRS Economics a shromažďovaly příslušnou dokumentaci, pokusil se informace vyhledat ve svých interních databázích nebo e-mailových schránkách apod. Z rozhodnutí předsedy stěžovatele skutečně nelze zjistit,

zda se pokoušel požadované informace nalézt a na základě jakých skutečností dospěl k závěru, že je fakticky nemá.

[29] Stěžovatel odmítnutí poskytnutí informací žalobkyni odůvodňoval vesměs tím, že se jedná o neexistující informace, jelikož nebyly z různých důvodů evidovány v rámci spisové služby, a tak neměl povinnost jimi disponovat. K této úvaze stěžovatele Nejvyšší správní soud konstatuje, že právo na informace zakotvuje na úrovni ústavního pořádku článek 17 Listiny. Toto základní právo a jemu odpovídající povinnost orgánu veřejné moci jsou klíčovými prvky vztahu mezi státem a jednotlivcem. Jeho smyslem je totiž participace občanské společnosti na věcech veřejných. Informování veřejnosti se týká fungování veřejné moci jako takové; pomocí těchto informací ji může veřejnost kontrolovat (srov. např. náleze Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10, N 223/59 SbNU 217, č. 223/2010 Sb. ÚS). Právo na informace tak poskytuje jednu z právních záruk zákonnosti ve veřejné správě. Jedním z hlavních významů veřejného subjektivního práva na informace je, že dává občanům možnost vykonávat kontrolní funkce ve vztahu k fungování veřejné moci, což představuje jeden ze základních atributů právního státu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012-14).

[30] Podrobnosti výkonu tohoto práva stanoví zákon o svobodném přístupu k informacím, který zároveň v § 7 – 11 upravuje důvody pro odmítnutí poskytnutí informací. Poskytnutí informace lze nad rámec těchto právních důvodů odmítnout také z důvodů faktických, které v zákoně z pochopitelných důvodů vyjmenovány nejsou. Typickým faktickým důvodem neposkytnutí informace je přitom situace, kdy povinný subjekt požadovanou informaci nemá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2008, čj. 2 As 71/2007-56).

[31] Jak správně uvádí stěžovatel ve své kasační stížnosti, i když povinný subjekt danou informaci nemá, je povinen ji nově vytvořit v případech, kdy je povinen danou informací disponovat: „*Prvotním předpokladem pro*

odmítnutí žádosti o informace s tím, že by šlo o vytvoření nových informací, je logicky skutečnost, že povinný subjekt danými informacemi v požadovaném tvaru dosud nedisponuje. Dalším důležitým předpokladem je to, že povinný subjekt nemá povinnost předmětnými informacemi disponovat. I v případě, že by poskytnutí požadovaných informací pro správní orgán objektivně představovalo nutnost vytvořit novou informaci, tedy může nastat situace, v níž správní orgán nebude oprávněn poskytnutí takových informací odeprít.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, čj. 1 As 141/2011-67, č. 2635/2012 Sb. NSS).

[32] Z výše uvedené judikatury zdejšího soudu jednoznačně vyplývá, že s ohledem na význam ústavně zaručeného práva na přístup k informacím je nutné k odmítnutí poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím přistupovat velice opatrně, a to i ohledem na požadavek obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny, který stanovuje, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Pokud je tedy povinnému subjektu doručena žádost o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, musí, v souladu se zásadou dobré správy podle § 4 odst. 1 správního řádu, primárně vyvinout úsilí, aby našel požadovanou informaci a poskytl ji žadateli. Povinný subjekt tedy musí nejprve zkoumat, zda požadovanými informacemi fakticky disponuje, a to bez ohledu na to, jestli takovou povinnost má podle zákona o archivnictví a spisové službě či podle jakéhokoliv jiného právního předpisu. Pokud zjistí, že požadované informace má (i když je ze zákona shromažďovat nemusí), je povinen je žadateli poskytnout, nejedná-li se o vyluky podle § 7 až § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím. Skutečnost, zda měl povinný subjekt zákonem stanovenou povinnost danými údaji disponovat (například podle zákona o archivnictví a spisové službě nebo podle správního řádu), je relevantní až v okamžiku, kdy povinný subjekt po šetření zjistí, že požadované informace skutečně nemá, jelikož byly vymazány ne-

bo odstraněny. V takovém případě má totiž podle výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu povinnost je opět vytvořit.

[33] Stěžovatel při vyřizování žádosti žalobkyně o informace fakticky přímo přistoupil k následujícímu kroku výše nastíněného algoritmu a rovnou začal argumentovat tím, že nemá povinnost disponovat požadovanými informacemi, a tudíž nemá povinnost je v případě jejich zničení opět vytvořit. Rozhodnutí předsedy stěžovatele však neobsahuje jakákoli skutková zjištění, která by svědčila o tom, že vyvinul odpovídající aktivitu za účelem nalezení požadovaných informací, pouze se v něm uvádí, že dané informace neexistují, jelikož stěžovatel nemá povinnost jimi disponovat. Z toho důvodu se lze závěrem krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí předsedy stěžovatele ztotožnit.

[34] Stěžovatel ve své kasační stížnosti namítal rovněž nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, který podle něho nijak nespécifikoval, k jaké části napadeného rozhodnutí se jeho závěry vztahují, přestože odůvodnění jednotlivých dílčích odmítnutí poskytnutí informací v rozhodnutí I. stupně se od sebe značně liší. Stěžovateli proto není z napadeného rozsudku zřejmé, zda krajský soud shledal některé jeho dílčí důvody odmítnutí oprávněnými, a pokud ano, které. Takové rozhodnutí prý stěžovateli neumožňuje určit, v jakém rozsahu je vázán právním názorem správního soudu o nutnosti doplnění skutkového stavu či v jakém rozsahu shledal správní soud jeho závěry chybnými. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že po přezkoumání napadeného rozsudku krajského soudu žádné takové stěžovatelem vytýkané vady neshledal. Krajským soudem vytýkané nedostatky nepřezkoumatelnosti totiž lze vztáhnout na všechny části rozhodnutí předsedy stěžovatele, jelikož ze žádné dílčí části rozhodnutí není zřejmé, z jakých skutkových zjištění stěžovatel vycházel a zda za účelem zjištění existence informací vyvíjel nějakou aktivitu. Ostatně sám krajský soud v závěru svého rozsudku explicitně vymezil rozsah, v jakém je stěžovatel vázán jeho právním názorem a jakým způsobem má v dalším řízení postupovat.

vat: „Není jiného postupu, než že se [stěžovatel] bude zabývat každým jednotlivým požadavkem žalobkyně a srozumitelně vyloží, zda a v jaké formě jednotlivé informace existují, popř. zda a proč neexistují. Z pohledu vyřízení žádosti žalobkyně o poskytnutí informací přitom [stěžovatel] bude muset vy-

cházet z toho, že obsahem žádosti žalobkyně nebyly dotazy na vnitřní motivy, které vedly [stěžovatele] k tomu, aby určitým způsobem konal, či nekonal, nýbrž zřetelné požadavky na materializované výstupy vzniklé činností [stěžovatele].“ Proto nebylo možné přisvědčit ani této námitce stěžovatele.

3224

Ochranné známky: zápis vulgárního výrazu do rejstříku ochranných známek

k § 4 písm. f) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochranných známkách)

To, že se v dnešní liberální společnosti nejen ve veřejně pronášených projevech některých jednotlivců, ale i ve sdělovacích prostředcích či na internetu objevují vulgární výrazy, jejichž užití na veřejnosti je z hlediska obecné slušnosti, veřejného pořádku a dobrých mravů krajně nevhodné, nemůže vést k tomu, aby tyto výrazy získaly veřejnoprávní ochranu zápisem do rejstříku ochranných známek [srov. § 4 písm. f) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, které brání zápisu označení, která jsou v rozporu s veřejným pořádkem nebo dobrými mravy] a byly následně svými vlastníky legálně užívány v souladu se základní funkcí ochranných známek k odlišení výrobků nebo služeb vlastníka ochranné známky od výrobků nebo služeb jiných soutěžitelů.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2014, čj. 9 A 243/2011-38)

Prejudikatura: č. 1350/2007 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost Lagardere Active ČR proti Úřadu průmyslového vlastnictví o zápis ochranné známky.

Rozhodnutím ze dne 22. 6. 2011 (dále jen „napadené rozhodnutí“) předseda žalovaného zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí I. stupně ze dne 17. 5. 2011 o zamítnutí přihlášky slovní ochranné známky ve znění „*posranej život*“. V odůvodnění napadeného rozhodnutí orgán rozhodující o rozkladu konstatoval, že žalovaný rozhodl o zamítnutí přihlášky slovní ochranné známky žalobkyně podle § 22 odst. 1 zákona o ochranných známkách s odůvodněním, že přihlašované slovní označení „*posranej život*“ je podle § 4 písm. f) téhož zákona vyloučeno ze zápisu do rejstříku ochranných známek, neboť odporuje dobrým mravům, je-

likož slovní prvek „*posranej*“ je všeobecně vnímán jako vulgární a pohoršlivý výraz. Následně předseda žalovaného zmínil obsah námitek uplatněných žalobkyní v rozkladu a citoval relevantní právní úpravu [§ 22 odst. 1, § 4 písm. f) zákona o ochranných známkách]. Poté v rámci vypořádání námitek žalobkyně konstatoval, že výraz „*posranej*“ je velmi obhroublým až vulgárním termínem, který je na veřejnosti používán pouze úzkou skupinou spotřebitelů s volnějším (resp. absentujícím) chápáním evropských společenských konvencí, kteří tímto výrazem obvykle označují v přeneseném slova smyslu jakoukoliv nepříjemnou situaci či událost. V nepřeneseném

významu vyjadřuje termín „*posranej*“ velmi syrově a bezprostředně potřísnění čehokoliv exkrementy, ovšem lze se domnívat, že častěji bývá užíván právě prvně jmenovaným způsobem, tedy přeneseně.

Dle předsedy žalovaného nelze samozřejmě popřít, že slovo „*posranej*“ vypustí čas od času z úst většina spotřebitelské veřejnosti, zvláště ta spadající do nižších věkových kategorií, nicméně v souladu s dobrými mravy a výše zmíněnými konvencemi chování, dodržovanými většinou obyvatel České republiky, se tak obvykle děje pouze v soukromí, v rámci uzavřeného společenství osob, které se navzájem velmi dobře znají a nebudou tento výraz apriorně považovat při vzájemné verbální komunikaci za urážlivý či hanlivý, resp. za útok na společenské morální hodnoty, které jsou naší kultuře vlastní. Výluka ze zápisu do rejstříku ochranných známek dle § 4 písm. f) zákona o ochranných známkách je výlukou veřejnoprávní, tudíž jejím smyslem je zabránit zápisu takových označení, která by mohla narušovat či poškozovat vnímání společenských hodnot, vést ke všeobecné vulgarizaci společnosti a negativně ovlivnit např. i řádný duševní vývoj dětí. Ačkoliv je dnešní vnímání značně liberální a ve sdělovacích prostředcích či na internetu se mohou objevovat termíny, jejichž užití na veřejnosti je z hlediska slušnosti, veřejného pořádku a dobrých mravů krajně nevhodné a nedůstojné (příčemž tyto termíny mohou nemalou část spotřebitelské veřejnosti pohoršovat), je nutno daný stav chápat jako jakousi daň za demokratické prostředí, v němž žijeme. Toto liberální pojetí volnosti a svobodomyslnosti však nelze chápat tak extenzivně, aby nevhodné vulgární či hanlivé výrazy (ač jsou určitými skupinami spotřebitelů běžně užívány) mohly získat veřejnoprávní ochranu formou zápisu v rejstříku ochranných známek, když se zcela očividně mohou dotknout morálních hodnot, zásad či smýšlení poměrně širokého okruhu spotřebitelské veřejnosti. V zájmu zachování alespoň základních nepřekročitelných pravidel slušného chování je proto nepřijatelné, aby přihlašované označení „*posranej život*“ bylo zapsáno do rejstříku

ochranných známek, protože obsahuje termín „*posranej*“, jenž není z hlediska dobrých mravů a veřejného pořádku pro svou vulgárnost hodný veřejnoprávní ochrany, kterou rejstřík ochranných známek poskytuje v něm zapsaným označením – ochranným známkám.

Předseda žalovaného doplnil, že není rozhodné, jaký subjekt přihlašované označení zaštiťuje a v rámci jakého projektu a kým má být toto označení užíváno. Z veřejnoprávního hlediska je rozhodující, že by zápisem tohoto označení do rejstříku ochranných známek byla poskytnuta veřejnoprávní ochrana označení, resp. termínu, jehož veřejné užívání je s ohledem na morální zásady a hodnoty, v nichž byli a jsou spotřebitelé v České republice vychováni, nežádoucí. Dodržování těchto morálních zásad a hodnot je v České republice stále živým standardem, který je doposud vštěpován i našim nejmenším, tedy dětem, které by alespoň ze strany státních institucí (a tedy i ze strany žalovaného) měly být ušetřeny jakéhokoliv nevhodného příkladu narušujícího a deformujícího jejich budoucí vnímání společenských hodnot.

Na základě výše uvedeného předseda žalovaného uzavřel, že přihlašované označení ve znění „*posranej život*“ je ve smyslu § 4 písm. f) zákona o ochranných známkách vyloučeno ze zápisu do rejstříku ochranných známek pro rozpor s veřejným pořádkem a dobrými mravy.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V žalobě nejprve shrnula průběh správního řízení a poté konstatovala, že dle názoru žalovaného vyjádřeného v napadeném rozhodnutí je přihlašované označení ve znění „*posranej život*“ ve smyslu § 4 písm. f) zákona o ochranných známkách vyloučeno ze zápisu do rejstříku ochranných známek pro rozpor s veřejným pořádkem a dobrými mravy. Smyslem této výluky je podle žalovaného zabránit zápisu takových označení, která by mohla narušovat či poškozovat vnímání společenských hodnot, vést ke všeobecné vulgarizaci společnosti a negativně ovlivnit např. i řádný duševní vývoj dětí.

S výše uvedeným názorem žalovaného žalobkyně nesouhlasí. Poukázala na to, že v současné době probíhá v rámci České republiky reklamní kampaň „*posranej život*“, která je součástí stejně nazvaného projektu, jenž probíhá na webových stránkách www.posranej-zivot.cz a je rovněž podporován v rozhlasovém vysílání programu Radio Bonton. Projekt „*posranej život*“ byl koncipován tak, aby posluchači rádií a návštěvníci internetu měli možnost a prostor k tomu, aby se s ostatními podělili o své negativní zkušenosti a zážitky a mohli o nich diskutovat s ostatními. Reklamní kampaň je zaměřena především na mladé lidi a její název byl záměrně vybírán tak, aby tuto skupinu obyvatel oslovil a zaujal. Název kampaně má především mladé lidi provokovat k tomu, aby se do projektu zapojili a sdělili ostatním svůj názor na negativní jevy ve společnosti, se kterými se oni nebo jejich známí setkali. Zvolený název kampaně je dle názoru žalobkyně zcela v souladu se zákonem a není v rozporu s veřejným pořádkem ani s dobrými mravy, a proto jej není možné podřadit pod označení, která nelze dle § 4 zákona o ochranných známkách zapsat do rejstříku ochranných známek. Jedná se o označení, které se stává stále běžnějším a používanějším úsvětlím, a to jak v rámci spotřebitelské veřejnosti, tak rovněž ve sdělovacích prostředcích a na internetu. V této souvislosti žalobkyně uvedla, že česká společnost je čím dál více liberálnější a termíny považované dříve za vulgární začínají být používány stále větším počtem osob, čímž dochází k určitému posunu při posuzování toho, zda je dané slovo urážlivé či vulgární. Žalobkyně se proto domnívá, že spotřebitelé pochopí pravý význam probíhající reklamní kampaně a nebudou ho chápat jako nemravné či pohoršlivé označení, neboť přihlašované označení takový charakter nemá. V žádném případě se nejedná o nadávku ani vulgární označení. Přihlašované označení je míněno jako nadsázka, která má pouze nadneseně označovat určitou nepříjemnou situaci či událost. Reklamní kampaň není zaměřena proti konkrétním osobám či jejich skupinám.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

V posuzované věci vyšel soud z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 1 zákona o ochranných známkách „[o]chrannou známkou může být za podmínek stanovených tímto zákonem jakékoliv označení schopné grafického znázornění, zejména slova, včetně osobních jmen, barvy, kresby, písmena, číslice, tvar výrobku nebo jeho obal, pokud je toto označení způsobilé odlišit výrobky nebo služby jedné osoby od výrobků nebo služeb jiné osoby“.

Dle § 4 písm. f) zákona o ochranných známkách se do rejstříku nezapíše označení, které „je v rozporu s veřejným pořádkem nebo dobrými mravy“.

Podle § 22 odst. 1 věty první zákona o ochranných známkách „[n]ení-li přihlašované označení způsobilé zápisu podle § 4 nebo § 6, Úřad přihlášku zamítne“.

Žaloba není důvodná.

Soud plně přisvědčuje klíčovému závěru žalovaného, že přihlašované označení je v rozporu s veřejným pořádkem a dobrými mravy, a proto není způsobilé zápisu do rejstříku ochranných známek. Argumentaci žalovaného obsaženou v napadeném rozhodnutí, o kterou je tento závěr opřen, považuje soud za naprosto přílehlavou a takřka vyčerpávající, a proto mu nezbyvá, než aby na ní odkázal a převzal ji jako argumentaci vlastní (takový postup aproboval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS).

Ve shodě s názorem žalovaného má soud za to, že slovo „*posranej*“ je vulgárním výrazem, který v nepřeneseném významu znamená „*potřísněný exkrementy*“, zatímco v přeneseném významu je toto slovo užíváno s cílem vyjádřit, popř. zdůraznit negativní vlastnost jiného předmětu či jevu. Slovní spojení „*posranej život*“ je výrazem hovorové vulgární češtiny, užívaným pro vyjádření „*smůly či neúspěchu v životě*“. Podstatné pro posouzení dané věci je to, že většina spotřebitelů i v dnešní době vnímá toto slovní spojení jako vulgární, a proto jej zpravidla neužívá na ve-

řejnosti, neboť správně chápe, že je to v rozporu s dobrými mravy. Jsou samozřejmě jednotlivci či jisté skupiny osob, které i v běžném projevu na veřejnosti vulgarity všeho rázu běžně užívají či dokonce nadužívají. To ale neznamená, že jimi pronášené vulgarity v důsledku toho pozbývají svůj vulgární charakter a stávají se jakousi společenskou normou. Totéž platí pro vulgární výrazy, které se vyskytují ve svobodném prostředí nikým necenzurovaných internetových diskusí a textů.

Jak žalovaný správně zdůraznil, výluka ze zápisu do rejstříku ochranných známek zakotvená v § 4 písm. f) zákona o ochranných známkách je výluhou *veřejnoprávní*. Jejím smyslem je zabránit zápisu takových označení, která by mohla narušovat či poškozovat vnímání společenských hodnot, vést ke všeobecné vulgarizaci společnosti a negativně ovlivnit např. i řádný duševní vývoj dětí. To, že se v dnešní liberální společnosti nejen ve veřejně pronášených projevech některých jednotlivců, ale i ve sdělovacích prostředcích či na internetu objevují vulgární výrazy, jejichž užití na veřejnosti je z hlediska obecné slušnosti, veřejného pořádku a dobrých mravů krajně nevhodné, nemůže vést k tomu, aby tyto výrazy získaly veřejnoprávní ochranu zápisem do rejstříku ochranných známek a byly následně svými vlastníky legálně užívány v souladu se základní funkcí ochranných známek k odlišení výrobků nebo služeb vlastníka ochranné známky od výrobků nebo služeb jiných soutěžitelů.

Právě to měl žalovaný na mysli, když v napadeném rozhodnutí uvedl, že pro posouzení věci není podstatné, že žalobkyně dle svého tvrzení hodlala přihlašované označení užívat v rámci probíhající reklamní kampaně nesoucí stejný název. Smysl kampaně, cílová skupina, na kterou je tato kampaň zaměřena, jakož i to, že se účastníci kampaně svými příspěvky mohou podílet na vytváření zábavného internetového portálu a na vysílání Rádia Bonton, jsou pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí vskutku irelevantní, neboť tyto skutečnosti nemohou nic změnit na tom, že slovní spojení „*posranej život*“ je obecně vulgárního charakteru a řada spotře-

bitelů by jej takto vnímala a jeho užívání na veřejnosti považovala za jsoúčí v rozporu s dobrými mravy či narušující veřejný pořádek, jenž je nutno chápat jako normativní systém, na kterém je založeno fungování společnosti v daném místě a čase, a jenž v sobě zahrnuje nejen normy právní, politické, ale i mravní a morální.

To, že žalobkyně nebo některé osoby, na které je reklamní kampaň zaměřena, budou vnímat přihlašované označení jako nadsázku, ještě neznamená, že toto označení by stejným způsobem vnímali ostatní spotřebitelé. Žalobkyně nepožadovala po žalovaném schválení názvu reklamní kampaně, ale zápis přihlašovaného označení do rejstříku ochranných známek. Pokud by žalovaný její žádosti vyhověl, byla by žalobkyně oprávněna toto obecně vulgární sousloví užívat nikoliv pouze v rámci příslušné reklamní kampaně, na kterou se neustále odvolává, ale k označování veškerých svých výrobků a služeb, pro které by byla taková ochranná známka zapsána, bez ohledu na to, zda nějak souvisí se zmiňovanou reklamní kampaní. Charakter přihlašovaného označení je proto nutno posuzovat z hlediska široké veřejnosti, které jsou určeny výrobky a služby uvedené v přihlášce ochranné známky, a nikoliv pouze z hlediska spotřebitelů, na které je zaměřena reklamní kampaň.

Jak je patrné z přihlášky předmětné ochranné známky, tato měla sloužit k označení široké škály výrobků a služeb (příkladmo lze uvést nahrané a nenahrané nosiče zvuku a obrazu, časopisy, publikace, propagační tiskoviny, reklamní a propagační činnost prostřednictvím jakéhokoli média, inzertní činnost, provozování televizního a rozhlasového vysílání, či dokonce vzdělávací činnost). Pokud by bylo přihlašované označení zapsáno jako ochranná známka do rejstříku, získala by žalobkyně veřejnoprávní oprávnění užívat toto sousloví k označování těchto, jakož i dalších v přihlášce uvedených výrobků a služeb. Případné nesouhlasné projevy slušně vychovaných spotřebitelů, kteří by veřejně užívání takové ochranné známky právem vnímali jako nemravné nebo narušující veřejný pořá-

dek, by pak žalobkyně mohla odbýt poukazem na to, že žalovaný v rámci věcného průzkumu prováděného podle § 22 zákona o ochranných známkách rozpor takového označení s veřejným pořádkem a dobrými mravy neshledal a že žalobkyni v důsledku zápisu přihlašovaného označení do rejstříku nemůže v jeho veřejném užívání nikdo bránit. Je nanejvýš pravděpodobné, že při užívání přihlašovaného označení jako ochranné známky ve spojení s širokým okruhem výrobků a služeb vymezeným v přihlášce by se s tímto souslovím jakožto ochrannou známkou setkávaly i děti všech věkových kategorií, které běžně poslouchají rádio či sledují televizní vysílání. Valné většině z nich by jistě přišlo podivné, že slovní spojení, za jehož užití ve škole by byly učitelem přinejmenším napomenuty, může být veřejně užíváno jako

ochranná známka. Žalovaný, veden snahou zabránit porušování elementárních morálních zásad a hodnot, na kterých je naše společnost zbudována, této nežádoucí situaci zamítnutím přihlášky žalobkyně zabránil. S jeho argumentací, že děti by alespoň ze strany státních institucí, mezi něž patří i žalovaný, měly být ušetřeny jakéhokoliv nevhodného příkladu narušujícího a deformujícího jejich budoucí vnímání společenských hodnot, se soud v plném rozsahu ztotožňuje.

Žalovaný tedy postupoval v souladu se zákonem, když přihlášku slovní ochranné známky ve znění „*posranej život*“ zamítl, neboť přihlašované označení skutečně není způsobilé zápisu do rejstříku ochranných známek vzhledem k jeho rozporu s veřejným pořádkem a dobrými mravy ve smyslu § 4 písm. f) zákona o ochranných známkách.

3225

Ochrana spotřebitele: odborná péče poskytovatele spotřebitelského úvěru

k § 9 odst. 1 zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů^{*)}

Součástí odborné péče poskytovatele úvěru dle § 9 odst. 1 zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru, je i taková obezřetnost, která jej vede k nespolehání se jen na údaje tvrzené žadatelem o úvěr, ale i k prověření (požadavku na doložení) těchto tvrzení (např. potvrzením o zaměstnání a příjmu, doložením výplatních pásek, doložením výpisu z účtu žadatele apod.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2015, čj. 1 As 30/2015-39)

Prejudikatura: rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 12. 2014, CA Consumer Finance proti Ingrid Bakkaus a další (C-449/13).

Věc: Společnost s ručením omezeným Day to Day proti České obchodní inspekci o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 29. 10. 2012 vydala Česká obchodní inspekce, inspektorát Moravskoslezský a Olomoucký se sídlem v Ostravě (dále jen „správní orgán I. stupně“), rozhodnutí, kterým uložila žalobkyni, společnosti zabývající se poskytováním spotřebitelských úvěrů, podle § 20 odst. 5 písm. a) zákona o spotřebitelském úvěru pokutu ve výši 10 000 Kč za

správní delikt podle § 20 odst. 2 písm. a) tohoto zákona. Deliktu se žalobkyně měla dopustit tím, že v rozporu s § 9 zákona o spotřebitelském úvěru neposoudila s odbornou péčí schopnost spotřebitelů splácet spotřebitelský úvěr u smlouvy o spotřebitelském úvěru uzavřené dne 5. 9. 2011 a smlouvy uzavřené dne 13. 9. 2011. Veškeré údaje o příjmech

^{*) S účinností od 25. 2. 2013 byl § 9 odst. 1 změněn zákonem č. 43/2013 Sb.}

a závazcích dlužníků totiž žalobkyně získala na základě jejich prostého prohlášení, které nebylo podloženo jakýmkoliv důkazy.

K odvolání žalobkyně žalovaná svým rozhodnutím ze dne 14. 1. 2013 změnila rozhodnutí správního orgánu I. stupně z hlediska přesnější formulace výroku (doplnila konkrétní odstavec příslušného ustanovení zákona, které bylo účastníkem řízení porušeno – § 9 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru), jinak napadené rozhodnutí potvrdila, a ztotožnila se tak s jeho závěry. Žalovaná uvedla, že k posouzení úvěruschopnosti dlužníka s odbornou péčí dle § 9 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru patří také získání dostatečných podkladů pro takové posouzení, přičemž za dostatečné je třeba považovat především údaje ověřené a spolehlivé.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu, kterou Krajský soud v Ostravě zamítl rozhodnutím ze dne 29. 1. 2015, čj. 22 A 22/2013-19.

Při rozhodování věci považoval krajský soud za klíčový výklad slov „s odbornou péčí“ užitých v § 9 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru. Uvedl, že součástí „odborné péče“ je dle současné judikatury i posouzení rozhodujících listin (dokumentů) či informovanost o právní úpravě vztahující se na případ. Pokud je pro správný postup *lege artis* rozhodné pojetí podezření, není rozhodné, zda ho osoba, která měla postupovat s odbornou péčí, měla, ale zda ho se zřetelem ke všem konkrétním okolnostem měla a mohla mít. Požadavek odborné péče nelze omezovat jen na samotný myšlenkový proces „posouzení“ dodaných čísel představujících příjmy a výdaje, případně zadlužení žadatele o úvěr. Tento požadavek je třeba vztáhnout i na zhodnocení dostatečnosti, úplnosti a věrohodnosti podkladů shromážděných pro uvedený myšlenkový proces.

Krajský soud dospěl k závěru, že součástí odborné péče poskytovatele úvěru podle § 9 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru je i taková obezřetnost, která jej vede k nespolehání se jen na údaje tvrzené žadatelem o úvěr, ale i k prověření, resp. požadavku na dolože-

ní, těchto tvrzení (např. potvrzením o zaměstnání a příjmu, doložením výplatních pásek, doložením výpisu z účtu žadatele, apod.). Pokud tedy žalobkyně od svých klientů žádné doložení jejich potvrzení o bonitě nevyžadovala, požadavku vynaložení odborné péče dle zmiňovaného ustanovení zákona o spotřebitelském úvěru nedostála.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Podle stěžovatelky soud dospěl k závěru, že podrobnější ověřování bonity dlužníka je namísto v případech pochybnosti o předložených listinách nebo o tvrzení dlužníka, nikoliv tedy vždy. V rozporu s tímto závěrem je pak tvrzení soudu, že odbornou péčí není spolehlivě se na domněnky vystavěné na nepodložených sděleních.

Stěžovatelka v kasační stížnosti rozsáhle citovala ustanovení obsažená v jejích smlouvách o úvěru a zejména prohlášení, která dlužníci při uzavírání smlouvy o úvěru podepisují. Podpisem úvěrové smlouvy ve formuláři „*Žádost o spotřebitelský úvěr – Prohlášení o příjmových a majetkových poměrech spotřebitele – Žádost o posouzení schopnosti spotřebitele splácet úvěr*“ dlužník stvrdil uvedenou výši příjmu a své majetkové poměry, včetně případných závazků vůči třetím osobám a případných vedených exekucí. Dlužník současně stvrdil, že si je vědom, že v případě sdělení nepravdivých informací by s ním věřitel neměl zájem smlouvu o úvěru uzavřít. Stejně tak dlužník potvrdil, že neužije úvěr k řešení své platební neschopnosti tak, že by následně neměl finanční prostředky na splácení tohoto úvěru. Stěžovatelka byla proto názoru, že od dlužníka vyžadovala dostatečné podklady pro doložení jeho bonity, resp. posouzení schopnosti hradit jeho závazky. Za takový podklad lze považovat i prohlášení dlužníka, pokud zde nejsou pochybnosti o jeho věrohodnosti. V posuzovaných případech nebylo prokázáno, že by stěžovatelka pochybnosti měla či mohla mít. Nebylo proto nezbytně nutné požadovat další listiny, v nichž by bylo obsaženo totéž prohlášení, a to opakovaně. Pokud by navíc dlužník stvrdil nepravdivé či neúplné údaje, vystavil by se

nebezpečí odpovědnosti za trestný čin úvěrového podvodu.

V daném případě není povinnost předložení určitých podkladů stanovena; skutečnosti osvědčující bonitu dlužníka lze tedy prokázat též podklady vyžadovanými stěžovatelkou. V rozhodnutí správního orgánu absentuje jakékoliv relevantní zdůvodnění k nutnosti ověřovat prohlášení dlužníka, odkaz na komentářovou literaturu neobstojí, neboť ta nepřestavuje závazný zdroj práva. Podle stěžovatelky na věřitele nelze přenášet možné a navíc neprokázané lživé tvrzení dlužníka ohledně jeho bonity a dále odpovědnost za odpovědné úvěrování, jež je i přes změny v oblasti spotřebitelských úvěrů výhradně na dlužníkovi, nikoli na věřiteli.

Vzhledem ke značné informační povinnosti věřitele měl dlužník dostatek informací o úvěru a jeho finanční náročnosti, na základě nichž mohl posoudit, zda je úvěr vhodný pro jeho potřeby. Je samozřejmé, že stěžovatelka neposkytuje úvěry osobám, jež je nemožnou splácet. Dlužníci však jsou svéprávné osoby a není proto důvodu, aby byli při sjednávání úvěru považováni za nepřičetné jedince, kteří si nejsou vědomi, co sjednávají a zda budou schopni své závazky plnit, a byli odkázáni pouze na věřitele, aby fakticky za ně rozhodl, zda mohou či nemohou úvěr sjednat.

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že je nadále přesvědčena o nedostatečnosti podkladů, na základě kterých stěžovatelka posuzovala úvěruschopnost spotřebitelů. K naplnění povinnosti věřitele zakotvené v § 9 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru by samozřejmě nestačilo další prohlášení stěžovatele, ale doklady osvědčující tvrzení spotřebitele vystavené třetím subjektem. Takový požadavek nepokládá žalovaná za nijak nepřiměřený, neboť odpovědnost za posouzení své úvěruschopnosti nemá pouze spotřebitel, jak se domnívá stěžovatelka. Aniž by bylo předjímano uvádění nepravdivých údajů ze strany spotřebitelů, či dokonce jejich nesvéprávnost, klade současná právní úprava v oblasti poskytování spotřebitelských úvěrů na věřitele nároky odborné péče, jejichž nedodržení je postihováno sankcí

jako správní delikt. Účelem takové úpravy je zamezit nezodpovědnému úvěrování ze strany věřitelů, kteří při neschopnosti spotřebitelů splácet půjčky nezřídka značně profitují z dohodnutého zajištění těchto úvěrů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [14] Předmětem sporu v projednávané věci je, zda stěžovatelka dostala své povinnosti stanovené v § 9 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru s odbornou péčí posoudit schopnost spotřebitelů splácet spotřebitelský úvěr.

[15] Ustanovení § 9 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru stanovuje: „*Věřitel před uzavřením smlouvy, ve které se sjednává spotřebitelský úvěr, či změnou takové smlouvy spočívající ve významném navýšení celkové výše spotřebitelského úvěru, je povinen s odbornou péčí posoudit schopnost spotřebitele splácet spotřebitelský úvěr, a to na základě dostatečných informací získaných i od spotřebitele, a je-li to nezbytné, nahlédnutím do databází umožňujících posouzení úvěruschopnosti spotřebitele.*“ Zákon o spotřebitelském úvěru tak nově do právního řádu zavedl povinnost věřitele (poskytovatele úvěru) před uzavřením smlouvy o úvěru posoudit s odbornou péčí úvěruschopnost spotřebitele. Porušení této povinnosti je dle § 20 odst. 2 písm. a) zákona o spotřebitelském úvěru považováno za správní delikt.

[16] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelka posuzovala úvěruschopnost spotřebitelů jednak na základě informací vyplněných ve formuláři nazvaném „*Žádost o spotřebitelský úvěr a Prohlášení o příjmových a majetkových poměrech spotřebitele, a Žádost o posouzení schopnosti spotřebitele splácet spotřebitelský úvěr dle § 9 zák. 145/2010 Sb.*“. Pro posouzení úvěruschopnosti spotřebitele jsou v těchto formu-

lářích podstatné kolonky celkový čistý měsíční příjem, zdroj příjmů, celkové měsíční náklady a majetkové hodnoty ve vlastnictví nebo spoluvlastnictví žadatele. V kontrolovaných případech smluv o spotřebitelském úvěru (smlouvy uzavřené dne 13. 9. 2011 s Renatou P. a smlouvy uzavřené dne 5. 9. 2011 s Michalem H.) byly údaje o celkovém měsíčním příjmu spotřebitelů doloženy pouze čestným prohlášením spotřebitele. Spotřebitelé dále podepsali listinu „*Prohlášení dlužníka a spoludlužníka o schopnosti plnit převzaté závazky a povinnosti*“, ve které se zavázali, že sjednaný úvěr v dohodnuté době v pravidelných splátkách vrátí věřiteli. Lze tak shrnout, že stěžovatelka v uvedených případech ověřila schopnost spotřebitelů dostát závazkům z úvěrové smlouvy zejména na základě jimi tvrzených, nijak nedoložených údajů o měsíčních příjmech a výdajích a o majetkových hodnotách ve vlastnictví žadatele, spolu s podepsaným prohlášením spotřebitelů o jejich schopnosti sjednaný úvěr splatit.

[17] Stěžovatelka se domnívá, že svou povinnost s odbornou péčí posoudit úvěruschopnost spotřebitele dle § 9 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru řádně splnila tím, že od spotřebitelů získala výše uvedená podepsaná prohlášení. Podle jejího názoru nebylo v případě absence pochybností o pravdivosti stěžovateli tvrzených údajů nutné požadovat předložení potvrzujících dokladů.

[18] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval tvrzenou rozporuplností napadeného rozsudku, jež měla podle stěžovatelky spočívat v tom, že krajský soud na jednu stranu uvedl, že „[j]e-li pak pro správný postup lege artis rozhodné pojetí podezření, není rozhodné, zda ho osoba, která měla postupovat s odbornou péčí, měla, ale zda ho se zřetelem ke všem okolnostem měla a mohla mít“, a na druhou stranu konstatoval, že „odbornou péčí není spolehnout se s domněnkami vystavenými na nepodložených sděleních obchodního partnera či na neověřených kopiích listin“. Dle kasačního soudu je třeba uvedené závěry krajského soudu chápat ve vzájemné souvislosti tak, že součástí odborné péče při posouzení úvěruschopnosti spotřebitele je

také posouzení rozhodujících listin a vynaložení patřičného úsilí, podloženého odborností a profesionalitou, aby byly zjištěny všechny potřebné skutečnosti v nezbytném rozsahu. Proto je nutno dovodit také požadavek na doložení tvrzení dlužníka o jeho majetkových poměrech. Samotné ničím nedoložené prohlášení spotřebitele nemůže vést k řádnému prověření jeho schopnosti splácet úvěr, neboť se dle slov krajského soudu jedná o situace, kdy by osoba jednající s odbornou péčí měla a mohla mít pochybnosti o pravdivosti tvrzených skutečností.

[19] Nelze tedy přisvědčit stěžovatelce, že by z rozsudku krajského soudu vyplývalo, že podrobnější ověřování bonity spotřebitele je namístě pouze v případech, kdy má věřitel pochybnosti o tvrzeních dlužníka, nikoliv však vždy. Takový postup by totiž nebyl v souladu s účelem a smyslem § 9 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru, jak je vysvětleno níže.

[20] Smyslem zakotvení povinnosti poskytovatelů spotřebitelských úvěrů posuzovat úvěruschopnost spotřebitele (§ 9 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru) je především ochrana spotřebitelů před rizikovými úvěry a dále řešení problému rostoucího zadluženosti domácností (viz důvodová zpráva k zákonu o spotřebitelském úvěru). Povinnost věřitele posoudit před uzavřením smlouvy bonitu spotřebitele představuje pro spotřebitele i určitou záruku, že věřitel bude při poskytování úvěru postupovat tak, aby jej do určité míry chránil před neschopností splácet. Primárním chráněným zájmem je zde ochrana spotřebitele před neodpovědným poskytnutím úvěru, které by vedlo k jeho insolvenci se všemi negativními následky, a to jak ekonomickými v podobě ztráty majetku, tak společenskými v podobě společenské stigmatizace (viz Wachtlová, L.; Slanina, J. *Zákon o spotřebitelském úvěru. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 99).

[21] Nejvyšší správní soud samozřejmě souhlasí se stěžovatelkou v tom, že by dlužníci neměli být *a priori* považováni za lháře a že by měli i oni sami nést určitou odpovědnost za plnění svých závazků plynoucích z uzavřených úvěrových smluv. Proto také zákon

o spotřebitelském úvěru ukládá věřiteli povinnost poskytnout spotřebiteli včasné a úplné informace o úvěru tak, aby byl schopen posoudit, zda nabídka odpovídá jeho potřebám a aktuální situaci (viz důvodová zpráva k zákonu o spotřebitelském úvěru). Je však třeba si uvědomit, že zákon o spotřebitelském úvěru klade velký důraz na ochranu spotřebitelů před neodpovědným zadlužováním, které je v současnosti závažným společenským problémem, jehož řešení patrně nelze ponechat pouze na odpovědnosti samotných dlužníků. K řešení tohoto problému tak mají věřitelé přispět tím, že budou před uzavřením úvěrových smluv pečlivě zkoumat schopnost spotřebitele úvěr splácet, a eliminovat tak možné tendence spotřebitelů zkruslovat své majetkové poměry ve snaze získat spotřebitelský úvěr, bez ohledu na předchozí uvážení o svých schopnostech jej splácet. Jedná se tedy o právní úpravu orientovanou na ochranu spotřebitele, jakožto slabší smluvní strany, která s sebou nese naopak větší zatížení povinnostmi na straně podnikatele – zde poskytovatele spotřebitelského úvěru.

[22] Zákon o spotřebitelském úvěru je transpozicí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES o smlouvách o spotřebitelském úvěru a o zrušení směrnice Rady 87/102/EHS. Předobrazem § 9 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru je článek 8 směrnice 2008/48/ES, který uložil členským státům zajistit, aby „před uzavřením úvěrové smlouvy věřitel posoudil úvěruschopnost spotřebitele na základě dostatečných informací získaných případně od spotřebitele, a pokud je to nezbytné, na základě vyhledávání v příslušné databázi“. V bodu 26 odůvodnění směrnice 2008/48/ES je kladen důraz na to, aby se věřitelé nepouštěli do nezodpovědného půjčování ani neposkytovali úvěry bez předchozího posouzení úvěruschopnosti. Za účelem kontroly úvěruschopnosti spotřebitele by mělo být věřitelům dovoleno využívat informace poskytnuté spotřebitelem nejen během přípravy dané úvěrové smlouvy, ale i v průběhu dlouhodobého obchodního vztahu. Stejně tak spotřebitel by měl jednat obezřetně a dodržovat své smluvní povinnosti.

[23] Výkladem článku 8 směrnice 2008/48/ES se zabýval Soudní dvůr (čtvrtý senát) ve svém nedávném rozsudku ze dne 18. 12. 2014, *CA Consumer Finance proti Ingrid Bakkaus a další*, C-449/13. Jednalo se o rozhodnutí o předběžné otázce francouzského soudu, který se mimo jiné dotazoval, zda má být článek 8 směrnice 2008/48/ES vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby byla kontrola úvěruschopnosti spotřebitele provedena jen na základě informací uvedených spotřebitelem, aniž byly tyto informace ověřeny pomocí jiných údajů. Soudní dvůr v této souvislosti poznamenal, že směrnice 2008/48/ES neobsahuje taxativní výčet informací, na základě nichž má poskytovatel úvěru posoudit úvěruschopnost spotřebitele, ani nespécifikuje, jestli mají být tyto informace kontrolovány, a pokud ano, jakým způsobem. Článek 8 směrnice 2008/48/ES ve spojení s bodem 26 odůvodnění této směrnice naopak přiznává poskytovateli úvěru prostor pro uvážení při určování, zda informace, které má k dispozici, stačí k doložení úvěruschopnosti spotřebitele, či nikoli, a zda je má ověřit pomocí jiných údajů (viz odst. 36 citovaného rozsudku).

[24] Z toho podle Soudního dvora vyplývá, že „*poskytovatel úvěru musí zaprvé v každém jednotlivém případě s přihlédnutím k jeho konkrétním okolnostem zvážit, zda se jedná o příslušné informace a zda jsou tyto informace dostatečné pro posouzení úvěruschopnosti spotřebitele. V tomto ohledu se dostatečnost uvedených informací může lišit podle okolností, za nichž dojde k uzavření úvěrové smlouvy, podle osobní situace spotřebitele nebo podle částky úvěru uvedené v této smlouvě. Toto posouzení lze provést s pomocí dokladů o finanční situaci spotřebitele, ale nelze vyloučit možnost, aby poskytovatel úvěru zohlednil případně dříve získané znalosti o finanční situaci zájemce o úvěr. Avšak pouhá ničím nepodložená prohlášení spotřebitele nemohou být sama o sobě kvalifikována jako dostatečná, nejsou-li podepřena žádnými doklady. Zadruhé – aniž je dotčena druhá věta čl. 8 odst. 1 [směrnice 2008/48/ES], podle které mohou členské státy ve svých právních předpisech zachovat požadavek, aby poskytovatel úvěru vyhledal údaje v databázi –*

[směrnice 2008/48/ES] *neukládá poskytovatelům úvěru povinnost provádět systematicky kontrolu pravdivosti informací poskytnutých spotřebitelem. V závislosti na okolnostech každého jednotlivého případu se poskytovatel úvěru může buď spokojit s informacemi, které mu poskytne spotřebitel, anebo může dospět k názoru, že je nezbytné, aby tyto informace byly potvrzeny pomocí dalších údajů.*“ (viz body 37 a 38 odkazovaného rozsudku Soudního dvora, zvýraznění doplněno NSS).

[25] Pro nyní projednávaný případ je podstatný závěr Soudního dvora, že posouzení úvěruschopnosti spotřebitele může být provedeno pouze na základě informací uvedených spotřebitelem, pokud budou tyto informace dostatečné a jeho pouhá prohlášení budou podopřena doklady. Ustanovení § 9 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru, jež představuje transpozici článku 8 odst. 1 směrnice 2008/48/ES do českého právního řádu, by tak mělo být vykládáno stejným způsobem, neboť sleduje stejný účel. Závěr Soudního dvora ostatně konvenuje se závěrem žalované i krajského soudu, kteří taktéž shledali pouhé předložení ničím nedoložených prohlášení spotřebitele nedostatečným k řádnému posouzení úvěruschopnosti dlužníka.

[26] Český zákon navíc uvádí, že věřitel je povinen prověřit schopnost spotřebitele splácet úvěr „s odbornou péčí“, což nasvědčuje povinnosti dodržení zvýšené pozornosti při posuzování úvěruschopnosti spotřebitele. Výkladem pojmu „*odborné péče*“ se podrobně zabýval krajský soud a zdejší soud se s jeho interpretací zcela ztotožňuje. Odbornou péčí je třeba rozumět „*úroveň zvláštních dovedností a péče, kterou lze od podnikatele ve vztahu ke spotřebiteli rozumně očekávat a která odpovídá poctivým obchodním praktikám nebo obecným zásadám dobré víry v oblasti jeho činnosti*“ [viz § 2 odst. 1 písm. o) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele]. Při výkladu sousloví „*odborné péče*“ lze čerpat, jak uvádí i krajský soud, z interpretace tohoto pojmu např. v kontextu dnes již neúčinného zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. Krajský soud správně dovodil, že postup s odbornou péčí zahrnuje též povinnost věřitele ověřit podstatné informace posky-

nuté spotřebitelem svědčící o jeho schopnosti splácet sjednaný úvěr (k tomu srov. např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2007, sp. zn. 32 Odo 1726/2006, či ze dne 22. 4. 2009, sp. zn. 32 Cdo 241/2009, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, čj. 1 Afs 94/2009-56).

[27] V souvislosti s tímto výkladem pojmu odborné péče i s ohledem na účel zakotvení povinnosti ověřovat úvěruschopnost spotřebitele, kterým je zejména ochrana spotřebitele, je třeba vykládat § 9 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru tak, že věřitel musí náležitě pečlivě zjišťovat schopnost spotřebitele splácet úvěr a požadovat doklady k jeho tvrzení. Je také nutno dovodit, že věřitel by měl úvěruschopnost dlužníka aktivně zjišťovat a prověřovat, nikoliv se spokojit pouze s jeho ničím nedoloženými prohlášeními. Informaci o výši příjmu spotřebitele může věřitel ověřit například potvrzením o příjmu vystaveným zaměstnavatelem, telefonickým ověřením u zaměstnavatele či výpisem z bankovního účtu spotřebitele, kam byla příslušná částka připsána (srov. Wachtlová, L.; Slanina, J., op. cit., s. 101).

[28] Je tedy třeba uzavřít, že postup stěžovatelky, která posuzovala úvěruschopnost spotřebitele pouze na základě jejich ničím nedoložených prohlášení, byl v rozporu s požadavkem zjištění schopnosti spotřebitele splácet úvěr s odbornou péčí ve smyslu § 9 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru.

[29] Zdejší soud se ztotožňuje s krajským soudem v tom, že požadovanými doklady pro prokázání úvěruschopnosti spotřebitele mohou být např. potvrzení o zaměstnání a příjmu, výplatní pásky, výpis z bankovního účtu žadatele a podobně. Nejednalo by se tedy o opakovaná prohlášení téhož obsahu, jak uvádí stěžovatelka, neboť ta by skutečně byla nadbytečná. Mělo by jít o doklady vydané spotřebiteli třetí stranou, které budou objektivně a věrohodně vypovídat o spotřebitelově schopnosti dostát svým závazkům ze smlouvy o úvěru. Pokud by i v případě doložení těchto dokladů přetrvávaly pochybnosti o bonitě dlužníka, bylo by možné jeho situaci ověřit nahlédnutím do databází umožňujících posouzení úvěruschopnosti spotřebitele (viz § 9 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru). (...)

Kompetenční spory: rozhodnutí o žádosti týkající se zaplacení soudního poplatku

k § 9 odst. 4 písm. c) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění zákona č. 255/2000 Sb.

Podá-li účastník řízení před soudem žádost o „posečkání“ s placením soudního poplatku nebo žádost o „rozložení úhrady soudního poplatku na splátky“, je k vydání rozhodnutí o takové žádosti příslušný soud, nikoli správa soudu (předseda soudu). Soud tuto žádost posoudí podle zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, a příslušných procesních řádů jako žádost o osvobození od soudního poplatku, žádost podle § 9 odst. 4 písm. c) citovaného zákona, nebo jako žádost o prodloužení soudcovské lhůty k zaplacení soudního poplatku.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 12. 3. 2015, čj. Konf 2/2014-17)

Prejudikatura: č. 485/2005 Sb. NSS.

Věc: Spor o pravomoc mezi předsedou Krajského soudu v Plzni a Vrchním soudem v Praze, za účasti žalobkyně akciové společnosti Československá obchodní banka a žalovaných 1) společnosti s ručením omezeným AUTOKOREKT Plzeň, 2) Martina N. a 3) Tomáše K., ve věci povolení splátek soudního poplatku.

Návrhem doručeným zvláštnímu senátu dne 22. 1. 2014 se předseda Krajského soudu v Plzni jako orgán státní správy soudu domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. a) zákona rozhodování některých kompetenčních sporů, který vznikl mezi ním a Vrchním soudem v Praze, ve věci vedené u Krajského soudu v Plzni pod sp. zn. 46 Cm 104/2011.

Krajský soud v Plzni vydal dne 7. 1. 2013 rozsudek čj. 46 Cm 104/2011-147, kterým ponechal v platnosti dříve vydaný směnečný platební rozkaz, na jehož základě měli žalovaní společně a nerozdílně zaplatit žalobkyni částku 1 616 469,69 Kč s příslušenstvím.

Žalovaný 3) se proti tomuto rozsudku odvolal. Krajský soud mu vyměřil soudní poplatky ve výši 81 090 Kč a usnesením ze dne 5. 4. 2013 jej od placení tohoto poplatku osvobodil z 90 %. Žalovaný 3) tedy měl zaplatit za podané odvolání soudní poplatky ve výši 8 109 Kč. Žádostí ze dne 13. 5. 2013 požádal o povolení splátek soudního poplatku tak, že by zaplatil soudní poplatek v devíti splátkách po 811 Kč a jedné splátce po 810 Kč.

Krajský soud usnesením ze dne 14. 5. 2013 návrh o povolení splátek soudního poplatku za odvolání zamítl. Uvedl, že zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, „*tuto možnost neumožňuje, a je to také v souladu s judikáty Vrchního soudu v Praze a Nejvyššího soudu*“.

Žalovaný 3) se proti tomuto usnesení odvolal. Vrchní soud v Praze rozhodnutím ze dne 17. 7. 2013 usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zdůvodnil, že zákon o soudních poplatcích sice povolení postupného spláčení soudního poplatku nezná, ale že zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád z roku 2009“), umožňuje v § 156, aby poplatník daně nebo poplatku požádal o rozložení úhrady na splátky. Rozhodnout o takovém návrhu má správce příslušného poplatku, kterým je v tomto případě soud I. stupně. Rozhodnutí se vydává v řízení podle daňového řádu z roku 2009, nikoliv dle občanského soudního řádu. Vrchní soud pak o opravných prostředcích nerozhoduje, proto usnesení soudu I. stupně nemohl změnit. O návrhu na rozložení úhrady soudního poplatku na splátky proto bude muset krajský soud znovu rozhodnout postupem podle daňového řádu z roku 2009.

Krajský soud poté vydal usnesení ze dne 12. 9. 2013, čj. 46 Cm 104/2011-179a, kterým žádost o povolení splátek soudního poplatku za odvolání opět zamítl. Nemohl postupovat podle daňového řádu z roku 2009, neboť dle § 1 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 tento zákon upravuje postup správců daní, práva a povinnosti daňových subjektů a třetích osob, které jim vznikají při správě daní. Soud, který rozhoduje o soudních poplatcích, nemůže rozhodovat dle daňového řádu z roku 2009. Krajský soud se proto opíral o zákon o soudních poplatcích, který placení soudního poplatku ve splátkách neumožňuje. Splnění poplatkové povinnosti je jednou z podmínek řízení, v němž nelze pokračovat, dokud žalobce tuto povinnost nesplní, jinak by soud musel řízení zastavit (§ 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích). Splatnost soudního poplatku se řídí § 7 odst. 1 zákona o soudních poplatcích. Krajský soud také podotkl, že tento výklad je v souladu s rozhodnutím Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 7. 2013, čj. 3 Cmo 48/2013-53, a rozhodnutími Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2012, čj. 7 As 12/2012-26, ze dne 7. 6. 2012, čj. 7 As 3/2012-19, a ze dne 11. 7. 2012, čj. 1 Ans 3/2012-34.

Žalovaný 3) se proti posledně uvedenému usnesení krajského soudu odvolal. Vrchní soud v Praze rozhodl usnesením ze dne 7. 11. 2013, čj. 5 Cmo 403/2013-186, tak, že usnesení krajského soudu zrušil, řízení o návrhu na povolení splátek soudního poplatku za odvolání zastavil a návrh postoupil k rozhodnutí státní správě Krajského soudu v Plzni. Znovu uvedl, že § 156 daňového řádu z roku 2009 umožňuje, aby poplatník daně nebo poplatku požádal o rozložení úhrady na splátky. Rozhodnutí o návrhu na povolení splátek je tak v zásadě rozhodnutím správním. Nejde v této souvislosti o výkon soudní moci, nýbrž jde o správní činnost správce příslušného soudního poplatku, kterým je státní správa soudů, tj. funkcionáři příslušného soudu pověřeni výkonem státní správy soudů. O této otázce proto nelze rozhodovat postupem soudního řízení, což je současně překážkou řízení, kterou nelze odstranit. Proto vrchní soud rozhodl o postoupení věci státní správě příslušného soudu.

Předseda Krajského soudu v Plzni jako orgán státní správy soudu dle § 119 odst. 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“), podal návrh předložený zvláštnímu senátu. V něm odmítl svou kompetenci k rozhodnutí o návrhu na povolení splátek soudního poplatku za odvolání. Uvedl, že zaplacení soudního poplatku za odvolání je procesní podmínkou řízení. Odvolatel je zásadně povinen uhradit soudní poplatek za odvolání nejpozději na výzvu soudu v soudem stanovené dodatečné lhůtě. Pokud odvolatel ani tehdy svoji poplatkovou povinnost nesplní, soud řízení zastaví. Z tohoto pravidla existuje pouze jediná výjimka, a to úspěšná žádost dle § 9 odst. 4 písm. c) zákona o soudních poplatcích (existuje nebezpečí z prodlení, v jehož důsledku by poplatníku mohla vzniknout újma, a poplatník ve lhůtě určené soudem ve výzvě sdělí soudu okolnosti, které toto nebezpečí osvědčují, a doloží, že bez své viny nemohl poplatek dosud zaplatit). Pokud je tato žádost úspěšná, soud pokračuje v řízení a o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek rozhodne spolu s rozhodnutím, jímž se řízení končí. Posouzení splnění poplatkové povinnosti za řízení, včetně případného posouzení výše uvedené žádosti, přísluší soudu podle § 3 odst. 2 vety první zákona o soudních poplatcích.

Předseda krajského soudu rovněž uvedl, že v dané věci postup dle § 156 daňového řádu z roku 2009, tj. využití žádosti o posečkáni úhrady soudního poplatku nebo rozložení jeho úhrady na splátky, nepřipadá do úvahy. Zákon o soudních poplatcích totiž stanoví jiný postup ve výše zmíněném § 9 odst. 4 písm. c). Tento postup představuje samostatnou (speciální) právní úpravu odložení platby soudních poplatků. Proto je subsidiární použití daňového řádu z roku 2009 vyloučeno, stejně jako je vyloučena jakákoli pravomoc správce poplatku (orgánů státní správy soudu). Případné žádosti účastníků řízení o povolení splátek soudního poplatku je třeba posuzovat jako žádosti o postup dle § 9 odst. 4 písm. c) zákona o soudních poplatcích. Předseda krajského soudu dále odkázal na obdob-

ný právní názor vyslovený v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2012, čj. 1 Ans 3/2012-34, ze dne 8. 3. 2013, čj. 2 As 8/2013-11, a ze dne 13. 5. 2013, čj. 2 As 169/2012-11.

Dne 6. 2. 2015 předseda krajského soudu zaslal zvláštnímu senátu na vědomí usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 13. 1. 2015, čj. 8 Cmo 9/2015-121. Vrchní soud rozhodoval ve věci odlišných účastníků, žalobce však shodně jako ve věci předložené zvláštnímu senátu žádal o povolení splátek (pro případ, že nebude od soudního poplatku osvobozen). Vrchní soud k žádosti o povolení splátek uvedl, že se jedná o rozhodnutí správní. O žádosti o povolení splátek může rozhodnout státní správa soudů, tedy funkcionáři příslušného soudu, nikoli soud.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí o žádosti o povolení splátek soudního poplatku je soud, a usnesení Vrchního soudu v Praze zrušil.

Z odůvodnění:

II.

(...) [14] Zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srov. rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 24. 11. 2004, čj. Konf 3/2003-18, č. 485/2005 Sb. NSS).

[15] V předložené věci má zvláštní senát posoudit, kdo je příslušný rozhodnout o žádosti o povolení splátek soudního poplatku za řízení před odvolacím soudem.

[16] Zákon o soudních poplatcích v § 3 obecně stanoví, že ve věcech poplatků za řízení rozhoduje soud, který je věcně a místně příslušný k projednání a rozhodnutí věci v I. stupni. Ve věcech poplatků za řízení před odvolacím soudem a dovolacím soudem rovněž zpravidla rozhoduje soud, který rozhodl o věci v prvním stupni (§ 3 odst. 2; výjimky uvedené v tomto odstavci nedopadají na nyní předloženou věc, neboť ty upravují příslušnost u rozhodnutí vydaných v I. stupni soudním exekutorem).

[17] V § 3 odst. 5 je pak upravena příslušnost k rozhodování o poplatcích za úkony,

o nichž „rozhoduje soud nebo správa soudu, které mají úkon provést“.

[18] Dle § 8 odst. 1 zákona o soudních poplatcích platí, že „[s]právu placení poplatků vykonává příslušný soud nebo správa soudu podle § 3“.

[19] Dle § 9 zákona o soudních poplatcích platí, že:

„(1) *Nebyl-li poplatek za řízení splatný podáním návrhu na zahájení řízení, odvolání, dovolání nebo kasační stížnosti zaplacen, soud vyzve poplatníka k jeho zaplacení ve lhůtě, kterou mu určí; po marném uplynutí této lhůty soud řízení zastaví. [...]*

(4) *Pro nezaplacení poplatku soud řízení nezastaví,*

a) *začal-li již jednat o věci samé,*

b) *vznikla-li povinnost zaplatit poplatek poplatníku, kterému soud v řízení ustanovil opatrovníka jako účastníku, jehož pobyt není znám nebo jemuž se nepodařilo doručit na známou adresu v cizině,*

c) *je-li nebezpečí z prodlení, v jehož důsledku by poplatníku mohla vzniknout újma, a poplatník ve lhůtě určené soudem ve výzvě podle odstavců 1 a 2 sdělí soudu okolnosti, které toto nebezpečí osvědčují, a doloží, že bez své viny nemohl poplatek dosud zaplatit,*

d) *došlo-li k rozšíření návrhu na zahájení řízení v téže věci nebo rozšířil-li poplatník odvolání nebo dovolání poté, co soud začal jednat o věci samé.*

(5) *O tom, že jsou splněny podmínky uvedené v odstavci 4 písm. c), rozhodne soud usnesením, které není třeba doručovat.*

(6) *V případech uvedených v odstavci 4 rozhoduje soud o uložení povinnosti zaplatit poplatek spolu s rozhodnutím, jímž se řízení končí. [...]*

(8) *Nebude-li ani ve lhůtě stanovené ve výzvě příslušného soudu nebo příslušné správy soudu zaplacen poplatek, který je splatný podáním návrhu na provedení úkonu, úkon se neprovede a návrh se stane ne-*

účinným, i když poplatník později poplatek zaplatí. O tom musí být poplatník poučen ve výzvě příslušného soudu nebo příslušné správy soudu. Povinnost zaplatit poplatek zaniká dnem, kdy se návrh na provedení úkonu stal neúčinným.

(9) *Penále, úrok z prodlení ani úrok za dobu posečkání s placením poplatku, stanovené zvláštním právním předpisem upravujícím správu daní a poplatků, se neuplatňují.*“

[20] Dle § 13 zákona o soudních poplatcích „[v]e věcech poplatků rozhoduje a postupuje soud nebo správa soudu podle občanského soudního řádu, pokud nestanoví zákon o soudních poplatcích jinak“. Přitom „[p]ři správě placení poplatků se postupuje podle daňového řádu [z roku 2009], pokud nestanoví [zákon o soudních poplatcích] jinak“.

[21] Zákon o soudních poplatcích tedy v § 3 vždy u poplatků **za řízení** stanoví příslušnost **soudu** (rozlišuje pouze, který ze soudů je k rozhodnutí o poplatku příslušný), nikdy příslušnost **správy soudu**. Ta je příslušná pouze k rozhodování o poplatcích **za úkony**. U správy placení poplatků odkazuje § 8 na příslušnost určenou § 3 zákona o soudních poplatcích, tedy taktéž na rozlišení, podle něhož je soud příslušný k rozhodování o poplatcích za řízení, a soud i správa soudu k rozhodování o poplatcích za úkony. Zákon o soudních poplatcích také v § 9 určuje, jak postupuje **soud** v případě nezaplacení poplatku za řízení a jak postupuje **příslušný soud nebo příslušná správa soudu** v případě nezaplacení poplatku za úkon.

[22] Zákon o soudních poplatcích však v rozlišování příslušnosti soudu a správy soudu není důsledný. Například § 10 a § 10a zákona o soudních poplatcích upravuje pouze vracení poplatku, které dle textu zákona má činit soud. Ze zákona tak není jasné, jak se má postupovat v případě vracení poplatku za úkony. Stejně tak v § 12 je upraven postup soudu v případě, že vydá nesprávné rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit poplatek, není však upraven postup správy soudu v obdobných případech. U pojmu soud je teoreticky možné rozlišovat pojetí v užším a širším

smyslu. Přitom by se za soud v užším smyslu považoval samotný výkon soudní moci dle článku 81 Ústavy, kdy soudní moc vykonávají soudci v senátech nebo jako samosoudci (čl. 94 odst. 1 Ústavy). Pojetí soudu v širším smyslu by zahrnovalo jak výkon soudní moci, tak i správu soudu. Ačkoli zákon o soudních poplatcích výslovně v § 3 rozlišuje rozhodování soudu ve smyslu výkonu soudní moci a rozhodování správy soudu a činí tak i u úpravy nezaplacení poplatku v § 9, nečiní tak tedy např. v § 10, § 10a a § 12. Zvláštní senát tedy při rozhodování v předložené věci nemůže vyjít pouze ze samotného znění zákona.

[23] Nadto možnost rozložení úhrady soudního poplatku za řízení na splátky v zákoně o soudních poplatcích v jeho nyní účinném znění výslovně upravena není. Z toho však nelze bez dalšího dovodit, že by tato možnost byla vyloučena.

[24] Krajský soud v Plzni ve svých usneseních vydaných v posuzované věci zdůrazňoval, že zákon o soudních poplatcích „*ve znění účinném od 1. 9. 2011 neumožňuje placení soudního poplatku ve splátkách*“. Ačkoli toto tvrzení blíže nevysvětloval, poukazyval zřejmě na to, že příloha č. 1 zákona o soudních poplatcích – „*Sazebník poplatků*“ (dále jen „*Sazebník*“) ve znění účinném do 31. 8. 2011 obsahovala položku 31 a), podle níž poplatek za žádost o povolení posečkání poplatku nebo o povolení zaplacení poplatku ve splátkách činil 200 Kč.

[25] Uvedená položka byla ze Sazebníku vypuštěna novelou zákona o soudních poplatcích provedenou zákonem č. 218/2011 Sb. Tato novela zcela nahradila předchozí Sazebník novým. Nabyla účinnosti převážně dnem 1. 9. 2011 (v částech týkajících se osvobození od soudního poplatku dny 31. 12. 2011 a 1. 1. 2012). Ze změny Sazebníku tedy krajský soud zřejmě dovodil nemožnost rozložení úhrady soudního poplatku za řízení na splátky.

[26] Důvodová zpráva k zákonu č. 218/2011 Sb. však uvádí ke zrušení zmíněného poplatku za žádost i zrušení dalších dvou poplatků, že tato změna reflektovala především skutečnost, „*že osoba žádající o výše uvedené je zjevně*

v tíživé finanční situaci, a proto se nejeví jako vhodné, aby tyto úkony zůstaly nadále zpoplatněny“ (digitální repozitář PSP ČR, VI. volební období, tisk č. 269/0, dostupné na www.psp.cz).

[27] Smyslem výše uvedené novely tedy nebylo znemožnění zaplacení soudního poplatku ve splátkách. Naopak šlo o větší zpřístupnění této výhody pro nemajetné osoby i zjednodušení postupu soudů při jejím přiznávání. Zvláštní senát přitom podotýká, že zdroje, příčiny či důvody vzniku právních norem patří mezi standardní metody výkladu práva (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, čj. 2 Afs 88/2013-50).

[28] Dle § 13 odst. 2 zákona o soudních poplatcích se při správě placení poplatků postupuje podle daňového řádu, pokud zákon o soudních poplatcích nestanoví jinak. Současně § 9 zákona o soudních poplatcích, který upravuje následky nezaplacení poplatku, v odstavci 9 uvádí, že se neuplatňuje „*penále, úrok z prodlení ani úrok za dobu posečkáni s placením poplatku, stanovené zvláštním právním předpisem upravujícím správu daní a poplatků*“.

[29] Odkaz na subsidiární použití daňového řádu z roku 2009 u správy placení poplatků byl do zákona o soudních poplatcích vložen zákonem č. 281/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu z roku 2009. Zákon o soudních poplatcích upravoval do přijetí zákona č. 281/2009 Sb. institut posečkáni samostatně v § 13, a to i vedle žádosti o odložení placení poplatku dle § 9 odst. 4 písm. c), na niž upozorňoval krajský soud. Důvodová zpráva ke změně § 13 zákona o soudních poplatcích uvádí: „*Navržené znění § 13 nahrazuje dosavadní text § 13 a § 13a. Dosavadní § 13 obsahuje několik instrumentů obecného daňového procesu implementovaných do jednoho ustanovení (tj. lhůty pro placení daní a úpravu posečkáni), u kterých není důvod pro speciální úpravu v tomto zákoně, neboť plně postačí subsidiární použití daňového řádu [z roku 2009]*“ (digitální repozitář PSP ČR, V. volební období, tisk č. 686/0, dostupné na www.psp.cz).

[30] Důvodové zprávy tedy nasvědčují tomu, že zákonodárce chtěl umožnit rozložení úhrady soudního poplatku za řízení na splátky. Přitom je však zřejmé, že úprava zákona o soudních poplatcích není jednoznačná, o čemž svědčí nejen samotný kompetenční spor, který zde zvláštní senát posuzuje, ale i další rozporná judikatura soudů popsána níže. K tomu zvláštní senát zdůrazňuje, že „*[s]oud při výkladu a použití zákona musí vycházet z toho, co zákonodárce v zákoně uvede, nikoli z toho, co snad uvést chtěl, ale do zákona nevtělit*“ (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 6. 1994, čj. 6 A 59/93-43).

[31] Aby zvláštní senát mohl dovodit, kdo je k rozložení úhrady soudního poplatku za řízení na splátky příslušný, musel se tedy nejprve zabývat otázkou, zda je rozložení soudního poplatku na splátky vůbec možné a podle jakých procesních předpisů se o něm případně rozhoduje.

III.

[32] Zvláštní senát nemohl přehlédnout, že k otázce, zda je vůbec možné povolit rozložení úhrady soudního poplatku na splátky, existuje rozporná judikatura soudů. Přitom si je zvláštní senát vědom, že není jeho úkolem, aby judikaturu všech soudů sjednocoval. Zvláštní senát závazně rozhoduje pouze o tom, kdo je příslušný vydat rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení před zvláštním senátem (§ 5 odst. 1 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů), nikoli o věci samé. Posouzení možnosti rozložit soudní poplatek na splátky však považoval v předložené věci za nezbytné pro určení působnosti.

[33] Krajský soud v Plzni poukazoval na řadu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která se převážně řídila právním názorem vysloveným v usnesení ze dne 11. 7. 2012, čj. 1 Ans 3/2012-34. Podle tohoto usnesení není přípustná žádost o posečkáni úhrady soudního poplatku, resp. žádost o rozložení jeho úhrady na splátky dle § 156 daňového řádu z roku 2009, v případě poplatku splatného podáním návrhu [§ 4 odst. 1 písm. a) až d) zákona o soudních poplatcích], kdy zaplacení soudního poplatku je podmínkou pro to,

aby řízení mohlo dále pokračovat. Nejvyšší správní soud uvedl, že v těchto případech stanoví zákon o soudních poplatcích jiný postup v § 9 odst. 4 písm. c), případně může být této povinnosti poplatník zproštěn využitím institutu osvobození od soudního poplatku.

[34] Ještě dříve však Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 3. 8. 2011, čj. 6 As 27/2011-77, vyslovil k povolení posečkáni s placením soudního poplatku splatného podáním návrhu, že subsidiární použití daňového řádu z roku 2009 vyplývá jednoznačně z § 13 odst. 2 zákona o soudních poplatcích a samotná možnost posečkáni dle daňového řádu z roku 2009 plyne z § 9 odst. 9 zákona o soudních poplatcích i výše citované důvodové zprávy k zákonu č. 281/2009 Sb.

[35] První senát Nejvyššího správního soudu následně vydal usnesení zmíněné v bodu [33], v němž vyslovil opačný právní názor. Přitom však věc v rozporu s § 17 odst. 1 s. ř. s. nepředložil k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Ani judikatura Nejvyššího správního soudu k této otázce tak není jednotná.

[36] Stejnou problematikou se v nedávné době zabýval i Ústavní soud, a to v usnesení ze dne 17. 4. 2014, sp. zn. III. ÚS 695/14. V dané věci stěžovatelé zasílali soudní poplatek ve splátkách, aniž by o to příslušný soud požádali. Ústavní soud podotkl, že „[s]těžovatelé však tyto platby učinili, aniž by krajský soud požádali o povolení úhrady soudního poplatku ve splátkách, o čemž byli informováni v usnesení krajského soudu (č. l. 95 spisu), jímž jim nebylo přiznáno osvobození od soudních poplatků (o umožnění zaplatit soudní poplatek ve splátkách je třeba soud požádat – viz § 156 [daňového řádu z roku 2009], ve spojení s § 13 odst. 2 [zákonu o soudních poplatcích]). Povolení úhrady ve splátkách není zbytečným formalismem, ale má své opodstatnění v tom, že se jím stanoví splátkový kalendář, a je tak zřetelně určeno, od kterého okamžiku má být splněna procesní podmínka zaplacení soudního poplatku tak, aby se soud mohl odvoláním stěžovatelů zabývat a činit další procesní úkony, vedoucí k zajištění práva nejen stěžovatelů,

ale i práva žalobce na řádné projednání věci. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé nejenže nepožádali o povolení splátke, ale ani soudy nesdělili, v jakém časovém horizontu hodlají soudní poplatky zaplatit, jakož i s ohledem na výši dosud zaslaných částek, bylo možno očekávat, že k zaplacení celého soudního poplatku dojde spíše v řádu let, což bylo způsobilo založit riziko ohrožení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě. Na zahájení splácení soudního poplatku z vlastní vůle stěžovatelů a bez povolení takového postupu krajským soudem tudíž nelze brát zřetel.“

IV.

[37] Zvláštní senát vyšel z textu § 13 zákona o soudních poplatcích a nejprve zvažoval, zda zákon o soudních poplatcích obsahuje úpravu dopadající na případy, kdy (přechodně) nemajetné osoby žádají o posečkáni či rozložení soudního poplatku na splátky. Dospěl k závěru, že tyto případy je možné vyřešit postupem podle zákona o soudních poplatcích, případně občanského soudního řádu či soudního řádu správního, a není tak nutné ani možné přistoupit k použití daňového řádu z roku 2009.

[38] Soudní poplatek za řízení má mimo jiné funkci regulační, „jejímž cílem je odradit od svévolných, šikanózních, malicherných a jiných bezdůvodných návrhů, které by soudy zbytečně zatěžovaly“ (Waltr, R. *Zákon o soudních poplatcích. Komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 1.). Soudy jsou přitom povolány k tomu, aby poskytovaly pokud možno rychlou a účinnou ochranu práv osob, které se soudní ochrany dovolávají (článek 90 Ústavy, čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Soudní poplatek za řízení a jeho vybírání tak nesmí zbrzdit nebo nadměrně zatížit postup soudu. Proto zákon o soudních poplatcích obsahuje specifické instituty pro splnění poplatkové povinnosti. Zvláštní senát tedy při řešení předloženého kompetenčního konfliktu přihlížel i k tomu, aby vybírání soudního poplatku nebrzdilo samotnou činnost soudů na úkor rychlé a účinné ochrany práv účastníků řízení.

[39] Žádost o posečkání s úhradou soudního poplatku nebo rozložení jeho úhrady na splátky vyplývá z majetkových poměrů žadatele. Na nemajetnost žadatele přitom dopadá především institut osvobození od soudního poplatku, a to dle § 11 zákona o soudních poplatcích, který soud aplikuje i bez návrhu žadatele. Toto osvobození je tedy absolutní, určené buď věcně (zejména § 11 odst. 1 zákona o soudních poplatcích), nebo osobně (§ 11 odst. 2 zákona o soudních poplatcích). Soud může dále dle procesního řádu, podle něhož v řízení postupuje, přistoupit i k osvobození od soudních poplatků podle majetkových poměrů konkrétního účastníka (§ 138 o. s. ř., § 36 odst. 3 s. ř. s.), tj. k osvobození relativnímu, a to částečnému i úplnému.

[40] Přitom k placení soudního poplatku stanoví soud lhůtu, jejíž délka je na úvaze soudu (§ 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích). Komentář k zákonu o soudních poplatcích uvádí: „*Lhůta k zaplacení soudního poplatku určená soudem má povahu lhůty procesní, soudcovské. Z toho vyplývá, že lhůta je zachována, pokud v její poslední den bylo podání s vylepenými kolkovými známkami odevzdáno poště (§ 57 odst. 3 o. s. ř.), tuto lhůtu může předseda senátu – i po jejím uplynutí – prodloužit (§ 55 věta druhá o. s. ř.), nepřichází však v úvahu prominutí jejího zmeškání, které je možné jen u lhůt zákonných (§ 58 o. s. ř.).*“ (Waltr, R., op. cit., s. 29).

[41] Nadto zákon o soudních poplatcích obsahuje i speciální úpravu v § 9 odst. 4 písm. c), podle něhož soud nezastaví řízení pro nezaplacení poplatku mimo jiné i tehdy, „*je-li nebezpečí z prodlení, v jehož důsledku by poplatník mohla vzniknout újma, a poplatník ve lhůtě určené soudem ve výzvě [k zaplacení soudního poplatku] sdělí soudu okolnosti, které toto nebezpečí osvědčují, a doloží, že bez své viny nemohl poplatek dosud zaplatit*“. Pak dle § 9 odst. 6 téhož zákona soud rozhodne o uložení povinnosti zaplatit poplatek až spolu s rozhodnutím, jímž se řízení končí.

[42] Postavení žadatele o rozložení soudního poplatku na splátky se od postavení žadatele o posečkání s úhradou soudního po-

platku nebude podstatně lišit. Mimo nemajetné osoby je možné si představit například i podnikatele, kterého nebude možné považovat za nemajetného, neboť bude vlastnit nelikvidní majetek, bude ochoten soudní poplatek zaplatit, ale nebude schopen jej zaplatit v soudem určené lhůtě z důvodů nedostatku peněz (jako plně likvidního majetku) v konkrétním časovém období. Proto bude žádat buď o posečkání, nebo o možnost úhrady soudního poplatku ve splátkách.

[43] V takovém případě soud nebude rozhodovat o osvobození od soudního poplatku, ale postačí, když k zaplacení soudního poplatku určí lhůtu dle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích, která bude přiměřená okolnostem sděleným žadatelem, případně ji prodlouží. Žadatel také může zvolit postup dle § 9 odst. 4 písm. c) zákona o soudních poplatcích, čímž dosáhne oddálení placení soudního poplatku až do rozhodnutí soudu, jímž se řízení bude končit. Přitom bude na žadateli, zda v období určeném soudcovskou lhůtou nebo případně v období do rozhodnutí soudu, jímž se řízení bude končit, bude soudu zasílat soudní poplatek ve splátkách dle svých možností, nebo jej zaplatí jednorázově.

[44] Zvláštní senát má tedy za to, že výše popsanými postupy jsou pokryty situace žadatelů o posečkání s úhradou soudního poplatku i úhrady soudního poplatku ve splátkách. Úprava daňového řádu z roku 2009 o posečkání se tak nepoužije, neboť zákon o soudních poplatcích, případně příslušné procesní řády, stanoví jinak (§ 13 zákona o soudních poplatcích). Současně pak platí i to, že dle § 9 odst. 9 zákona o soudních poplatcích se „[p]jenále, úrok z prodlení ani úrok za dobu posečkání s placením poplatku, stanovené zvláštním právním předpisem upravujícím správu daní a poplatků, [...] neuplatňují“. Soud totiž za případné prodloužení soudcovské lhůty úrok za dobu posečkání po žadateli vyžadovat nebude.

[45] Dojde-li tedy na soud v konkrétní věci žádost „o povolení splátek“, je k jejímu vyřízení příslušný soud, nikoli předseda soudu. Soud si ji posoudí dle obsahu: v případě nemajetné osoby jako žádost o osvobození od

soudního poplatku, ať už částečné či úplné; v případě osoby, která je vzhledem ke svým majetkovým poměrům schopna soudní poplatek zaplatit v delší lhůtě, než byla soudem stanovena, jako žádost o prodloužení lhůty k zaplacení soudního poplatku; nebo jako žádost podle § 9 odst. 4 písm. c) zákona o soudních poplatcích, splňuje-li zákonem stanovené podmínky.

[46] Zvláštní senát si přitom byl vědom toho, že záměrem zákona č. 281/2009 Sb. (zakládajícímu subsidiaritu daňového řádu z roku 2009 u správy placení soudních poplatků) bylo zavést dělenou správu, což zmiňuje důvodová zpráva k zákonu č. 281/2009 Sb. v obecné části. Vysvětluje, že u dělené správy může docházet ke třem typům situací:

1) orgán ukládající poplatek je příslušný k jeho uložení, vybrání a vymáhání, dochází tedy pouze k „procesní dělení správě“, kdy týž orgán ve fázi vybírání či vymáhání pouze postupuje dle daňového řádu z roku 2009;

2) orgán ukládající poplatek je příslušný k jeho uložení a vybrání v případě dobrovolné platby, vymáhání však zajišťuje obecný správce daně, tedy jiný správní orgán (věcná dělená správa);

3) orgán ukládající poplatek je příslušný pouze k uložení poplatku, vybrání i vymáhání zajišťuje obecný správce daně (taktéž věcná dělená správa).

[47] V důvodové zprávě je zdůrazněno, že věcný rozsah působnosti musí být v jednotlivých zákonech jasně vyjádřen, aby bylo zřejmé, do jakého okruhu orgánů daný orgán spadá.

[48] Z předložené věci je zřejmé, že pro případ soudních poplatků se tento záměr nezdařil dokonale, a je otázkou, zda to vůbec bylo možné. Vztah soudu a jeho správy je specifický v tom, že se jejich činnost v jednotlivých fázích správy poplatků může prolínat, neboť správa jako pomocný aparát soudu vytváří soudu podmínky k řádnému výkonu soudnictví (§ 118 odst. 1 zákona o soudech a soudcích).

[49] Typicky tedy v případě soudního poplatku za řízení to bude v první fázi správa soudu, která bude příslušný senát či samo-

soudce (tj. soud v užším smyslu; v tomto odstavci bude pro zjednodušení textu zmiňován jen soud) informovat o tom, že soudní poplatek za řízení nebyl zaplacen. Poté tedy soud vyzve poplatníka k zaplacení soudního poplatku dle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích. Bude-li poplatek zaplacen, správa soudu o tom informuje soud, který bude pokračovat v řízení. Bude-li poplatek zaplacen pouze zčásti, správa soudu rovněž informuje soud, který často ještě jednou účastníka vyzve k zaplacení nedoplatku. Poplatník také po výzvě může doručit žádost o osvobození od soudních poplatků nebo žádost dle § 9 odst. 4 písm. c) zákona o soudních poplatcích, o nichž bude rozhodovat soud, nikoli správa soudu. Také může dojít k situaci, kdy správa soudu informuje soud, že poplatek nebyl zaplacen, soud řízení usnesením zastaví, poplatník však zaplatí soudní poplatek dříve, než usnesení nabude právní moci. Po dalším upozornění správy soudu tedy soud usnesení o zastavení řízení zruší.

[50] Fázi vymáhání poplatků zákon o soudních poplatcích vůbec nezmiňuje – v § 8 upravuje pouze „správu placení poplatků“. Nadto je fáze vymáhání u poplatků za řízení neobvyklá, neboť nezaplacení poplatku za řízení zpravidla vede k zastavení řízení. Vymáhání poplatku je představitelné tehdy, kdy je řízení nejprve provedeno a poplatek ukládán až poté, tedy např. v případě úspěšné žádosti dle § 9 odst. 4 písm. c) zákona o soudních poplatcích či v případě poplatků za insolvenční řízení, vyrovnací řízení, schválený smír či rozhodnutí o nařízení předběžného opatření [§ 4 odst. 1 písm. e) až h) téhož zákona].

[51] Podstatně odlišný režim mají poplatky za úkony, které však nejsou předmětem posouzení zvláštního senátu v této věci.

[52] Z výše uvedeného plyne, že k jednoznačnému zákonem stanovenému oddělení působnosti mezi soudem a správou soudu nedošlo a ani by neodpovídalo realitě. I z toho důvodu považuje zvláštní senát za smyslu a účelu zákona o soudních poplatcích odpovídající, aby o „posečkání“ nebo „rozložení úhrady soudního poplatku na splátky“ rozhodoval soud běžnými postupy, které mu

umožňují procesní řády, jako je zmíněné prodloužení soudcovské lhůty, nebo specifickým postupem upraveným zákonem o soudních poplatcích.

V.

[53] Nad rámec výše uvedeného zvláštní senát poznamenává, že mu byly známy i argumenty ve prospěch toho, aby o žádosti o rozložení úhrady soudního poplatku na splátky rozhodovala správa soudu. Ačkoli zvláštní senát dospěl k závěru, že v případě soudních poplatků za řízení nahrazují institut posečkáni postupy dle zákona o soudních poplatcích a soudních procesních řádů, o nichž rozhoduje soud, tyto argumenty zde popisuje a vysvětluje, proč podle názoru zvláštního senátu správa soudu o žádosti o rozložení úhrady soudního poplatku na splátky rozhodovat nemůže.

[54] Již citovaná důvodová zpráva k zákonu č. 281/2009 Sb. zmiňovala, že „[n]ově připravovaný daňový řád [z roku 2009] již neobsahuje institut prominutí daňového nedoplatku ve smyslu § 65 [zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád z roku 1992“)]. Proto ani předseda soudu jako správce poplatku nebude moci prominout nedoplatek na poplatek, může však podle [daňového řádu z roku 2009] povolit posečkáni úhrady poplatku, popřípadě rozložení jeho úhrady na splátky nebo odepsat nedoplatek pro nedobytnost.“ Důvodová zpráva tedy zřejmě předpokládala, že správa placení a vybrání poplatku v této fázi přejde na předsedu soudu jako obecného správce daně.

[55] Rovněž rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 8. 2001, sp. zn. 10 Co 499/2001, otištěné v časopise *Soudní rozhledy*, 2002, č. 7, s. 246 a násled., a rovněž v komentáři k zákonu o soudních poplatcích (Waltr, R., op. cit., s. 64), podporuje příslušnost správy soudu. Krajský soud v uvedeném rozhodnutí vyslovil, že rozhodnutí o posečkáni zaplacení poplatku nebo jeho zaplacení ve splátkách není v pravomoci soudu, nýbrž v pravomoci předsedy příslušného soudu, který v takovém případě vystupuje jako správce daně.

[56] Zvláštní senát měl před vydáním tohoto rozhodnutí k dispozici také stanovisko Ministerstva spravedlnosti ze dne 18. 1. 2010 adresované Krajskému soudu v Ústí nad Labem, pobočce v Liberci (vydané ještě za účinnosti daňového řádu z roku 1992). To rovněž označuje předsedu soudu za osobu povolující hrazení soudních poplatků ve splátkách a posečkáni s úhradou nedoplatků. Přitom odkazuje na instrukci Ministerstva spravedlnosti ze dne 1. 12. 2003 o vymáhání pohledávek. Stanovisko mimo jiné zmiňovalo, že „*správce daně je věcně příslušný soud, který jedná jménem svého předsedy, a ten může případně písemně pověřit k provádění těchto úkonů jinou osobu*“. Zabývalo se i opravným prostředkem proti rozhodnutí předsedy soudu, za nějž označilo odvolání proti rozhodnutí správce daně dle § 50 odst. 1 daňového řádu z roku 1992. K rozhodování o odvolání je dle stanoviska příslušný „*orgán nejbližše vyššího stupně nadřízený správcem daně*“, který napadené rozhodnutí vydal. Stanovisko poté v případě krajského soudu určilo vrchní soud „*v souladu s občanským soudním řádem*“ za orgán příslušný k vyřízení odvolání. Odvolací orgán měl přitom postupovat dle § 50 daňového řádu z roku 1992.

[57] Příslušnost správy soudu k rozhodování o rozložení úhrady soudního poplatku na splátky tedy až dosud měla také podporu: důvodovou zprávu k zákonu č. 281/2009 Sb., rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem zmíněné v komentáři k zákonu o soudních poplatcích, instrukci Ministerstva spravedlnosti i jeho stanovisko.

[58] Uvedené argumenty zvláštní senát nepřesvědčily o tom, že by o žádosti o rozložení úhrady soudního poplatku na splátky měla rozhodovat správa soudu. Zvláštní senát nevidí rozumný rozlišovací důvod pro to, proč by o určité formě odložení povinnosti platit soudní poplatek [žádost o prodloužení lhůty k placení soudního poplatku dle § 9 odst. 4 písm. c) zákona o soudních poplatcích] měl rozhodovat soud a o jiné formě (posečkáni a rozložení úhrady na splátky) měla rozhodovat správa soudu.

[59] Jsou to však především úvahy o otázkách, kdo a jakým způsobem by rozhodoval o odvolání proti rozhodnutí správy soudu o posečkání nebo rozložení úhrady soudního poplatku na splátky, které vyjevují zřetelnou nepraktičnost až absurditu řešení nastíněného Ministerstvem spravedlnosti.

[60] Samotná formulace stanoviska ze dne 18. 1. 2010, podle něhož je správcem daně *soud*, spornou otázkou příslušnosti správy soudu či soudu v užším smyslu vhodně neřeší. Citovaná instrukce ministerstva skutečně v § 11 světovala rozhodování o posečkání „*odpovědné osobě*“. Za tu se dle § 1 odst. 2 instrukce považovali např. předsedové soudů, vedoucí státních zastupitelství, ministr spravedlnosti a další osoby. Instrukce však také v § 11 odst. 7 stanovila, že proti rozhodnutí o povolení posečkání nedoplatku nebo povolení splátek není přípustné odvolání. Ministerstvo samo zřejmě později zjistilo, že přípustnost či nepřípustnost odvolání proti posečkání s placením soudního poplatku, v té době výslovně upraveným zákonem o soudních poplatcích, není možné stanovit interní instrukcí ministerstva. Ta je jen vnitřním normativním předpisem, který nemá obecnou závaznost, není obecným pramenem práva, a zavazuje pouze subjekty instančně podřízené tomu, kdo ji vydal.

[61] Snad proto ministerstvo ve stanovisku ze dne 18. 1. 2010 již s přípustností odvolání počítalo. Protože však instrukce odvolání proti rozhodnutí o posečkání nepřipouštěla, příslušný odvolací orgán nevymezila. V § 28 a násl. sice upravovala odvolání proti (jiným) rozhodnutím správce daně, ani v těchto ustanoveních ale neurčila, kdo má být příslušným odvolacím orgánem. Ministerstvo tedy ve stanovisku nabídlo řešení založené na podivném hybridním systému kombinujícím instrukci, daňový řád z roku 1992 a občanský soudní řád. Takové určení příslušnosti nejenže protirečí všem pravidlům výkladu práva, ale dalo by se i označit za protiústavní, neboť žádný účastník řízení ani jeho případný zástupce by z textu právních předpisů stejnou příslušnost odvolacího orgánu nemohli vypatřit (k tomu viz níže).

[62] Nyní účinná instrukce ze dne 19. 12. 2012 o vymáhání pohledávek rovněž vyjmenovává odpovědné osoby a v § 11 upravuje povolování splátek a posečkání nedoplatku. Nově v odst. 6 uvedeného ustanovení již uvádí, že se proti rozhodnutí o povolení, případně nepovolení, posečkání nedoplatku nebo splátek lze odvolat. Odvolací orgány určuje tak, že odvolacím orgánem vůči rozhodnutím okresních (resp. obvodních) soudů je krajský soud, vůči rozhodnutím krajských soudů (resp. Městského soudu v Praze) je odvolacím orgánem Ministerstvo spravedlnosti (§ 18 odst. 4 instrukce). Z toho plyne, že nadále není určen odvolací orgán např. vůči rozhodnutím o posečkání, které by vydal Nejvyšší správní soud (jeho předseda). Z určení odvolacího orgánu není zřejmé, zda má dle instrukce o odvolání rozhodovat pouze předseda soudů nebo soud ve smyslu zákona o soudních poplatcích. Stejně tak nadále platí, že (nyní podrobnější) úprava rozhodnutí o posečkání a odvolání na úrovni vnitřního normativního předpisu není vhodná a především není závazná pro účastníky řízení před soudem. Ústava ostatně vyžaduje, aby působnost a organizaci soudů a působnost správních orgánů stanovil zákon (čl. 91 odst. 2 a čl. 79 odst. 1 Ústavy). To je v souladu i s ústavním principem, podle něhož může být státní moc uplatňována jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny).

[63] Oproti složité a nepřehledné konstrukci ministerstva přitom existují pouze dvě zákonné varianty.

A) V I. stupni je k rozhodování o žádostech o „*posečkání*“ nebo „*rozložení úhrady soudního poplatku na splátky*“ příslušný soud (v užším smyslu) a rozhoduje pouze podle zákona o soudních poplatcích a příslušných soudních procesních řádů. Pak bude o opravném prostředku proti rozhodnutí soudu (o odvolání či kasační stížnosti) rozhodovat nadřízený soud (pochopitelně opět v užším smyslu) podle občanského soudního řádu nebo soudního řádu správního. Ani jeden ze soudů by tak nerozhodoval jako správce daně a nevydával správní rozhodnutí.

B) V I. stupni je k rozhodování o „posečká-
ní“ nebo „rozložení úhrady soudního poplat-
ku na splátky“ příslušná správa soudu, resp.
předseda daného soudu, jako orgán státní
správy soudu dle § 119 odst. 2 zákona o sou-
dech a soudcích. Dle daňového řádu z roku
2009 je pak odvolacím orgánem „správce da-
ně nejbližše nadřízený správci daně, který
napadené rozhodnutí vydal“ (§ 114 odst. 1
daňového řádu z roku 2009). V souladu
s předpisem upravujícím správu soudu, tj. zá-
konem o soudech a soudcích, vykonává Mi-
nisterstvo spravedlnosti „státní správu vrch-
ních, krajských a okresních soudů v rozsahu
stanoveném tímto zákonem buď přímo ne-
bo [sic] prostřednictvím předsedů těchto
soudů; státní správu okresních soudů může
vykonávat též prostřednictvím předsedů
krajských soudů“ (§ 120 odst. 1) a současně je
„[ú]středním orgánem státní správy soudů“
(§ 119 odst. 1). Z toho je tedy možné dovodit,
že o odvoláních proti rozhodnutí o posečká-
ní většiny předsedů soudů by rozhodovalo
ministerstvo. Takto stanovená příslušnost by
se mohla komplikovat v případě okresních
soudů (u nichž může ministerstvo vykonávat
státní správu prostřednictvím předsedů kraj-
ských soudů) a specificky upravené správy
Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního
soudu.

[64] Není přitom možné opomenout, že
v případě B), který je sám o sobě nepřehled-
ný, by mohl navazovat přezkum takového roz-
hodnutí správy soudu ve správním soudnic-
tví. Pokud by správa soudu rozhodovala jako
správce daně dle daňového řádu, rozhodovala
by jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1
písm. a) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že zákon
o soudních poplatcích ani daňový řád z roku
2009 podání žaloby nevyklučují (s ohledem na
čl. 36 odst. 2 Listiny lze pochybovat, zda by to
vůbec bylo přípustné), mohl by účastník říze-
ní napadnout rozhodnutí o odvolání proti
nepovolení rozložení úhrady soudního po-
platku na splátky žalobou proti rozhodnutí
správního orgánu dle § 65 s. ř. s. Proti roz-
hodnutí soudu v I. stupni by se účastník říze-
ní mohl dále bránit kasační stížností u Nej-
vyššího správního soudu, a konečně i ústavní

stížností u Ústavního soudu. Varianta B) tak
vede k příslušnosti až pěti po sobě nastupují-
cích různých orgánů (správních a soudních),
které by se musely zabývat jedinou žádostí
o rozložení úhrady soudního poplatku na
splátky.

[65] Žádosti o rozložení úhrady soudního
poplatku na splátky, proti nimž by byla podá-
na správní žaloba, by se tedy vzhledem k prů-
měrné době soudních řízení ve správních vě-
cech řešily i roky, započte-li se řízení před
předsedou příslušného soudu, řízení o odvo-
lání před Ministerstvem spravedlnosti, a ná-
sledná soudní řízení.

[66] Zvláštní senát nemá za to, že by vyšší
počet orgánů, který by přezkoumával žádosti
o posečkáni, zvýšil vymahatelnost práva jed-
notlivcem. Právě naopak, je přesvědčen, že
přesun banální otázky na předsedu soudu
(u soudních „poboček“ spojený s přesunem
věci do jiného města) včetně všech násled-
ných přezkumných řízení spolu s neúměrně
dlouhou dobou řešení by způsoboval účast-
níkům řízení nadměrnou až neústavní zátěž.
Navrhovatelé by v konečném důsledku byli
odrazováni od toho, aby své nároky vůbec vy-
máhali cestou práva. Akceptování takového
řešení je v právním státě nemyslitelné. Již pla-
cení soudního poplatku by tak bylo určeno
právním odborníkům obdařeným „mimo-
řádnými metodickými schopnostmi a urči-
tým potěšením z luštění hlavolamů“. Pouze
z toho důvodu by měl být právní předpis, který
by takové řešení předepisoval, v rozporu s prin-
cipem právního státu (srov. Filip, J. *Ústavní
právo České republiky*. 4. vyd. Brno : Doplněk,
2003, s. 131; s odkazem na rozhodnutí rakous-
kého Ústavního soudního dvora, tzv. Denk-
sporterkenntnis, sp. zn. G 135/93 VfGH).

[67] Zvláštní senát se tedy k výše uvedené-
mu řešení B) nepřiklání tím spíše, že jej právní
úprava přímo nepředepisuje a existuje mož-
nost zvolit jiný, ústavním principům dostup-
nosti práva odpovídající a prakticky vhodnější
výklad zákona o soudních poplatcích.

[68] Aktuální právní úprava nadto není
na variantu B) připravena. Na předním místě
důkazů nepřipravenosti stojí zmíněné po-

chybné určení odvolacího orgánu. V praxi by však byla předložená varianta ještě absurdnější v tom, že za správní žalobu proti rozhodnutí ministerstva potvrzující „neposečkání“ s úhradou soudního poplatku by žalobce opět musel zaplatit soudní poplatek. Zákon o soudních poplatcích nepočítá s osvobozením navrhovatelů ve věcech žalob týkajících se placení soudních poplatků. Proto by mohlo docházet k neustálému řetězení téhož problému.

[69] Ačkoli zřejmě určitá část soudní praxe variantu B) upřednostňuje, zvláštní senát se ze všech výše uvedených důvodů přiklání k variantě A), vedoucí k příslušnosti soudu.

[70] Zvláštní senát má za to, že naznačené řešení by nemělo být trvalé, protože plyne z nedokonalého zákonného textu. Za současného stavu právních předpisů však varianta B) není akceptovatelná. Proto rozhodl, že k vyřízení žádosti o „rozložení úhrady soudního poplatku na splátky“ je příslušný soud, a to postupem podrobněji popsáním v části IV. tohoto usnesení.

[71] Zvolené řešení, tj. určení příslušnosti soudu k rozhodování o žádosti o „posečkání“ nebo „povolení splátek“ soudního poplat-

ku za řízení prostřednictvím úpravy zákona o soudních poplatcích a příslušných procesních řádů, je přitom i jednodušší a uchopitelnější pro účastníky řízení i soudy samotné. Je to ostatně samotný posuzující senát, který již bude seznámen s majetkovými poměry účastníka řízení z jeho žádosti o osvobození poplatků, která bude žádosti o „posečkání“ zpravidla předcházet. Rozhodování o takové žádosti přitom od senátu nevyžaduje zvláštní matematické či finanční schopnosti, pro něž by žádosti měl posuzovat specializovaný orgán (žádný předpis nestanoví, že by tyto zvláštní schopnosti měl mít předseda soudu). Jak již zvláštní senát uvedl v bodu 52, smyslu a účelu zákona o soudních poplatcích odpovídá, aby o „posečkání“ nebo „rozložení úhrady soudního poplatku na splátky“ rozhodoval soud běžnými postupy, které mu umožňují procesní řády, jako je zmíněné prodloužení soudcovské lhůty, nebo specifickým postupem upraveným zákonem o soudních poplatcích v § 9 odst. 4 písm. c). Tím se vybírání soudního poplatku nestane ani překážkou v účinném uplatňování práv účastníky řízení.

3227

Kompetenční spory: rozhodnutí orgánů nemocenského pojištění o povinnosti zaplatit regresní náhradu

k § 126 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění zákona č. 344/2013 Sb.

k § 46 odst. 2 a § 68 písm. b) soudního řádu správního

k § 7 odst. 1 občanského soudního řádu ve znění zákonů č. 519/1991 Sb., č. 30/2000 Sb. a č. 293/2013 Sb.

I. Rozhodnutí orgánů nemocenského pojištění o povinnosti zaplatit regresní náhradu podle § 126 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, není rozhodnutím správního orgánu o věci soukromoprávní ve smyslu § 46 odst. 2 [§ 68 písm. b)] s. ř. s. O žalobě proti takovému rozhodnutí je proto příslušný rozhodnout soud ve správním soudnictví.

II. Samotný kompenzační či reparační charakter hmotněprávního vztahu nutně neznamená, že takový vztah je vztahem vyplývajícím z poměrů soukromého práva (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 12. 3. 2015, čj. Konf 8/2014-25)

Prejudikatura: č. 276/2004 Sb. NSS, č. 601/2005 Sb. NSS, č. 615/2005 Sb. NSS, č. 679/2005 Sb. NSS, č. 1431/2008 Sb. NSS, č. 1902/2009 Sb. NSS, č. 1909/2009 Sb. NSS, č. 2301/2011 Sb. NSS, č. 2762/2013 Sb. NSS, č. 2965/2014 Sb. NSS a č. 3119/2014 Sb. NSS; č. 80/21 Boh.

Věc: Spor o pravomoc mezi Okresním soudem v Hradci Králové a 1) Krajským soudem v Hradci Králové a 2) Nejvyšším správním soudem, za účasti žalobce Františka N. V. a žalované České správy sociálního zabezpečení, ve věci povinnosti zaplatit regresní náhradu.

Návrhem doručeným dne 20. 3. 2014 zvláštnímu senátu se Okresní soud v Hradci Králové, rozhodující v občanském soudním řízení, domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. b) citovaného zákona, který vznikl mezi ním a Krajským soudem v Hradci Králové a Nejvyšším správním soudem, rozhodujícími ve věcech správního soudnictví, ve věci žaloby proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 18. 6. 2012.

Okresní správa sociálního zabezpečení (dále jen „okresní správa“) vydala dne 16. 4. 2012 rozhodnutí, kterým žalobci uložila povinnost zaplatit regresní náhradu ve výši 69 920 Kč. Pravomoc okresní správy vyplývala z § 84 odst. 2 písm. a) bodu 6 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, podle něhož okresní správa sociálního zabezpečení rozhodují v I. stupni ve věcech pojištění podle odstavce 1 téhož ustanovení, tj. nemocenského pojištění, a to (mimo jiné) o regresních náhradách. Okresní správa zdůvodnila, že žalobce svým protiprávním jednáním zavinil vznik sociální události (úraz), z níž vznikl třetí osobě nárok na vyplacení dávky nemocenského pojištění v uvedené výši. Okresní správa přitom odkázala na sdělení Magistrátu města Hradec Králové, podle něhož byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Jednání žalobce kvalifikované jako přestupek spočívalo v napadení pana V. T. úderem pěstí do obličeje, které napadenému způsobilo hematoma v obličeji. Při následném pádu na zem pak napadený utrpěl poranění horní končetiny v oblasti lokte. Zranění napadeného vedla k jeho dočasné pracovní neschopnosti. Okresní správa proto měla nárok na zaplacení regresní náhrady ve výši vyplacené dávky nemocenského pojištění podle § 126 zákona o nemocenském pojištění.

Žalovaná, příslušná podle § 85 odst. 1 písm. b) zákona o nemocenském pojištění k rozhodnutí o odvolání ve věcech pojištění, v nichž v I. stupni rozhodla okresní správa, napadeným rozhodnutím ze dne 18. 6. 2012 zamítla odvolání žalobce a rozhodnutí okresní správy potvrdila.

Žalobce se žalobou podanou u krajského soudu domáhal zrušení rozhodnutí žalované v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Krajský soud žalobě rozsudkem ze dne 27. 9. 2013, čj. 30 Ad 10/2012-55, vyhověl.

Nejvyšší správní soud však svým rozsudkem ze dne 17. 1. 2014, čj. 4 Ads 100/2013-26, zrušil rozsudek krajského soudu a žalobu odmítl. Dospěl k závěru, že rozhodnutí okresní správy ve věci nároku na regresní náhradu podle § 126 zákona o nemocenském pojištění vůči třetí osobě, která svým zaviněným protiprávním jednáním způsobila vznik sociální události, která byla důvodem pro vyplacení dávek nemocenského pojištění pojištěnci, je rozhodnutím správního orgánu ve věci soukromoprávní. Měl proto za to, že ve věci je příslušný soud v občanském soudním řízení dle § 244 odst. 1 o. s. ř.

Nejvyšší správní soud přitom zdůraznil reparační funkci institutu regresní náhrady, společné znaky s institutem náhrady škody i vzor regresní náhrady v institutu postihu podle § 2917 občanského zákoníku z roku 2012. Dále poukázal na podobnost s dalšími soukromoprávními instituty, např. na náhradu dle § 55 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, regres pojistitele ve věcech tzv. povinného ručení podle § 10 zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), nebo regres státu podle § 16 zákona

č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „zákon o odpovědnosti státu za škodu“).

Nejvyšší správní soud rovněž upozornil na to, že ve věcech týkajících se regresních náhrad nemocenského uplatněných zahraničními zaměstnaneckými pojišťovnami rozhodují soudy v občanském soudním řízení (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2013, sp. zn. 25 Cdo 57/2010). Občanské soudní řízení považoval k projednání věci za vhodnější i pro to, že rozsah dokazování v něm je širší a komplexnější a poskytne tak účastníkům vyšší stupeň soudní ochrany. V závěru citoval rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 31. 1. 2012, čj. Konf 60/2011-15, č. 2762/2013 Sb. NSS, podle něhož je odpovědnost za škodu tradičně považována za soukromoprávní institut. Z toho dovodil, že i regresní náhrada, kterou považoval za zvláštní druh odpovědnosti za škodu, je spíše instutem soukromoprávní povahy. Pro úplnost také upozornil na usnesení zvláštního senátu ze dne 4. 5. 2005, čj. Konf 51/2004-9, č. 615/2005 Sb. NSS, v němž zvláštní senát dospěl k závěru, že odpovědnost za škodu osob ve služebním poměru vůči státu je vztahem veřejnoprávním. Nejvyšší správní soud však měl za to, že uvedené rozhodnutí na předloženou věc nedopadá. Zhodnotil tedy, že regresní náhrada je soukromoprávním instutem.

Žalobce na základě poučení Nejvyššího správního soudu podal žalobu u Okresního soudu v Hradci Králové, tj. soudu rozhodujícího v občanském soudním řízení.

Okresní soud s názorem Nejvyššího správního soudu nesouhlasil a podal návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu. Uvedl, že oproti rozhodnutí zvláštního senátu čj. Konf 60/2011-15, zmiňovanému Nejvyšším správním soudem, se v uvedeně věci nejedná o obchodní nebo jiný soukromoprávní vztah, v němž by subjekty měly rovné postavení. V projednávané věci se jedná o vertikální (veřejnoprávní) vztah, v němž správní orgán jednostranným vrchnostenským aktem určuje žalobci (i proti jeho vůli), co je jeho povinností. Pokud by předložená věc měla

být soukromoprávní, je dle okresního soudu stěžejí představitelné, aby o soukromoprávní věci autoritativně a závazně rozhodovala jedna ze stran soukromoprávního vztahu. Jednou ze základních soukromoprávních zásad je totiž i zásada, že nikdo nesmí být ve své věci soudcem (*nemo iudex in causa sua*). Nejvyšší správní soud odkazoval mimo jiné na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 14. 11. 2002, sp. zn. 25 Cdo 279/2001, č. 60/2003 Sb. NS, ve věci obdobného institutu náhrady podle § 55 zákona o veřejném zdravotním pojištění. K tomu vzhledem k zásadě *nemo iudex in causa sua* okresní soud zdůraznil, že rozhodnutí Nejvyššího soudu nepředcházelo žádné rozhodnutí správního orgánu. Okresní soud také upozornil, že ani účastníci nesouhlasili s názorem Nejvyššího správního soudu, že by rozhodnutí žalované podle § 126 zákona o nemocenském pojištění mělo být rozhodnutím soukromoprávním ve smyslu § 7 odst. 2 o. s. ř.

K návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu se obsáhle vyjádřila žalovaná. Uvedla, že se neztotožňuje s výkladem Nejvyššího správního soudu a zásadně nesouhlasí s tvrzením, že k projednání a rozhodnutí věci jsou příslušné soudy v občanském soudním řízení. Vyšla při rozlišování soukromého a veřejného práva z dostupné literatury a k teorii mocenské poukázala na to, že v řízení o povinnosti uhradit regresní náhradu nemají orgány nemocenského pojištění a účastník řízení, jemuž je povinnost ukládána, rovné postavení. Stát jednající orgánem nemocenského pojištění, tj. svou organizační složkou, jako nositel veřejné moci jednostranně a autoritativně rozhoduje o uložení povinnosti. Na mocensko-vrchnostenském postavení orgánu nemocenského pojištění nic nemění ani to, že se jeho rozhodování děje stanoveným formalizovaným způsobem poskytujícím účastníkovi řízení řadu procesních práv (včetně opravných prostředků a možnosti soudního přezkumu).

I podle organické teorie je dle žalované možné dospět k závěru, že řízení o regresní náhradě je řízením veřejnoprávním. Jedním z účastníků tohoto vztahu je stát reprezentovo-

vaný orgánem nemocenského pojištění, který v řízení o regresní náhradě nevystupuje nezávisle na svém charakteru veřejného svazu (jako by tomu bylo při tradičním občanskoprávním úkonu), ale naopak právě z důvodu charakteru státu jako veřejnoprávní korporace *sui generis*, tedy jako nositel pravomoci ukládat povinnosti a následně vyžadovat a vynucovat pomocí zákonem stanovených prostředků jejich plnění.

Rovněž užití metody právního regulování vede k závěru, že ukládání povinnosti uhradit regresní náhradu je veřejnoprávní povahy. Orgán nemocenského pojištění na jedné straně vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníkovi tohoto právního vztahu bez jeho vůle i proti jeho vůli.

Ze všech tří základních rozlišovacích metod tedy dle žalované vyplývá, že regresní náhrada spadá do práva veřejného. Tento institut chrání veřejný zájem (vynakládání prostředků státního rozpočtu), orgán nemocenského pojištění má nadřazené postavení (je orgánem rozhodujícím o regresní náhradě a svým rozhodnutím zakládá povinnost druhé straně) a činnost orgánu nemocenského pojištění je uplatňováním veřejné moci ve veřejném zájmu.

Z pohledu hmotného práva je regresní náhrada dle žalované institutem s prvky odpovědnosti za škodu, který je však odlišný od institutu náhrady škody. Žalovaná poukázala na důvodovou zprávu k zákonu o nemocenském pojištění, kde se hovoří o kompenzačním institutu *sui generis*. Regresní náhrada je pojímána jako úhrada vyplacené dávky, nikoliv jako náhrada škody. Žalovaná souhlasila s tím, že je třeba odlišovat dva základní právní vztahy: 1) vztah nositele pojištění a pojištěnce a 2) vztah nositele pojištění a třetí osoby (povinného), jež zavinila vznik sociální události, v jejímž důsledku vznikl pojištěnci nárok na výplatu dávky. Tyto právní vztahy spolu úzce souvisí věcně i z hlediska jejich následnosti. Přitom prvotní vztah nositele pojištění a pojištěnce v nemocenském pojištění je veřejnoprávního charakteru. Právní vztah vyplývající z regresní náhrady je následný, odvozený od vztahu prvotního.

Žalovaná poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2009, čj. 1 As 36/2009-88, č. 1909/2009 Sb. NSS, v němž se jednalo o spor o uhrazení nákladů spojených s vyhoštěním cizince. Nejvyšší správní soud v něm dovedl, že pokud se stát rozhodne „*požadovat zpět úhradu nákladů, které v souvislosti s jeho ‚vrchnostenskou‘ činností vzniknou a tomuto požadavku dá zákonnou podobu, pak správní orgán nemá jinou možnost, nežli vůli zákona splnit, a to způsobem v něm předvídaným. Správní orgán v tomto ohledu nevystupoval v žádném případě v pozici ‚soukromoprávní‘ osoby, která by požadovala nějaké ‚smluvní plnění‘, ale svým rozhodnutím vyžadoval návratnost prostředků, které státu vznikly v souvislosti s jeho vrchnostenskou činností.*“

Žalovaná také zdůraznila i skutečnost, že dávky nemocenského pojištění jsou výdajem státního rozpočtu. Vynakládání státních prostředků v rámci příslušné rozpočtové kapitoly přitom má veřejnoprávní charakter, což by mělo platit i o regresní náhradě, která slouží ke snížení výdajů státního rozpočtu a tedy ani z tohoto důvodu nemůže mít soukromoprávní charakter.

Nadto žalovaná poznamenala, že v řešené věci jsou sporné otázky veřejnoprávního charakteru, které s rozhodnutím o regresní náhradě souvisí – především, zda okresní správa měla či mohla zahájit správní řízení o dočasném krácení či odnětí nemocenského z důvodu podezření na porušení režimu dočasně práce neschopného pojištěnce.

Z pohledu procesního práva žalovaná uvedla, že zákonodárce řízení o regresní náhradě zařadil do výčtu řízení, která mají veřejnoprávní povahu. Při rozhodování orgánu nemocenského pojištění o povinnosti zaplatit regresní náhradu se jedná o správní řízení, pro něž se podpůrně použije správní řád. Podle § 145 odst. 5 zákona o nemocenském pojištění se řízení o regresní náhradě zahajuje z moci úřední. Orgán nemocenského pojištění nemůže zvažovat, zda řízení o regresní náhradě zahájí, či nikoliv, neboť při rozhodování o regresní náhradě plní úkoly stanovené veřejnoprávní úpravou, tj. uplatňuje veřej-

nou moc a hájí veřejný zájem (šetření státních prostředků). Právním základem povinnosti k zaplacení regresní náhrady je konstitutivní rozhodnutí orgánu nemocenského pojištění.

Orgán nemocenského pojištění může dále uložit povinnost nahradit náklady řízení o povinnosti vrátit přeplatek na dávce a řízení o povinnosti zaplatit regresní náhradu tomu, kdo jejich vznik způsobil porušením své povinnosti (§ 157 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění). Vzhledem k tomu, že je možné podat žalobu i pouze proti výroku o nákladech, buď by docházelo ke štěpení tak, že ze soukromoprávní povinnosti zaplatit regresní náhradu by vyplývala veřejnoprávní povinnost uhradit náklady řízení (a žaloba proti výroku o nákladech ve věci regresních náhrad by se podávala u soudů rozhodujících ve správním soudnictví), nebo by výrok o nákladech sledoval charakter povinnosti k plnění, pak byly ale orgán nemocenského pojištění rozhodoval o nákladech řízení podle § 157 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění jednou v řízení veřejnoprávním (ve věcech přeplatků na dávce) a jednou v řízení soukromoprávním (ve věcech regresních náhrad).

Žalovaná také uvedla, že veřejnoprávnímu charakteru povinnosti uhradit regresní náhradu svědčí i úprava instanční příslušnosti soudů. Podle § 126 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění v případě zavinění více subjekty se jedná o solidaritu s tím, že se subjekty vzájemně vypořádají podle míry zavinění (pokud se nedohodnou jinak). Spory mezi těmito subjekty o vzájemné vypořádání regresní náhrady rozhodují podle § 9 odst. 2 písm. a) o. s. ř. krajské soudy jako soudy I. stupně. Jedná se o soukromoprávní vztahy, v nichž orgán nemocenského pojištění nevystupuje. Příslušnost soudů I. stupně odpovídá příslušnosti soudů v řízení podle soudního řádu správního, v němž rozhodují také krajské soudy. Tato konstrukce je přitom analogická konstrukci odpovědnosti za přeplatek.

Podle žalované jsou v předložené věci naplněny všechny znaky § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

pro rozhodování soudu ve správním soudnictví, jedná se o žalobu proti rozhodnutí vydanému v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné. Současně zde není dána výluka dle § 6 s. ř. s. Oproti tomu podle § 244 odst. 1 o. s. ř. soudy civilní rozhodují pouze tehdy, rozhodl-li správní orgán „*podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva*“. Rozhodování o regresní náhradě přitom do oblasti soukromého práva nepatří.

Dále žalovaná nesouhlasila s jednotlivými argumenty uvedenými v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Poukázala na to, že regresní náhrada v oblasti nemocenského pojištění má společnou historii s regresní náhradou v oblasti veřejného zdravotního pojištění. Obě byly původně upraveny zákonem č. 33/1965 Sb., o úhradě nákladů vznikajících státu z úrazů, nemocí z povolání a jiných poškození na zdraví (o regresních náhradách)*), účinným do 31. 12. 1992. Ve veřejném zdravotním pojištění byl hned od 1. 1. 1993 zaveden institut náhrady nákladů na hrazené služby vynaložené v důsledku protiprávního jednání vůči pojištěnci. V oblasti nemocenského pojištění nabyla úprava regresních náhrad účinnosti až od 1. 1. 2010 (podle § 195 zákona o nemocenském pojištění nárok na regresní náhradu vzniká, pokud zaviněné protiprávní jednání podle § 126 téhož zákona nastalo po 31. 12. 2009). Žalovaná zdůraznila, že konstrukce náhrad nákladů v oblasti veřejného zdravotního pojištění je odlišná. Zdravotní pojišťovny dle § 17 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění uzavírají s poskytovateli zdravotních služeb soukromoprávní smlouvy. Pokud tedy zdravotní pojišťovně vznikne nárok na náhradu plnění, které na základě takové smlouvy poskytovala zdravotnickému zařízení, má nárok pojišťovny vůči třetí osobě také soukromoprávní povahu. Neuhradí-li třetí osoba náklady dobrovolně na základě výzvy zdravotní pojišťovny, pojišťovna svůj nárok na náhradu nákladů musí uplatnit žalobou u okresního soudu v občanském soudním řízení podle části třetí

* S účinností od 1. 1. 1993 nahrazen zákonem č. 550/1991 Sb., o všeobecném zdravotním pojištění.

občanského soudního řádu. Žalovaná tedy souhlasila s Nejvyšším správním soudem v tom, že nárok zdravotní pojišťovny na náhradu nákladů má soukromoprávní charakter. Tento závěr však dle žalované nelze vztáhnout na charakter regresní náhrady podle zákona o nemocenském pojištění, a to pro odlišnosti mezi oběma instituty.

Zákon o veřejném zdravotním pojištění ostatně ani z předchozí právní úpravy nepřevzal termín „regresní náhrada“. Oproti veřejnému zdravotnímu pojištění se dávky nemocenského pojištění poskytují přímo na základě zákona v režimu veřejnoprávním. O poskytování dávek nemocenského pojištění se žádná smlouva neuzavírá. O poskytnutí dávky se žádá ve správním řízení a rozhodnutí orgánu nemocenského pojištění o přiznání či nepřiznání dávky je správním rozhodnutím. I výplata dávek je činností vrchnostenského charakteru. Procesní odlišnosti mezi instituty náhrad podle nemocenského pojištění a veřejného zdravotního pojištění jsou důsledkem rozdílného charakteru těchto institutů. Proto je podle žalované logické, že do rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neměly správní ani soudní orgány pochybnosti o veřejnoprávním charakteru regresní náhrady.

Odkaz Nejvyššího správního soudu na náhradu podle § 10 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla je dle žalované nepřipadný. Pojištění odpovědnosti vzniká dle § 3 uvedeného zákona na základě pojistné smlouvy. Ta se přitom řídí občanským zákoníkem. Soukromoprávní povaha práva pojistitele na náhradu vyplacené částky tedy ani není sporná.

Žalovaná odmítla i srovnání s regresní úhradou podle § 16 zákona o odpovědnosti státu za škodu. Podle § 26 zákona o odpovědnosti státu za škodu platí, že pokud není stanoveno jinak, řídí se právní vztahy upravené v tomto zákoně občanským zákoníkem; jedná se tedy o občanskoprávní vztahy. K tomu žalovaná odkázala i na komentář k uvedenému zákonu autora P. Vojtka. Nároky podle uvedeného zákona se uplatňují v občanském soudním řízení. Přitom nárok na plnění podle zákona o odpovědnosti státu za škodu ani

zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla není založen rozhodnutím správního orgánu.

Ke srovnání s regresními nároky uplatňovanými nemocenskými zaměstnaneckými pojišťovnami ve Spolkové republice Německo žalovaná podotkla, že oblast nemocenského a zdravotního pojištění tam není tak striktně oddělena jako v České republice. Ve Spolkové republice Německo je nemocenské dávkou, na niž plyne nárok ze zákona vůči zdravotní pojišťovně.

Žalovaná také uvedla, že ze závěru Nejvyššího správního soudu o tom, že regresní náhrada plní reparační funkci, nijak nevyplývá, že se jedná o obdobu náhrady škody. V oblasti práva sociálního zabezpečení plní reparační funkci také např. institut odpovědnosti za přeplatek (např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, čj. 6 Ads 16/2009-81, č. 1916/2009 Sb. NSS). Přitom má přeplatek na dávce nemocenského pojištění ke škodě v občanskoprávním pojetí blíže než regresní náhrada. Navíc jsou tyto instituty úzce spjaty, mají obdobnou úpravu solidární odpovědnosti a promlčecích lhůt a shodnou úpravu možnosti prominutí neuhrazené náhrady (přeplatku) nebo povolení placení náhrady (přeplatku) ve splátkách (srov. § 124 a § 126 zákona o nemocenském pojištění). Žalovaná uvedla, že rozhodování o prominutí nebo povolení úhrady ve splátkách je veřejnoprávní, proto měla za nelogické, aby předcházející rozhodování o povinnosti zaplatit regresní náhradu bylo soukromoprávního charakteru.

K názoru Nejvyššího správního soudu, že pro posouzení příslušnosti soudu není rozhodná procesní odlišnost úpravy regresní náhrady, žalovaná poukázala na komentář k § 1 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů autorů Jemelka a kol. Podle tam zmiňovaného rozlišovacího kritéria – metody právní regulace – se při rozhodování o regresní náhradě jedná o rozhodování ve veřejnoprávní věci.

Žalovaná se neztotožnila ani s názorem Nejvyššího správního soudu, který rozdělil

pojistné vztahy na vertikální (mezi nositelem pojištění a pojištěncem) a horizontální (mezi nositelem pojištění a třetí osobou), který je tak podle Nejvyššího správního soudu odlišný od vertikálního veřejnoprávního služebního vztahu v případech odpovědnosti za škodu osob ve služebním poměru vůči státu.

Žalovaná rovněž nesouhlasila s tím, že by se pro regresní náhradu měl subsidiárně použít občanský zákoník (což platí pro občanský zákoník z roku 1964 i občanský zákoník z roku 2012). Úprava v zákoně o nemocenském pojištění je specifická, komplexní, zahrnuje i úpravu souvisejících otázek. Na základě pravidla *lex specialis derogat legi generali* (zvláštní zákon má přednost před obecným) je vyloučena aplikace obecných ustanovení občanského zákoníku. Použití občanského zákoníku by bylo přípustné pouze na základě argumentu *per analogiam* nebo v otázkách, kde je to obvyklé (např. při posuzování svěprávnosti).

Žalovaná závěrem uvedla, že projednání regresních náhrad v občanském soudním řízení by mohlo vést k situacím, kdy by se civilní soud odchýlil od závazného rozhodnutí soudu či správního úřadu o zaviněném protiprávním jednání, z něhož orgány nemocenského pojištění při rozhodování o regresní náhradě vychází. Civilní soud by pak nepovažoval kritéria § 126 zákona o nemocenském pojištění za splněná.

Žalovaná považovala za nesprávný i argument Nejvyššího správního soudu, že správní soudnictví poskytuje účastníkům řízení menší možnost soudní ochrany než soudnictví civilní. Účastník řízení může svá veřejná subjektivní práva bránit v dvoustupňovém správním řízení. Díky tomu pozbývá široký rozsah dokazování v občanském soudním řízení na významu. Mimoto míra ochrany, jež je ve správním soudnictví poskytována účastníkům řízení, byla stanovena již při přijímání soudního řádu správního a je zjevně obecně považována za dostatečnou. V opačném případě by spíše bylo nutné uvažovat o novelizaci soudního řádu správního než o svěřování dílčích otázek do občanského soudního řízení. Žalovaná tedy shrnula, že regresní náhra-

da a povinnost ji zaplatit jsou instituty veřejného práva, a proto by měly být přezkoumány v režimu správního soudnictví.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušným vydat rozhodnutí ve věci povinnosti zaplatit regresní náhradu je soud ve správním soudnictví, a rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušil.

Z odůvodnění:

III.

(...) [37] V předložené věci má zvláštní senát posoudit, kdo je příslušný rozhodnout o žalobě proti rozhodnutí žalované, kterým žalovaná potvrdila rozhodnutí okresní správy o povinnosti žalobce zaplatit regresní náhradu.

[38] Regresní náhrady jsou upraveny v § 126 zákona o nemocenském pojištění, podle něhož platí, že:

„(1) Ten, kdo způsobil, že v důsledku jeho zaviněného protiprávního jednání zjištěného soudem nebo správním úřadem došlo ke skutečností rozhodným pro vznik nároku na dávku, je povinen zaplatit orgánu nemocenského pojištění regresní náhradu. Nárok na regresní náhradu nemá orgán nemocenského pojištění vůči pojištěnci, jemuž byla dávka vyplacena.

(2) Jestliže skutečnosti rozhodné pro vznik nároku na dávku zavinilo více subjektů, odpovídají orgánu nemocenského pojištění společně a nerozdílně a vzájemně se vypořádají podle míry zavinění, pokud se nedohodnou jinak. Je-li jednou z těchto osob pojištěnec, kterému byla dávka vyplacena, odpovídají orgánu nemocenského pojištění jen ostatní subjekty; výše regresní náhrady se přitom poměrně snižuje. Spory o vzájemné vypořádání rozhodují soudy.

(3) Regresní náhrada se stanoví ve výši vyplacené dávky.

(4) Povinnost k zaplacení regresní náhrady vzniká na základě rozhodnutí příslušného orgánu nemocenského pojištění o povinnosti zaplatit tuto náhradu.

(5) *Nárok na zaplacení regresní náhrady zaniká uplynutím 5 let ode dne, kdy orgán nemocenského pojištění zjistil skutečnost, že ke vzniku sociální události, z jejíhož titulu byla dávka vyplacena, došlo v důsledku jednání uvedeného v odstavci 1, nejpозději však uplynutím 10 let ode dne vzniku této sociální události.*

(6) *Ustanovení § 124 odst. 6 a 7 [tohoto zákona] platí pro regresní náhradu obdobně.*

(7) *Orgán nemocenského pojištění je povinen podat podnět příslušnému správnímu orgánu nebo jinému orgánu veřejné moci k zahájení řízení, pokud by v tomto řízení mohlo dojít ke zjištění zaviněného protiprávního jednání majícího význam pro regresní náhrady.“*

[39] Odkaz v odstavci 6 citovaného ustanovení umožňuje prominutí placení regresní náhrady a povolení placení regresní náhrady ve splátkách obdobně, jako je tomu u povinnosti k úhradě přeplatku na dávce dle § 124 zákona o nemocenském pojištění.

[40] Dále je v souvislosti s určením příslušného soudu k posouzení rozhodnutí orgánu nemocenského pojištění o regresních náhradách podstatný § 158 zákona o nemocenském pojištění nazvaný „Soudní přezkum“, podle něhož platí, že:

„Ze soudního přezkumu jsou vyloučena rozhodnutí o

a) výplatě nemocenského po uplynutí podpůrčí doby,

b) ukončení nebo neuznání dočasné pracovní neschopnosti nebo potřeby ošetřování člena domácnosti orgánem nemocenského pojištění,

c) odnětí nemocenského z důvodu ukončení dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény anebo odnětí ošetřovného z důvodu ukončení potřeby ošetřování,

d) povolení placení přeplatku na dávce nebo regresní náhrady ve splátkách a o zrušení tohoto povolení,

e) prominutí neuhrazeného přeplatku na dávce nebo zaplacení neuhrazené regresní náhrady,

f) odstranění tvrdosti.“

[41] Konečně upravuje příslušnost soudu v souvislosti s rozhodováním o regresních náhradách i občanský soudní řád v § 9 odst. 2 písm. a) [do 31. 12. 2013 se jednalo o písm. d) tohoto ustanovení], podle něhož platí, že „*krajské soudy rozhodují jako soudy prvního stupně:*

a) ve sporech o vzájemné vypořádání úhrady přeplatku na dávce důchodového pojištění, nemocenského pojištění, státní sociální podpory a pomoci v hmotné nouzi a ve sporech o vzájemné vypořádání regresní náhrady zaplacené v důsledku vzniku nároku na dávku nemocenského pojištění“.

[42] Podle občanského soudního řádu tedy krajské soudy rozhodují ve sporech, které vzniknou na základě § 126 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění (a rovněž § 124 odst. 3 téhož zákona ve vztahu k přeplatku na dávce) mezi subjekty, které v důsledku rozhodnutí orgánu nemocenského pojištění o povinnosti zaplatit regresní náhradu odpovídají tomuto orgánu společně a nerozdílně, a na vzájemném vypořádání mezi sebou se nedohodly.

[43] Pokud občanský soudní řád neupravil příslušnost soudů k posouzení samotné povinnosti zaplatit regresní náhradu (uložené správním rozhodnutím), je možný dvojitý výklad pro určení příslušnosti soudů:

1) soudní ochranu poskytují správní soudy, v I. stupni tedy soudy krajské (§ 7 odst. 1 s. ř. s.);

2) soudní ochranu poskytují civilní soudy v řízení podle části páté občanského soudního řádu, v I. stupni soudy okresní (srov. také § 249 odst. 1 o. s. ř.).

[44] Právě v souvislosti s tím, že vzájemné vypořádání mezi solidárně odpovědnými subjekty (na základě uložené povinnosti zaplatit regresní náhradu) svěřuje občanský soudní řád krajským soudům, záměr zákonodárce spíše nasvědčuje řešení prvnímu, tj. příslušnosti správních soudů. Pokud by totiž v I. stupni o samotné povinnosti zaplatit regresní náhradu rozhodovaly okresní soudy

v řízení podle části páté občanského soudního řádu, nebyl by důvod vyčleňovat jen vzájemně vypořádání mezi solidárně odpovědnými subjekty a určovat u něj příslušnost soudů krajských.

[45] Zvláštní senát se tedy nejprve zaměřil na historický výklad zákona o nemocenském pojištění a občanského soudního řádu, aby zjistil, jak zákonodárce zamýšlel příslušnost soudů upravit.

[46] Citované ustanovení o příslušnosti krajských soudů k rozhodování o vzájemném vypořádání regresní náhrady bylo do občanského soudního řádu vloženo na základě čl. I odst. 1 zákona č. 189/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o nemocenském pojištění. Důvodová zpráva k tomuto zákonu však pouze uvádí, že (mimo jiné) touto částí zákona došlo „*převážně jen k formulačním a legislativně technickým úpravám v návaznosti na změny navrhované v oblasti nemocenského pojištění nebo provádění sociálního zabezpečení*“. (digitální repozitář PSP ČR, IV. volební období, tisk č. 1006/0, dostupné na www.psp.cz)

[47] Důvodová zpráva k zákonu o nemocenském pojištění k § 126 uvádí, že se v rámci regresních náhrad „*navrhuje řešit ty situace, kdy dávka nemocenského pojištění byla poskytnuta po právu, avšak příslušný subjekt svým protiprávním jednáním způsobil vznik sociální situace, z jejíhož důvodu byla dávka poskytnuta. Zavedení povinnosti úhrady regresních náhrad je novým ochranným prvkem systému nemocenského pojištění. Regresní náhrada je pojímána jako úhrada vyplacené dávky, nikoliv jako náhrada škody*“. (digitální repozitář PSP ČR, IV. volební období, tisk č. 1005/0, dostupné na www.psp.cz)

[48] Z této části důvodové zprávy je patrná snaha o podobný terminologický a zřejmě i koncepční předěl, k jakému došlo zákonem o regresních náhradách z roku 1965 zmiňovaném žalovanou. Ten rovněž nově zavedeným pojmem „*regresní náhrada*“ nahradil do té doby užívané pojmy „*náhrada škody*“ a „*náhrada nákladů léčebné péče, dávek ne-*

mocenského pojištění a důchodového zabezpečení (zaopatření)“ zákona č. 150/1961 Sb., o náhradách při úrazech a nemocích z povolání. Soudobá literatura zmiňovala, že dřívější úprava (zákon č. 150/1961 Sb.) „*nesla zcela nepochybné znaky náhrady škody*“, zatímco nová úprava (zákon č. 33/1965 Sb.) se důsledně vyhýbá pojmům „*škoda*“ a „*odpovědnost*“ a namísto toho všude mluví o „*povinnosti k regresní náhradě*“. Novou úpravou měl být rovněž zdůrazněn sankční charakter regresní náhrady (Spálenka, A. *Regresní náhrady a jejich uplatňování*. Praha: Orbis, 1967, s. 22-24). To však odpovídalo době přijetí zákona, neboť v podmínkách demokratického právního státu by sankční charakter regresních náhrad vymáhaných od osob, u nichž už bylo pravomocně rozhodnuto o spáchání přestupku nebo trestného činu, byl v rozporu se zásadou dvojího trestání. Přesto je terminologická inspirace zákonodárce zřejmá, stejně jako inspirace v příklonu k veřejnoprávnímu charakteru vymáhané regresní náhrady.

[49] Zákonodárce tedy zamýšlel zavést (staro)nový institut regresních náhrad, který se měl lišit od předchozí úpravy náhrady škody v oblasti nemocenského pojištění (§ 19 odst. 3 a § 35 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném do 31. 12. 2008).

[50] Ve vztahu k § 158 zákona o nemocenském pojištění, který upravuje soudní přezkum, důvodová zpráva zdůrazňuje, že „*[v]e věcech nemocenského pojištění se uplatňuje soudní přezkum rozhodnutí podle soudního řádu správního*“. Zákonodárce tedy rovněž zamýšlel světit přezkum rozhodnutí v oblasti nemocenského pojištění, a to včetně přezkumu rozhodnutí o povinnosti zaplatit regresní náhradu, správním soudům. Tento názor podporuje i odborná literatura (např. Tröster, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 361-365; Příb, J. *Zákon o nemocenském pojištění. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 273-274).

[51] Záměru zákonodárce se zdá nasvědčovat i to, jak se přijetím zákona o nemocenském pojištění změnilo citované ustanovení

občanského soudního řádu o příslušnosti krajských soudů ve věcech vzájemného vypořádání regresních náhrad, dříve ve věcech náhrady škody [nyní § 9 odst. 2 písm. a) o. s. ř., dříve § 9 odst. 2 písm. d) o. s. ř.]. V návaznosti na úpravu zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení určoval § 9 odst. 2 písm. d) o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2008, že krajské soudy rozhodují jako soudy I. stupně „*ve sporech mezi příslušným orgánem nemocenského pojištění a zaměstnavatelem o náhradu škody vzniklé nesprávným postupem při provádění nemocenského pojištění*“. Předchozí právní úprava tedy (i po vzniku samostatné větve správního soudnictví) svěřovala celou oblast náhrady škody vzniklé při provádění nemocenského pojištění (civilním) krajským soudům. Nová úprava se v tomto směru odklonila a svěřila krajským soudům pouze otázku vzájemného vypořádání regresní náhrady mezi solidárně odpovědnými subjekty.

[52] Příslušnosti soudů ve správním soudnictví tedy nasvědčuje nejen historický výklad všech výše uvedených ustanovení, ale i jejich systematický výklad zejména s ohledem na vazby dřívějšího znění zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a občanského soudního řádu a vedle toho současného zákona o nemocenském pojištění a občanského soudního řádu.

[53] Je třeba také poukázat na to, že nový zákon o nemocenském pojištění byl přijímán již v době fungujícího samostatného správního soudnictví. Nadpis § 158 zákona o nemocenském pojištění („*Soudní přezkum*“) by tak měl vycházet z terminologie doktríny, která už v době přijímání zákona o nemocenském pojištění rozlišovala mezi soudním přezkumem, tj. přezkoumáváním správních rozhodnutí správními soudy, a nalézáním práva (pořadem práva) před civilními soudy v řízení podle části páté občanského soudního řádu. Za soudní přezkum se totiž považuje rozhodování soudu založené na kasačním principu, který je typický právě pro správní soudy, které tak vykonávají kontrolu veřejné správy a ve veřejnoprávních věcech nenastupují na její místo (srov. např. úvodní komen-

tář k části páté občanského soudního řádu in Bureš, J. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl.* 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 1301–1312). Tomu by odpovídala i výše citovaná důvodová zpráva k § 158 zákona o nemocenském pojištění. Zvláštní senát přitom plně respektuje, že nadpis (marginální rubrika) je pouhou legislativní pomůckou, která nemá normotvornou povahu (*rubrica non est lex*), přesto či právě proto jej lze použít jako vodítko při výkladu zákona.

[54] Zvláštní senát by se tedy z výše uvedených důvodů přikláněl k tomu, že soudní ochranu ve věcech povinnosti zaplatit regresní náhradu mají poskytovat správní soudy. Přitom podotýká, že při rozhodování sporů mezi soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví musí primárně vycházet z mezí stanovených zákonem. Teprve pokud z příslušných zákonů nevyplývá, zda zákonodárce příslušnou věc svěřil soudům civilním či správním, může být kritériem pro určení příslušnosti soudů soukromoprávní či veřejnoprávní povaha věci. Pokud by naopak zákonodárce jednoznačně určil, že věc svou povahou soukromoprávní svěřil správním soudům, zvláštní senát by toto určení nemohl překročit (pro znázornění vlivu změn zákonů na příslušnost soudů lze upozornit na rozhodování zvláštního senátu o vyvlastnění, viz Volková, J. Příslušnost soudů ve věcech vyvlastnění ve vleku neustálých legislativních změn. *Právní rozhledy*, 2013, č. 19, s. 660 a násl.).

[55] V předložené věci však zákonodárce příslušnost soudů natolik jednoznačně nevymezil. Ostatně i proto ve věci vznikl kompetenční spor, k němuž se obsáhle vyjádřil ve svém rozsudku Nejvyšší správní soud jako odpůrce a také navrhovatel i žalovaná ve svých podáních. Zvláštní senát se proto dále bude zabývat i povahou věci, o níž meritorně rozhodl správní orgán (okresní správa a poté žalovaná).

IV.

[56] Zvláštní senát již vyslovil, že součástí reformy správního soudnictví účinné od 1. 1. 2003 bylo také obnovení obecného principu,

kdy všude tam, kde zákon svěřil správnímu orgánu rozhodování ve věcech soukromého práva, může se ten, kdo s takovým rozhodnutím není spokojen, obrátit na soud rozhodující ve věcech občanskoprávních, který bude rozhodovat v kontradiktorním sporu o věci samé (§ 244 a násl. o. s. ř.). Naopak rozhodovali správní orgán věc veřejného práva, náleží přezkoumání zákonnosti takového rozhodnutí soudům ve správním soudnictví v řízení podle soudního řádu správního. Podrobný výklad k otázce rozhraničení působnosti soudů správních a soudů civilních a k otázce právního dualismu zvláštní senát podal např. v usnesení ze dne 6. 1. 2004, čj. Konf 93/2003-5, č. 276/2004 Sb. NSS.

[57] Rovněž vyslovil, že k posouzení soukromoprávní či veřejnoprávní povahy věci se nabízejí různé cesty, a to zejména použití teorie zájmové, teorie mocenské, teorie organické či metody právního regulování (usnesení ze dne 4. 2. 2005, čj. Konf 108/2004-21, č. 601/2005 Sb. NSS). Žádná z nich však není natolik spolehlivá, aby sama dokázala poskytnout odpověď na položenou otázku v každém konkrétním případě.

[58] Zvláštní senát tedy nejprve vyšel ze zájmové teorie (Ulpiánovy). Její podstata spočívá v tom, že veřejné právo chrání zájmy veřejné, zatímco soukromé právo zájmy soukromé. Přitom zájmová teorie ve své původní podobě veřejným zájmům přikládala vyšší hodnotu („větší právní cennost“) než zájmům soukromým (srov. Hoetzel, J. Dualismus právní. In: Kol. autorů. *Slovník veřejného práva československého. Reprint vyd. z let 1929-1948. Svazek I.* Praha : Eurolex Bohemia, 2000, s. 493 a násl.).

[59] Zvláštní senát dospívá k závěru, že v náhradovém vztahu podle § 126 zákona o nemocenském pojištění je zřejmý veřejný zájem chráněný veřejným právem. Tímto zájmem je ochrana státního rozpočtu, do nějž příjmy z regresních náhrad a ze sociálního pojištění celkově plynou a z něhož jsou dávky sociálního pojištění také vypláceny (srov. přílohu vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, položku 2229). To vyplývá mimo jiné i z již citované důvodové zprávy k zákonu

o nemocenském pojištění, podle níž je regresní náhrada „ochranným prvkem systému nemocenského pojištění [a] je pojímána jako úhrada vyplacené dávky“. Příjem z regresních náhrad je tedy příjmem státního rozpočtu.

[60] Právě v tom, že regresní náhrady podle zákona o nemocenském pojištění jsou příjmem státního rozpočtu a ve svém důsledku zajišťují účelné a hospodárné vynakládání prostředků státního rozpočtu, je možné najít odlišnost s některými náhradami podle jiných zákonů. Například podle § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění je náhrada nákladů na hrazené služby, které zdravotní pojišťovna vynaložila v důsledku zaviněného protiprávního jednání třetí osoby vůči pojištěnci, příjmem fondů příslušné zdravotní pojišťovny jako samostatné právnické osoby. Obdobně podle § 10 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla má právo na náhradu pojistitel, kterým je pojišťovna oprávněná provozovat na území České republiky pojištění odpovědnosti.

[61] Podle mocenské teorie se posuzuje, zda je jeden ze subjektů právního vztahu v „mocnější“ pozici vůči druhému, tj. zda může druhému subjektu jednostrannými vrchnostenskými akty určovat práva a povinnosti, a to i proti vůli druhého subjektu. Pokud je takto posuzován stát, je možné rozlišovat, zda vystupuje v pozici nositele státní moci nebo jako rovný účastník právního vztahu (např. smluvního vztahu).

[62] V této souvislosti zvláštní senát poznamenává, že již vyslovil, že pro posouzení charakteru věci má význam právo hmotné a nikoli právo procesní. Opačný názor by vedl k absurdním závěrům, neboť všude tam, kde zákonodárce svěřil rozhodování o soukromém právu správnímu orgánu (který nemůže rozhodovat jinak než v rámci správního řízení, tedy vrchnostensky), by automaticky muselo jít o věc veřejnoprávní podléhající kontrole správních soudů. S takovým přístupem by dělení soudní ochrany v závislosti na tom, o jakém právu správní orgán rozhodoval, ztratilo smysl (usnesení ze dne 30. 6. 2014, čj. Konf 16/2014-7, č. 3119/2014 Sb. NSS, a ze

dne 18. 9. 2007, čj. Konf 23/2006-6, č. 1431/2008 Sb. NSS).

[63] Přitom je však nutné rozlišovat dvě situace. V první správní orgán může vystupovat pouze jako subjekt rozhodující ve věci. Příkladem může být vyvlastňovací úřad rozhodující ve vyvlastňovacím řízení, jehož účastníci jsou vyvlastnitel, vyvlastňovaný, zástavní věřitel, podzástavní věřitel a oprávněný z práva odpovídajícího věcnému břemenu vázajícímu na pozemku nebo stavbě, jichž se vyvlastnění týká [§ 17 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)]. Účastníci řízení o vyvlastnění jsou vůči úřadu v podřízeném postavení, povahu rozhodované věci to však neovlivňuje. V takových případech je možné odhlédnout od úpravy procesní a zabývat se pouze povahou hmotněprávního vztahu mezi účastníky řízení. Dalším příkladem by mohly být situace, kdy správní orgány rozhodují o žádosti či návrhu jediného účastníka, aniž by samy byly s tímto účastníkem v jakémkoli hmotněprávním vztahu. I v tom případě je možné se zabývat pouze povahou hmotného práva, o němž správní orgán rozhoduje. Proti tomu druhá situace zahrnuje případy, kdy správní orgán je sám účastníkem posuzovaného právního vztahu. Tehdy samotné postavení správního orgánu jako účastníka hmotněprávního vztahu nelze z posouzení vynechat. Jako příklad lze uvést případ odpovědnosti za škodu osob ve služebním poměru vůči státu, srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 4. 5. 2005, čj. Konf 51/2004-9, č. 615/2005 Sb. NSS.

[64] Zvláštní senát tedy v posuzované věci odhlíží od toho, že řízení o povinnosti zaplatit regresní náhradu je obsaženo v zákoně o nemocenském pojištění, a subsidiárně se řídí správním řádem, protože tyto otázky pro posouzení povahy vztahu mezi jeho účastníky nejsou relevantní. Zvláštní senát hodnotí pouze povahu náhradového vztahu dle § 126 zákona o nemocenském pojištění, doktrínou označovaného za odpovědnostní vztah v nemocenském pojištění (srov. např. Odpovědnost v nemocenském pojištění. In: Hendrych a kol. *Právnícký slovník*. 3. vyd. Praha : C. H.

Beck, 2009). Nemůže odhlížet od skutečnosti, že účastníci náhradového vztahu, v němž na jedné straně stojí stát a na druhé straně subjekt, který jednal protiprávně a tím způsobil, že došlo ke skutečným rozhodným pro vznik nároku na dávku, nejsou v rovném postavení. Je tomu právě naopak, stát zde vystupuje ve vrchnostenském postavení a o povinnosti zaplatit regresní náhradu rozhoduje veřejně mocenským aktem, tj. autorealizuje svou vůli. Nejedná se tedy o případ, kdy podle Hoetzela stát nevystupuje „*v purpuru, nýbrž spokojuje se také s prostředky, jaké mají po ruce soukromníci*“ (Hoetzel, J. op. cit., s. 496). Přitom by situace byla zcela odlišná, pokud by právní úprava regresních náhrad státu pouze umožňovala náhradu vymáhat před soudy. Pak by stát jednajícím orgánem nemocenského pojištění „*purpur svlékal*“ a spolu s druhým účastníkem právního vztahu, tj. žalovaným, stál v podřízeném postavení před soudem (státem v purpuru).

[65] I v tomto případě je seznatelný rozdíl mezi povahou regresních náhrad podle zákona o nemocenském pojištění a náhrad podle zákona o veřejném zdravotním pojištění, zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla i zákona o odpovědnosti státu za škodu. Náhrady podle uvedených předpisů lze totiž vymáhat pouze soukromoprávní cestou před soudy (srov. § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění, § 10 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla a § 16 – § 18 zákona o odpovědnosti státu za škodu).

[66] Organická teorie považuje za veřejnoprávní poměr takový právní vztah, do něž se jeden z jeho účastníků dostává z důvodu svého členství ve veřejném svazu (veřejnoprávní korporaci) nebo výkonu funkce veřejného svazu. Vrvorepublikový konfliktní senát vymezil, že „[p]ro vnější podstatu nároku, určující jediné, zda nárok jest nárokem soukromoprávním či veřejnoprávním, rozhodným jest, zda veřejnoprávní svaz a jedinec, ocitnuvše se ve shluku skutkových dějů, nárok opodstatňujících, stálí druh proti druhu v poměru souřadnosti, či v poměru nadřazenosti a podřízenosti, zda členství jedince ve

veřejnoprávním svazu bylo do té míry podstatným, že bez něho seskupení skutkových okolností, tvořící podstatu nároků, nebylo by prostě myslitelným“ (rozsudek ze dne 15. 2. 1922, č. 80/21, uveřejněný v II. dodatku Bohuslavovy sbírky z roku 1922 pod č. VII.).

[67] Konfliktní senát v uvedené věci rovněž rozhodoval spor o regresní náhradě, byť jiného druhu, nadto spor mezi správními orgány a obecnými soudy. Posuzoval charakter nároku obce na pozůstalost po obecním almužníkovi, jemuž obec jako domnělému chudému vyplácela podporu. Po jeho smrti se však ukázalo, že almužník vlastnil dům. Konfliktní senát mimo jiné dovodil, že „opatřování chudých obcí jest obstaráváním záležitostí veřejných“.

[68] Obdobně tomu lze i v předložené věci z pohledu organické teorie dovodit, že stát v ní vystupuje jako veřejný svaz, jehož funkce vykonává, tj. jako stát, který si osvojil závazky vyplývající z principů solidarity a sociální odpovědnosti a poskytuje potřebným sociální zabezpečení. Pokud by stát dávky nemocenského pojištění neposkytoval, jedinec by na základě protiprávního jednání založil pouze svou odpovědnost za škodu poškozenému. Do těchto „skutkových dějů“ však vstupuje stát v sociální roli poskytovatele dávek sociálního zabezpečení, zde nemocenského. Samotný stát přitom jednáním povinného k regresní náhradě poškozen není, škoda jako úbytek prostředků státu vzniká primárně v důsledku sociálních závazků státu, a to při každé výplatě dávky, tj. i takové, u níž skutečnosti k její výplatě nastaly bez zavinění třetí osoby. Z toho je i zřejmá závislost (odvozenost) vztahu státu a osoby povinné k regresní náhradě na vztahu státu a pojištěnce. Neexistoval-li by vztah mezi pojištěncem a státem v roli pojistitele, náhradový vztah podle § 126 zákona o nemocenském pojištění by vůbec nevznikl. I právo státu na úhradu vyplacené dávky má tedy původ ve výše popsané sociální roli státu. Stát i v náhradovém vztahu vystupuje právě z důvodu svého charakteru veřejného svazu, tedy jako nositel pravomoci (srov. také Vedral, J. *K právní povaze smlouvy o závazku veřejné služby ve*

veřejné linkové dopravě. ASPI, 2007. LIT31081CZ). Zvláštní senát tedy má za to, že i užití teorie organické vede k závěru, že povaha náhradového vztahu je veřejnoprávní.

[69] Metoda právního regulování (metoda právní úpravy) posuzuje podíl účastníků právního vztahu na utváření a trvání právního vztahu, tj. jeho vzniku, změně či zániku. Do značné míry by tedy bylo možné opakovat, co bylo zmíněno výše k teorii mocenské, a to i v části týkající se úpravy postavení účastníků posuzovaného právního vztahu procesním právem. Nad rámec výše uvedeného lze zdůraznit, že pro metodu soukromoprávní úpravy je neakceptovatelné, aby jeden z účastníků právního vztahu v případě sporu vystupoval v pozici rozhodce (*nemo iudex in causa sua*). Konstrukce náhradového vztahu podle zákona o nemocenském pojištění je však založena právě na tom, že jeden z účastníků, který je v daném vztahu oprávněným, své právo uplatňuje tak, že z úřední moci ukládá povinnost zaplatit regresní náhradu druhému.

[70] Užití všech výše popsaných metod rozlišování mezi právem veřejným a právem soukromým tak zvláštní senát vede k závěru, že povaha náhradového vztahu podle § 126 zákona o nemocenském pojištění je veřejnoprávní.

V.

[71] Zvláštní senát se dále zabýval podobností právních úprav náhradových vztahů. Na některé další náhradové vztahy poukázal Nejvyšší správní soud ve výše popsaném rozsudku čj. 4 Ads 100/2013-26. Dílčími odlišnostmi těchto právních úprav ve srovnání s úpravou obsaženou v zákonu o nemocenském pojištění se zvláštní senát zabýval výše. V této části zvláštní senát poukazuje především na vztahy právních úprav zdravotního, nemocenského a důchodového pojištění.

[72] Povinné nemocenské pojištění bylo zavedeno jako součást Taafeho reformy zákonem č. 33/1888 ř. z., o nemocenském pojištění dělníků. Již tento zákon obsahoval úpravu různých nároků na náhradu v § 64 a 65. Spory o nárocích na náhradu rozhodoval politic-

ký úřad zemský (§ 66 uvedeného zákona). Říšský zákon byl zrušen zákonem č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří (viz § 282). Tento zákon v § 246 upravoval přechod nároku na náhradu škody, který měl pojištěnec nebo jeho rodinní příslušníci nebo pozůstalí proti osobě třetí, na nemocenskou pojišťovnu. Pojišťovna pak náhradu mohla sama vymáhat na třetí osobě. Zákon přitom obsahoval obdobné oprávnění Ústřední sociální pojišťovny v případech osob tělesně postižených (tj. oblast dnešního důchodového pojištění).

[73] Téměř všechny prvorepublikové předpisy upravující nemocenské, důchodové a úrazové pojištění zrušil zákon č. 99/1948 Sb., o národním pojištění (srov. § 278 uvedeného zákona). I tento zákon obsahoval úpravu nemocenského, důchodového i úrazového pojištění. Ve čtvrtém oddílu druhé části nazvaném „Všeobecná ustanovení o dávkách z pojištění“ v § 110 – § 113 rovněž založil přechod nároku na náhradu škody na pojišťovnu.

[74] Posléze došlo zákonem č. 102/1951 Sb., o přebudování národního pojištění, k oddělení důchodového a nemocenského pojištění. Správa nemocenského pojištění byla převedena na Revoluční odborové hnutí. Samostatnou úpravu nemocenského pojištění pak přinesl zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců. Ustanovení § 110 – § 113 zákona č. 99/1948 Sb. přitom rušil samostatný zákon č. 58/1956 Sb., o náhradě škody za pracovní úrazy a o náhradě nákladů léčebné péče a dávek nemocenského pojištění a důchodového zabezpečení. Ten v § 12 – § 17 upravil náhradu nákladů léčebné péče a dávek nemocenského pojištění a důchodového zabezpečení. Spory o náhradu dávek přitom dle § 16 uvedeného zákona rozhodovaly soudy. Zákon č. 58/1956 Sb. byl posléze nahrazen zákonem č. 150/1961 Sb., který platil do přijetí zákona o regresních náhradách z roku 1965. O obou těchto zákonech zvláštní senát pojednal v úvodu odůvodnění svého rozhodnutí. Zákon o regresních náhradách, který náhrady pojímal veřejnoprávně, byl zrušen až zákonem č. 550/1991 Sb., o všeobecném zdravotním pojištění, později nahrazeném již zmi-

ňovaným zákonem č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění. Zákon č. 54/1956 Sb. přitom platil až do přijetí nyní účinného zákona o nemocenském pojištění z roku 2006.

[75] Z uvedeného popisu historické úpravy nemocenského pojištění vyplývá jeho propojenost s důchodovým pojištěním. Proti tomu zdravotní pojištění se od nemocenského pojištění oddělilo (srov. zákon č. 103/1951 Sb., o jednotné preventivní a léčebné péči, a zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, v původním znění). V období let 1952-1991 byly zdravotní služby poskytovány bezplatně bez návaznosti na jakékoli pojištění a přestaly mít charakter dávky nemocenského pojištění. V 90. letech pak došlo k privatizaci léčebné péče, zavedení samostatného zdravotního pojištění a vedle vzniku Všeobecné zdravotní pojišťovny k vzniku dalších zdravotních pojišťoven. Na úhradu nákladů zdravotní péče slouží pojistné odváděné na účty zdravotních pojišťoven. Zdravotní pojišťovny hradí zdravotní služby na základě smluv uzavřených se zdravotnickými zařízeními (srov. zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, a § 17 zákona o veřejném zdravotním pojištění). Oproti nemocenskému a důchodovému pojištění je tak u zdravotního pojištění patrná značná liberalizace systému tohoto pojištění a jeho odstátnění.

[76] Z těchto důvodů zvláštní senát považuje za bližší úpravě nemocenského pojištění úpravu důchodového pojištění. Namísto náhrad nákladů podle zákona o veřejném zdravotním pojištění tak lze regresní náhrady spíše připodobnit úpravě odpovědnosti zaměstnavatele za vyplacení důchodu neprávem nebo ve vyšší částce podle § 118c zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Ostatně citovaný § 9 odst. 2 písm. a) o. s. ř. upravuje příslušnost soudů společně pro vzájemná vypořádání dle § 118c zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a § 124 a 126 zákona o nemocenském pojištění. Obdobnou úpravu lze nalézt také v § 62 odst. 3 a § 63a odst. 2 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, a § 51 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

[77] Úprava regresních náhrad v zákoně o nemocenském pojištění je rovněž svou povahou obdobná úpravě přeplatků dle § 124 zákona o nemocenském pojištění (a obdobně např. přeplatků dle § 118a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, § 62 zákona o státní sociální podpoře a § 51 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Pokud by se totiž na regresní náhradu nahlíželo jako na soukromoprávní náhradu škody, bylo by stejně tak možné i na přeplatek nahlížet jako na bezdůvodné obohacení. Takový náhled však správní soudy nezaujaly (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, čj. 5 Ads 16/2003-40, č. 679/2005 Sb. NSS; ze dne 5. 6. 2013, čj. 6 Ads 163/2012-24; ze dne 2. 8. 2013, čj. 4 Ads 58/2013-22; ze dne 8. 8. 2013, čj. 4 Ads 61/2013-23; ze dne 28. 8. 2013, čj. 3 Ads 95/2012-20, č. 2965/2014 Sb. NSS; které se vztahují k § 118a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení; dále srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, čj. 6 Ads 22/2009-51, č. 1902/2009 Sb. NSS, které se vztahuje k § 62 zákona o státní sociální podpoře, a rozhodnutí ze dne 27. 3. 2013, čj. 4 Ads 127/2012-34; ze dne 21. 2. 2013, čj. 4 Ads 107/2012-54; a ze dne 30. 11. 2012, čj. 4 Ads 2/2012-18, která se vztahují k § 51 zákona o pomoci v hmotné nouzi).

[78] Mimo jiné i z toho vyplývá, že ne každá platba kompenzačního (reparačního) charakteru má soukromoprávní povahu. Lze obecně poukázat na povinnost nahradit náklady řízení správnímu orgánu podle § 79 odst. 5 a 6 správního řádu nebo na povinnost hradit náklady kontrolním orgánům. Např. podle § 16 odst. 4 zákona č. 91/1996 Sb., o krmivech, hradí provozovatel krmivářského podniku náklady dodatečné kontroly. Podle odstavce 6 téhož ustanovení o nákladech rozhoduje Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský a náhrada je příjmem státního rozpočtu. Obdobná ustanovení obsahuje zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, v § 16 odst. 8-10, a zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, v § 13. Dosud přitom nebylo sporu o tom, že tyto náhrady mají ve-

řejnoprávní povahu (např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2013, čj. 6 Ads 62/2013-57; a ze dne 21. 5. 2014, čj. 6 Ads 89/2013-140, ve vztahu k zákonu o potravinách a tabákových výrobcích; dále také rozhodnutí ze dne 21. 5. 2009, čj. 1 As 36/2009-88, č. 1909/2009 Sb. NSS, na něž odkazovala žalovaná). Zvláštní senát si přitom je vědom, že ve věcech nákladů spojených s výrobou neodebraných tabákových nálepek (usnesení ze dne 31. 1. 2012, čj. Konf 60/2011-15, č. 2762/2013 Sb. NSS) dospěl k závěru, že uvedené náklady se blíží soukromoprávnímu pojetí škody, a ve věci úhrady nákladů dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (usnesení ze dne 15. 9. 2010, čj. Konf 115/2009-34, č. 2301/2011 Sb. NSS), poukázal i na možnost brojit proti vyčíslení úhrady nákladů pořadem práva. Tento názor byl ostatně kritizovaný v odborné literatuře (srov. Vedral, J. *Některé případy používání soukromoprávních institutů ve veřejném právu*. ASPI, 2011. LIT37153CZ).

[79] Ostatně už citovaný prvorepublikový konfliktní senát vyslovil, že náhradový nárok, který lze „*formálně vměstnati i do roucha soukromoprávního útvaru kondikce* (condictio indebiti, § 1431 [obecného zákoníku občanského z roku 1811; dále jen o. z. o.]“), se tím nestává nárokem soukromoprávním. „*Jakožto útvary soukromoprávní může § 1431 o. z. o. míti za předmět pouze nároky soukromoprávní, kondikcí lze pořadem práva čelit jen mylně předpokládané existenci dluhu soukromoprávního. Kde však, jako tuto, náhradním nárokem popírá se existence závazku veřejnoprávního, nemůže tato povaha poměru býti odčiněna tím, že pro obdobné případy závazků soukromoprávních dán jest právní útvary § 1431 o. z. o.*“ (rozsudek ze dne 15. 2. 1922, č. 80/21, uveřejněný v II. dodatku Bohuslavovy sbírky z roku 1922 pod č. VII.)

[80] Rovněž Hoetzel psal, že „[n]ároky obsahově úplně stejné mohou býti buď veřejnoprávní nebo soukromoprávní podle svého odůvodnění, tj. podle toho, o jaký důvod vzniku se opírají“ a že „náhrada škody, condictio indebiti, depositum, uznání, po-

sloupnost dědická, vydržení, smlouvy ap. nejsou vyloučeny z práva veřejného“ (Hoetzel, J., op. cit., s. 495). Obdobně Matějka uváděl: „Dnes pokládá se za samozřejmé, že všeobecné právní pojmy, které došly svého zpracování v civilním právu vzhledem k jeho staletému vývoji, jsou společným majetkem práva vůbec. Z okolnosti, že se objevily časově dříve v civilním právu, nelze bez dalšího soudit na jejich soukromoprávní povahu. Proto i nárok na náhradu škody vyskytuje se jak v poměrech soukromoprávních tak i veřejnoprávních, § 1388 o. z. nutno pak vykládati v tom smyslu, že předmětem rozhodování civilních soudů jsou – pokud není výslovného opačného předpisu – pouze takové spory o náhradu škody, kde nárok má soukromoprávní povahu, a v těch případech, kde veřejnoprávní nárok na náhradu škody jest uplatňován před správními úřady, není dána možnost dovolávati se po vyčerpání opravných prostředků nápravy pořadem práva ve smyslu § 105 ú. l.“ (Matějka, J. Náhrada škody ve veřejném právu. In: Kol. autorů. *Slovník veřejného práva československého. Svazek II.* Praha : Eurolex Bohemia, 2000, s. 732).

[81] Na tyto názory je dnes možné navazovat při výkladu § 1 odst. 1 věty druhé občanského zákoníku z roku 2012, podle níž „[u]platňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného“. Eliáš k vazbě soukromého a veřejného práva uvádí, že „co veřejné právo podrobuje svému režimu, není soukromoprávní stav, ale skutková podstata relevantní pro veřejné právo podle jeho úpravy“ (srov. Eliáš, K. K justifikaci pravidla o nezávislosti uplatňování soukromého práva na uplatňování práva veřejného. *Právník*, 2014, č. 11, s. 1007 a násl.).

[82] Zvláštní senát tedy dospěl k závěru, že náhradový vztah podle § 126 zákona o nemocenském pojištění má veřejnoprávní povahu. Rozhodnutí žalované o regresní náhradě tak mají přezkoumávat soudy ve správním soudnictví. K tomuto závěru jej vedl záměr zákonodárce popsany v části III. tohoto rozhodnutí, veřejný zájem na výběru regresních náhrad, vzájemný vztah účastníků náhradového vztahu, odlišnost náhrad podle zákona o nemocenském pojištění od soukromoprávních náhrad podle jiných právních předpisů, původ nároku ve veřejném právu i výše popsaná teoretická východiska.