

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU
7-8^{2015 / XIII. ročník / 31. 8. 2015}

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

- 3228.** Řízení před soudem: náhrada nákladů řízení procesně úspěšného správního orgánu. . . . 637
- 3229.** Právo průmyslového vlastnictví: vyobrazení průmyslového vzoru v přihlášce 650
- 3230.** Rozpočty: porušení rozpočtové kázně; výdaj důvodně vynaložený v souvislosti s konáním voleb. . . . 658
- 3231.** Územní plánování: územní plán; územně analytické podklady; SWOT analýza 669
- 3232.** Důchodové pojištění: vdovský důchod 674
- 3233.** Odpady: autovraky 679
- 3234.** Sociálně-právní ochrana dětí: zařazení do evidence žadatelů vhodných ke zprostředkování osvojení dítěte 684
- 3235.** Rozhlasové a televizní vysílání: běh prekluzivní lhůty 688
- 3236.** Provoz na pozemních komunikacích: podmínky udělení řidičského oprávnění cizímu státnímu příslušníkovi 691
- 3237.** Zákon o dráhách: lyžařský vlek; ochranné pásmo 697
- 3238.** Kompetenční spory: platba za službu šíření reklamních sdělení prostřednictvím sítě elektronických komunikací 701
- 3239.** Správní řízení: cizojazyčná listina Právo průmyslového vlastnictví: zrušení patentu 704
- 3240.** Řízení před soudem: nezákonný zásah; vyklizení nemovitosti 715
- 3241.** Řízení před soudem: soudní přezkum důvodů zdanění výsluhového příspěvku Daňové řízení: zdanění výsluhového příspěvku 730
- 3242.** Daň z přidané hodnoty: konkludentní vyměření daně; vrácení nadměrného odpočtu; trestný čin zkrácení daně 737

Řízení před soudem: náhrada nákladů řízení procesně úspěšného správního orgánu

k § 60 odst. 7 soudního řádu správního

Náhradu nákladů spojených s účastí pracovníků správního orgánu u jednání správního soudu soud dle § 60 odst. 7 s. ř. s. procesně úspěšnému správnímu orgánu zásadně nepřizná.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47)

Prejudikatura: č. 1183/2007 Sb. NSS, č. 1260/2007 Sb. NSS, č. 2163/2011 Sb. NSS a č. 2601/2012 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 424/2001 Sb., č. 275/2014 Sb., č. 186/2007 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 439/06), č. 167/2008 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 2929/07) a č. 243/2009 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1087/09); č. 1015/2002 Soudní judikatury ve věcech správních.

Věc: Gao Q. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad pro Prahu 9 (dále jen „finanční úřad“) vyměřil žalobkyni výměrem ze dne 8. 9. 2004 daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2002 ve výši 467 924 Kč. Proti tomuto platebnímu výměru podala žalobkyně odvolání, které bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného [zde ještě Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu, 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] ze dne 11. 12. 2006.

Dne 15. 2. 2007 podala žalobkyně u žalovaného „*Žádost o zrušení daně z příjmů fyzických osob z r. 2002*“. Uvedla, že daň byla nesprávně stanovena na základě částek připsaných v průběhu roku 2002 ve prospěch bankovního účtu žalobkyně (1 624 000 Kč) s tím, že finanční orgány neakceptovaly vysvětlení žalobkyně, že se nejednalo o její příjmy, nýbrž o prostředky přijaté do úschovy pro pana Zou Y., a také byly této osobě následně v roce 2003 vráceny. Žalobkyně dále uvedla, že pokud již finanční orgány považo-

valy prostředky připsané na její účet za její příjem, pak měly alespoň zohlednit výdaje žalobkyně přinejmenším v paušální výši dle tehdy účinného znění § 7 odst. 9 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Proto žalobkyně žádala, aby pravomocná rozhodnutí o stanovení daně z příjmů za rok 2002 byla přezkoumána a zrušena dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků*) (dále jen „daňový řád z roku 1992“), a zároveň požádala o posečkání daně dle § 60 odst. 2 citovaného zákona do rozhodnutí o této žádosti.

Rozhodnutím ze dne 22. 5. 2009 finanční úřad zamítl žádost žalobkyně o opravu zřejmých omylů a nesprávností dle § 56 odst. 1 písm. a) daňového řádu z roku 1992, neboť nebyly zjištěny zřejmé nesprávnosti a tímto postupem nemůže být přezkoumáván způsob vyměření daně z příjmů za rok 2002. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 4. 9. 2009 (dále jen „napadené rozhodnutí“). V odůvodnění žalovaný uvedl, že podobné námitky žalobkyně byly již posouzeny v rozhodnutí ze dne 11. 12. 2006. Žalobkyně není někým, kdo není podle zákona povinen

*) S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.

daň platit, ani nebyl zjištěn omyl či zřejmá nesprávnost. Nové důkazy nelze v řízení o žádosti o zrušení daně uplatnit.

Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze. Městský soud rozsudkem ze dne 26. 4. 2013, čj. 6 Ca 285/2009-39, žalobu zamítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ke kasační stížnosti žalobkyně Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 21. 8. 2013, čj. 7 Afs 69/2013-34, rozsudek městského soudu čj. 6 Ca 285/2009-39 zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud shledal, že v dané věci byl porušen § 51 s. ř. s., protože městský soud rozhodl ve věci bez jednání, přestože žalobkyně k výzvě soudu sdělila, že trvá na nařízení jednání ve věci. Městský soud poté, co ve věci proběhlo jednání, novým rozsudkem ze dne 10. 12. 2013, čj. 6 Af 51/2013-70 (dále jen „napadený rozsudek“), žalobu opět zamítl a rozhodl, že žalobkyně je povinna zaplatit žalovanému na nákladech řízení částku 2 229,20 Kč. Podle městského soudu institut opravy zřejmých omylů a nesprávností dle § 56 daňového řádu z roku 1992 nelze zaměňovat za opravný prostředek proti stanovení daně (odvolání či obnova řízení). Odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 11. 2005, čj. 10 Ca 202/2004-80, č. 1183/2007 Sb. NSS. Proto finanční orgány správně nevyhověly žalobkyni, která se prostřednictvím tohoto institutu domáhala věcné revize své daňové povinnosti. K nákladům řízení městský soud uvedl, že žalovaným se v průběhu řízení stalo Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně, jehož pověřený pracovník přicestoval na nařízené soudní jednání osobním automobilem Škoda Octavia, ujel 416 km. Procesně úspěšný žalovaný tedy má právo vedle základní náhrady za používání motorových vozidel a za zakoupení pohonných hmot také na náhradu stravného vyplaceného pověřenému zaměstnanci v souladu s § 176 odst. 1 písm. b) zákoníku práce z roku 2006.

Proti oběma výrokům napadeného rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) včasnou kasační stížnost. V ní polemizovala se závěrem městského soudu,

že v jejím případě se finanční orgány nedopustily omylu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. a) daňového řádu z roku 1992, neboť podle jejího názoru je nesprávně označena za adresáta platebního výměru na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2002. Protože její žalobě mělo být věcně vyhověno, je nesprávný i závěr městského soudu, že stěžovatelka je procesně neúspěšným účastníkem, a stěžovatelce měla být přiznána náhrada nákladů řízení. Dále stěžovatelka argumentovala tím, že byla úspěšná v předchozím řízení o kasační stížnosti, a za toto řízení nárokovala náhradu jí vynaložených nákladů. Podle stěžovatelky bylo zrušení předchozího rozsudku městského soudu způsobeno hrubým pochybením městského soudu, proto jí měla být přiznána náhrada nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem vůči České republice – Městskému soudu v Praze.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že městský soud věc meritorně posoudil správně. Argumentaci stěžovatelky v kasační stížnosti směřující proti výroku o nákladech řízení označil za absurdní. Je zřejmé, že pokud jde o řízení o žalobě stěžovatelky jako celek, procesně neúspěšnou stranou je stěžovatelka. Stěžovatelka proto nemůže nárokovat ani náhradu nákladů dílčího řízení o kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu čj. 6 Ca 285/2009-39, v němž byla úspěšná, neboť z hlediska nákladů řízení je rozhodující celkový úspěch v řízení o žalobě.

Při předběžném posouzení věci sedmý senát Nejvyšší správního soudu dospěl k závěru odlišnému od názoru vysloveného již v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Konkrétně jde o výklad § 60 odst. 1 s. ř. s.

Prvý senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 22. 8. 2013, čj. 1 Afs 11/2013-84, vyslovil právní názor, že náklady žalovaného na cestovné (náhrada cestovného) osobním automobilem z Brna do Hradce Králové k jednání před Krajským soudem v Hradci Králové a zpět a stravné byly účelně vynaloženými náklady. Současné při tom tento senát vyslovil názor, že i když cesta a účast na jednání u soudu spadají do rámce běžné úřední činnosti žalovaného, nic to nemění na

tom, že jde o účelně vynaložené náklady žalovaného jako účastníka řízení, na jejichž náhradu má žalovaný podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo, neboť měl v řízení o žalobě plný úspěch.

Sedmý senát se s názorem vysloveným v rozsudku prvního senátu neztotožnil a odkázal na judikaturu Ústavního soudu (nález ze dne 24. 11. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1087/09, č. 243/2009 Sb. ÚS), podle níž tam, kde je stát k hájení svých zájmů vybaven příslušnými organizačními složkami finančně i personálně zajištěnými ze státního rozpočtu, není důvod, aby výkon svých práv a povinností v této oblasti přenášel na soukromý subjekt, jímž byl advokát. Pokud tak činí, pak není důvod pro uznání takových nákladů jako účelně vynaložených. Podle sedmého senátu lze tento názor vztáhnout i na cestovné k soudnímu jednání. Žalovaný správní orgán má v případě úspěchu v soudním řízení právo na náhradu nákladů řízení pouze tehdy, jsou-li vynaloženy účelně a zároveň přesahují-li rámec běžné úřední činnosti. Nelze totiž po procesně neúspěšném účastníkovi spravedlivě požadovat, aby hradil náklady správního orgánu spadající do jeho běžné činnosti v rámci výkonu veřejné správy. Sedmý senát rovněž zohlednil, že ke dni 1. 1. 2013 došlo k reorganizaci daňové správy a v pozici žalovaného správního orgánu ve věcech daní nyní vystupuje zpravidla Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně a s celorepublikovou působností, namísto dosavadních krajských finančních ředitelství, jejichž sídla odpovídala sídlům krajských soudů rozhodujících o žalobách proti rozhodnutím těchto finančních ředitelství. Jestliže stát přijal rozhodnutí takto změnit uspořádání finančních orgánů, musí být připraven nést zvýšené náklady spojené s nutností cestovat za účelem projednání žalob u krajských soudů do jiných míst, než je sídlo Odvolacího finančního ředitelství.

Proto sedmý senát usnesením ze dne 27. 2. 2014, čj. 7 Afs 11/2014-32, postoupil věc rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s.

Žalovaný podal k usnesení o postoupení věci obsáhlé vyjádření. Uvedl, že náhrada nákladů řízení se ve smyslu úpravy obsažené v soudním řádu správním řídí zásadou úspě-

chu, podle níž účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů, které důvodně vynaložil v řízení, proti účastníkovi, který úspěch neměl. To souvisí se zásadou kontradiktornosti řízení, podle níž strany v soudním řízení uplatňují protichůdné zájmy. Nepřiznání náhrady nákladů řízení by rovněž bylo v rozporu s ochrannou funkcí procesního práva, neboť majetková sféra účastníka, který byl v právu, by neměla být v důsledku soudního řízení dotčena. Přiznání nákladů řízení vyžaduje rovněž zásada rovnosti účastníků, která je garantována čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). K vyrovnaní případné ekonomické nerovnováhy účastníků řízení slouží výhradně jiné nástroje procesního práva, kterými jsou osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce. Žalovaný dále poukázal na princip rovnosti zbraní vyplývající z ustálené judikatury Ústavního soudu (srov. nález ze dne 31. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, č. 424/2001 Sb.), podle něhož účastníci soudního řízení musí mít rovné procesní prostředky útoku a obrany. Podle žalovaného Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, č. 275/2014 Sb., zavedl test přípustnosti rozdílného zacházení s účastníky, kdy má být posuzováno, zda (i) jde o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny, (ii) je s nimi zacházeno odlišně, (iii) je odlišné zacházení dotčené straně k tíži a (iv) je takové odlišné zacházení ospravedlnitelné. Žalovaný tento test aplikuje na názor zastávaný sedmým senátem v usnesení o postoupení věci a dospívá k závěru, že první tři podmínky jsou splněny a odlišné zacházení není ospravedlnitelné. Poukazuje na to, že požadované náklady nejsou nadbytečné, neboť žalovaný je nezpůsobil, uplatňuje je pouze v nezbytné míře a jednání ve věci zpravidla nevyžaduje. Žalovaný poukazuje na to, že v důsledku soudního přezkumu naplňujícího požadavek „*plné jurisdikce*“ vzrostla náročnost hájení veřejného zájmu v řízení před správními soudy a úkony prováděné žalovaným v soudním řízení, jakoli jsou integrální součástí výkonu státní správy, nelze považovat za činnosti běžné. Sedmý senát dále nijak neohraničil meze „*běžné úřední činnosti*“. Proto nelze vyhodnotit,

zda cestovné tyto meze překračuje, či nikoli. Navíc právní předpisy stanoví pravomoc žalovaného nikde nezakotvují povinnost účastnit se soudních řízení. V soudním řízení správní orgán ztrácí své vrchnostenské postavení vůči žalobci, proto nelze o úkonech žalovaného v soudním řízení hovořit jako o výkonu jeho pravomoci, a tedy ani o jeho běžné úřední činnosti. Pokud by soudy nad rámec podmínek stanovených pro přiznání náhrady nákladů řízení v § 60 odst. 1 s. ř. s. ukládaly další podmínky v zákoně neupravené, jednalo by se o porušení vázanosti soudu zákonem a nepřípustnou normotvorbu soudu. Žalovaný dále polemizoval s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2014, čj. 4 As 220/2014-20, podle něhož nelze správnímu orgánu přiznat právo na paušální náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve smyslu citovaného nálezu pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/13.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že náhradu nákladů spojených s účastí pracovníků správního orgánu u jednání správního soudu soud dle § 60 odst. 7 s. ř. s. procesně úspěšnému správnímu orgánu zásadně nepřizná, a věc vrátil k projednání a rozhodnutí sedmému senátu.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[13] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[14] K posuzované právní otázce uvedl Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku čj. 1 Afs 11/2013-84 následující:

„Podle rozhodovací praxe správních soudů obvykle nenáleží náhrada nákladů řízení úspěšným správním orgánům v těch případech, kdy jim prokazatelně nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední čin-

nosti. Správním orgánům dále nebyvají přiznávány náklady právního zastoupení, pokud tyto správní orgány disponují odborným aparátem k řešení dané věci. K tomuto Ústavní soud ve své judikatuře uvádí, že [v] souladu s nálezem Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 2929/07 je nutno zdůraznit, že tam, kde k hájení svých zájmů je stát vybaven příslušnými organizačními složkami finančně i personálně zajištěnými ze státního rozpočtu, není důvod, aby výkon svých práv a povinností v této oblasti přenášel na soukromý subjekt, jímž byl advokát, a pokud tak přesto učiní, pak není důvod pro uznání takto mu vzniklých nákladů jako účelně vynaložených (viz náleze Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1087/09, N 243/55 SbNU 349).

V projednávané věci se ovšem nejedná o situaci, kdy by byl žalovaný zastoupen advokátem, avšak o situaci, kdy vznikly náklady samotnému žalovanému, a to v souvislosti s cestou na soudní jednání u Krajského soudu v Hradci Králové. Je tedy třeba se zabývat otázkou, zda byly uvedené náklady účelně vynaložené, a dále, jestli nepřesahovaly rámec běžné úřední činnosti žalovaného.

Stěžovatel argumentoval tím, že žalovaný mohl účastí na jednání u krajského soudu pověřit jakéhokoli zaměstnance v pracovněprávním vztahu ke Generálnímu finančnímu ředitelství, neboť pro účely hospodaření s majetkem státu, včetně prostředků státního rozpočtu, účetnictví a pracovněprávních vztahů, mají Odvolací finanční ředitelství a finanční úřady postavení vnitřních organizačních jednotek Generálního finančního ředitelství. Toto tvrzení považuje zdejší soud za zcela nepřipadné, neboť v postavení žalovaného bylo od 1. 1. 2013 (viz zákon [o Finanční správě České republiky]) Odvolací finanční ředitelství, a proto se mohl jednání před soudem účastnit pouze jeho odborný aparát, do jehož agendy příslužné záležitosti spadají. Nebylo tedy bez dalšího možné, aby se jednání u soudu účastnil, dle výkladu stěžovatele, jakýkoliv zaměstnanec finanční správy. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že uplatněné náklady žalovaného byly důvodně vynaložené.

Zdejší soud se ztotožnil s námitkou stěžovatele, že cesta a účast na jednání u soudu spadají do rámce běžné úřední činnosti žalovaného. To ovšem nic nemění na skutečnosti, že se jednalo o důvodně vynaložené náklady žalovaného jako účastníka řízení, na jejichž náhradu má žalovaný podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo, neboť měl v řízení před krajským soudem plný úspěch.“ (srov. body [66] – [69] citovaného rozsudku).

[15] Naproti tomu sedmý senát Nejvyššího správního soudu se domáhá odchýlení se od právního názoru vysloveného v citovaném rozsudku prvního senátu zejména v tom smyslu, že procesně úspěšnému žalovanému správnímu orgánu nelze přiznat náhradu nákladů řízení, byť byly účelně vynaloženy, pokud nepřesahují rámec běžné úřední činnosti. Názor sedmého senátu je tedy odlišný od názoru vysloveného již Nejvyšším správním soudem v citovaném rozsudku prvního senátu.

[16] Pravomoc rozšířeného senátu je tudíž dána.

III.2 Posouzení věci

[17] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. „[n]estano-ví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.“ Podle odstavce 7 stejného ustanovení platí, že „[j]sou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává“.

[18] Možným nepřiznáním náhrady nákladů žalovanému ve správním soudnictví se zabýval již Vrchní soud v Praze v usnesení ze dne 14. 6. 1999, čj. 6 A 7/99-39, publikovaném v časopise Soudní judikatura ve věcech správních pod č. 1015/2002. Zde se uvádí: „Právo na náhradu nákladů řízení soud žádnému z účastníků nepřiznal. Žalobce neměl úspěch ve věci; žalovanému soud právo na náhradu nákladů nepřiznal, třebaže advokát žalovaného vyčistil náklady řízení ve

výši 3 225 Kč. Žalobce by sice s ohledem na § 146 odst. 2 o. s. ř. pro své procesní zavinění (zpětvzetí žaloby) mohl náklady řízení požadovat [správně nahradit, poznámka Nejvyššího správního soudu], nicméně soud přihlédl k tomu, že žalovaný je významným ústředním orgánem státní správy, který má několik set kvalifikovaných zaměstnanců, včetně právních útvarů a také úředníků, kteří se sami podíleli na koncipování naříkaného rozhodnutí. Lze proto od něj právem očekávat, že v řízení o správní žalobě bude také své rozhodnutí schopen kvalifikovaně hájit na soudě; tuto povinnost považuje soud za integrální součást řádného výkonu státní správy. Pokud tak žalovaný neučinil a zjednal si právní zastoupení advokátem, shledal v tom soud důvody hodné zvláštního zřetele, postačující k tomu, aby náhrada nákladů řízení přiznána nebyla (§ 150, § 246c a § 250h odst. 2 o. s. ř.).“

[19] Tuto názorovou linii posléze následoval i Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, čj. 1 As 43/2005-102). Nejvyšší správní soud dále argumentaci rozvinul v rozsudku ze dne 26. 4. 2007, čj. 6 As 40/2006-87, č. 1260/2007 Sb. NSS (ve věci žaloby proti rozhodnutí České advokátní komory), kde uvedl: „O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení nebyl úspěšný, proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nemá. Žalovaná by takové právo měla, sama ostatně Nejvyššímu správnímu soudu navrhla, aby jí přiznal náhradu nákladů řízení spočívající v nákladech vynaložených na právní zastoupení. Žalovaná svůj návrh, již předem se patrně obávajíc, že by Nejvyšší správní soud mohl považovat v jejím případě právní zastoupení za nedůvodně vynaložený náklad, poměrně obsáhle zdůvodnila (odůvodnění požadavku na přiznání náhrady nákladů řízení činí více než polovinu vyjádření ke kasační stížnosti). I přes tuto snahu však Nejvyšší správní soud nemůže argumentům žalované přisvědčit. Žalovaná argumentuje především tím, že každá právnická či fyzická osoba má právo nechat se

před soudem zastoupit advokátem, že případné nepřiznání nákladů řízení je v rozporu s obecnou tendencí směřující ke specializaci právních služeb, že žalovaná má sice tisíce členů zapsaných v seznamu, nejde ovšem o její zaměstnance, že případné nepřiznání nákladů řízení popírá rovnost účastníků řízení atd. Nejvyšší správní soud k těmto argumentům nemůže než konstatovat, že nevidí důvodu ničeho změnit na konstantní judikatuře správních soudů, která byla již podpořena i názorem soudu Ústavního, že v případě, že v soudním řízení správním vystupuje jako účastník orgán veřejné správy v oboru své působnosti, není v zásadě důvodně vynaloženým nákladem, pokud se v takovém řízení nechá zastoupit. Jak konstatoval již Vrchní soud v Praze v usnesení ze dne 14. 6. 1999, čj. 6 A 7/99-39, jež bylo potvrzeno i usnesením Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2000, sp. zn. II. ÚS 437/99, důvodem hodným zvláštního zřetele pro výjimečné nepřiznání náhrady nákladů řízení žalovanému lze ve věcech správního soudnictví spatřovat i ve skutečnosti, že žalovaný je významným ústředním orgánem státní správy. Schopnost a povinnost hájit vlastní rozhodnutí na soudě je v takovém případě integrální součástí řádného výkonu státní správy, k němuž je takový správní úřad dostatečně vybaven. Stejně tak Vrchní soud v Praze konstatoval, že povinnost správního úřadu jím vydané rozhodnutí hájit na soudě proti správní žalobě představuje samozřejmou součást povinností plynoucí z běžné správní agendy. Nelze proto spravedlivě žádat na žalobci, aby hradil náklady vzniklé tím, že správní úřad udělil k zastupování plnou moc advokátovi (srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 1. 1998, čj. 6 A 90/96-23). Česká advokátní komora je nepochybně, jak plyne ze zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, orgánem veřejné správy, který na svěřeném úseku vykonává samosprávnou moc svěřené veřejné funkce. Jde o právnickou osobu, která má zákonem předvidaným způsobem ustavené orgány, které ji reprezentují navenek (srov. § 40 a násl. zákona o advokacii), ve vztahu k předmětu řízení před Nejvyšším

správním soudem pak disponuje dokonce specializovaným orgánem, který se otázkám kárné odpovědnosti věnuje (§ 47 ve spojení s § 33 odst. 1 zákona o advokacii). Předmět řízení se tedy týká vlastního výkonu pravomocí žalované jako samosprávné korporace, k němuž sama žalovaná ustavuje své specializované orgány. Považovat v takové situaci za účelně vynaložený náklad náklady právního zastoupení žalované, které se v meritu věci omezí na konstatování toho, co v podstatě konstatoval příslušný orgán žalované v řízení, které vedl, s ohledem na výše citovanou judikaturu, nelze. Mimo nákladů právního zastoupení pak Nejvyšší správní soud neshledal žádné náklady, které by významně přesáhly náklady běžné úřední činnosti, a proto rozhodl, že právo na náhradu nákladů řízení žalované nepřiznává.“

[20] Pro úplnost je vhodné připomenout, že právě s odkazem na citovaný rozsudek šestého senátu procesně úspěšným žalovaným správním orgánům nejsou zpravidla přiznávány ani další jimi nárokové náklady řízení spočívající v hotových výdajích. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2015, čj. 1 Afs 225/2014-31, se tak kupř. uvádí: „Žalovaný požadoval paušální náhradu nákladů ve výši 300 Kč v souvislosti s jedním úkonem právní služby, spočívajícím v písemném vyjádření ke kasační stížnosti podle § 13 odst. 3 [advokátního tarifu]. Žalovaný dovodil, že má nárok na paušální náhradu nákladů na základě § 36 odst. 1 s. ř. s. a nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13. K návrhu žalovaného Nejvyšší správní soud konstatuje, že rovnost účastníků řízení podle § 36 odst. 1 s. ř. s. není nikterak narušena, pokud žalovanému správnímu orgánu není v soudním řízení správním, ve kterém měl plný úspěch, přiznána paušální náhrada nákladů řízení. Ve smyslu § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu náležitě náhrada hotových výdajů účelně vynaložených v souvislosti s poskytnutím právní služby advokátovi, přičemž nedohodl-li se advokát s klientem na jiné paušální částce, činí tato částka 300 Kč za jeden úkon právní služby. Podle nálezu Ústavního soudu ze

dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, [z]ásadu rovnosti účastníků řízení ve smyslu článku 37 odst. 3 Listiny naplňuje přiznání paušální náhrady coby náhrady hotových výdajů podle jejich demonstrativního výčtu v § 137 odst. 1 občanského soudního řádu i účastníkovi řízení, který advokátem zastoupen není, a to v situacích, v nichž by účastníkovi řízení zastoupenému advokátem byla přiznána taková náhrada podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu'. A contrario z citovaného nálezu Ústavního soudu vyplývá, že paušální náhradu nákladů nelze přiznat účastníkovi řízení, pokud by mu paušální náhrada nákladů nepřisloušela ani při zastoupení advokátem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2014, čj. 4 As 220/2014-20). Taková situace zcela jednoznačně nastala v nyní posuzované věci. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, čj. 6 As 40/2006-87, č. 1260/2007 Sb. NSS, v případě, že v soudním řízení správním vystupuje jako účastník orgán veřejné správy v oboru své působnosti, není v zásadě důvodně vynaloženým nákladem, pokud se v takovém řízení nechá zastoupit. [...] Stejně tak Vrchní soud v Praze konstatoval, že povinnost správního úřadu jím vydané rozhodnutí hájit na soudě proti správní žalobě představuje samozřejmou součást povinností plynoucí z běžné správní agendy. Nelze proto spravedlivě žádat na žalobci, aby hradil náklady, vzniklé tím, že správní úřad udělil k zastupování plnou moc advokátovi (srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 1. 1998, čj. 6 A 90/96-23). Podle citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu by žalovanému nemohla být přiznána paušální náhrada nákladů, pokud by byl zastoupen advokátem, a proto ve smyslu citovaného nálezu Ústavního soudu mu tato náhrada nemůže být přiznána ani v případě, že zastoupen není.“ Stejný názor byl vysloven např. v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 220/2014-20.

[21] Názor, že stát nemá zpravidla právo na náhradu nákladů řízení spočívajících v zastoupení advokátem, sdílí i Ústavní soud (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne

9. 10. 2008, sp. zn. I. ÚS 2929/07, N 167/51 SbNU 65, č. 167/2008 Sb. ÚS, a ze dne 24. 11. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1087/09, N 243/55 SbNU 349, č. 243/2009 Sb. ÚS).

[22] Rozšířený senát vyšel z citované tradiční judikatury, která zásadně omezuje náhradu nákladů řízení, již je možné přiznat procesně úspěšnému správnímu orgánu, na náklady přesahující rámec běžné úřední činnosti. Jakkoli se lze ztotožnit s názorem prvního senátu, že se v případě nákladů vynaložených v souvislosti s účastí pracovníků správního orgánu u soudního jednání jedná o účelně (důvodně) vynaložené náklady, má rozšířený senát za to, že vznik těchto nákladů je přičitatelný především státu. Je totiž věcí státu, jak uspořádá své vnitřní poměry včetně organizace soudnictví a veřejné správy. Náklady žalovaných správních orgánů spočívající v cestovních výdajích podstatně vzrostly poté, co byla jednak změněna právní úprava místní příslušnosti správních soudů, jednak organizace územních finančních orgánů.

[23] Podle § 7 odst. 2 s. ř. s. ve znění před účinností zákona č. 303/2011 Sb. byl k řízení o žalobě ve správním soudnictví zásadně příslušný krajský soud, v jehož územním obvodu bylo sídlo žalovaného správního orgánu. Zákonem o Finanční správě České republiky, který nabyl účinnosti 1. 1. 2013, pak bylo vytvořeno Odvolací finanční ředitelství v Brně, které se stalo dominantním žalovaným správním orgánem ve věcech daní namísto dosavadních krajských finančních ředitelství sídlících v jednotlivých krajských městech. Takováto úprava organizačních poměrů byla motivována dosažením určitých úspor veřejných prostředků. Důvodová zpráva k tomu uvádí: „Předpokládané úspory v rámci státního rozpočtu: Po realizaci výše uvedených vstupních nákladů a po plném konstituování soustavy Finanční správy České republiky lze odhadnout úspory státního rozpočtu v nákladech Finanční správy České republiky na 150 mil. Kč ročně, a to především v důsledku optimalizace sítě územních pracovišť FÚ a na ni navazující úspory mzdových a jiných nákladů vyplývajících z vyššího stupně centralizace soustavy, zahrnujícího též pro-

hloubení jednotnosti hospodaření jediné účetní jednotky GFR.“ (srov. důvodovou zprávu k zákonu o Finanční správě České republiky, sněmovní tisk č. 450/0, VI. volební období, uložená v digitálním repozitáři Poslanecké sněmovny PČR na www.psp.cz). Rovněž změna místní příslušnosti krajských soudů byla odůvodněna snahou zefektivnit práci soudů, především pak odbřemenit Městský soud v Praze, a eliminovat tak finanční náklady spojené s odpovědností státu za průtahy v řízení před správními soudy (srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 303/2011 Sb., sněmovní tisk č. 319/0, VI. volební období, tamtéž).

[24] Pokud stát profituje ze značných úspor veřejných prostředků vyplývajících z reorganizace veřejné správy a změny organizace soudnictví, lze na státu rovněž spravedlivě požadovat, aby zároveň nesl i dílčí zvýšení některých nákladů úřední činnosti orgánů veřejné správy s touto reorganizací spojené, jmenovitě nákladů spojených s cestovným jeho úředníků odpovědných za obhájení rozhodnutí správních úřadů před správními soudy, a nepřenášel tyto náklady na neúspěšné účastníky řízení. Nelze pominout ani skutečnost, že uplatnitelné náklady spočívající v cestovním tvoří zanedbatelnou položku ve vztahu k celkovým prostředkům vynakládaným z veřejných rozpočtů na úřední činnost orgánů veřejné správy i ve vztahu k deklarovaným úsporám spojeným s výše uvedenou reorganizací.

[25] Rozšířený senát nemá pochybnosti o tom, že náklady spojené s účastí pověřených pracovníků správních orgánů u soudního jednání lze zahrnout do kategorie náklady běžné úřední činnosti. Jak bylo opakovaně konstatováno ve shora citované ustálené judikatuře, s výkonem působnosti jednotlivých správních orgánů je nerozlučně spojena též povinnost tuto činnost obhájit u nezáviseleho soudu, povolaného na základě příkazu ústavního ochránce práv jednotlivců (srov. čl. 36 odst. 2 Listiny). Náklady takto vzniklé při této standardní činnosti správních orgánů jsou stejně jako veškeré náklady na fungování veřejné správy hrazeny z veřejných rozpočtů, tj. z výtěžku daní a poplatků hrazených všemi

občany na základě zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny). Povinnost občanů přispívat nad rámec běžné daňové povinnosti k úhradě nákladů orgánů veřejné moci v souvislosti s určitými úkony se v zásadě omezuje na správní a soudní poplatky vymezené příslušnými předpisy. Náklady spojené s cestováním pracovníků správních orgánů při provádění jejich úředních úkonů tak patří do stejné kategorie nákladů spojených s běžnou úřední činností jako platy těchto pracovníků, poštovné, náklady na nákup potřebného zařízení (např. výpočetní techniky včetně příslušného software) a materiálu (papíry, obálky, kancelářské potřeby), náklady spojené s pořízením či pronájemem budov potřebných pro činnost úřadů apod. Podle rozšířeného senátu neexistuje žádný důvod právě náklady cestování úředníků z této množiny nákladů spojených s činností veřejné správy (s její běžnou úřední činností) vydělovat a účtovat k náhradě vůči účastníkům řízení před správními soudy. *Ad absurdum* by žalované správní orgány v případě úspěchu v soudním řízení mohly obdobně nárokovat i další náklady své běžné úřední činnosti, např. mzdové náklady vynaložené na práci příslušných úředníků v souvislosti se soudním řízením na základě hodinové sazby, hotové výdaje na základě paušální náhrady (jak ostatně správní orgány činí, srov. k tomu judikaturu Nejvyššího správního soudu citovanou shora), přičemž by mohly odkazovat na otevřený výčet nákladů řízení uvedený v § 57 odst. 1 s. ř. s.

[26] Argumentem pro přiznání nákladů řízení spočívajících v cestovním správnímu orgánu nemůže být ani potřeba „*potrestání*“ žalobce, který zbytečně zatěžuje správní orgány nedůvodnou žalobou. Takovýto účel náklady řízení plnit nemohou. Regulační funkci v této souvislosti mají soudní poplatky, které vedle své fiskální funkce mají i zamezit nadbytečnému podávání nedůvodných žalob prostřednictvím jejich zpoplatnění (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, čj. 1 As 23/2009-95, č. 2163/2011 Sb. NSS). Naopak přenášení nákladů běžné úřední činnosti na neúspěšné žalobce by mohlo odradit některé nemajetné jednotlivce od

obranu jejich práv před správními soudy, neboť by se obávali, že v případě neúspěchu jim budou uloženy k náhradě náklady řízení ve značné výši. Povinnost nahradit náklady řízení úspěšnému účastníkovi totiž není nijak omezena např. v případě osvobození žalobce od soudních poplatků pro jeho nemajetnost (náklady správního orgánu jakožto účastníka řízení před soudem je třeba odlišit od nákladů státu ve smyslu § 59 odst. 2 a § 60 odst. 4 s. ř. s.). Takovýto odstrašující účinek by byl ovšem naprosto nežádoucí.

[27] K nutnosti přiznání náhrady nákladů správního orgánu spočívajících v cestovním nevede ani argument rovností účastníků soudního řízení, respektive rovností stran. Rovnost zbraní lze charakterizovat jako požadavek, aby každá strana měla dostatečnou možnost představit svůj případ za takových podmínek, které ji nestaví do podstatné nevýhody vůči její protistraně, respektive zachování férové rovnosti mezi stranami (srov. Molek, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 236). Rozšířený senát nepochybně, že otázka náhrady nákladů řízení může za určitých okolností nabýt ústavněprávní dimenzi porušení práva na spravedlivý proces dle článku 36 Listiny (srov. k tomu rozsáhlou judikaturu Ústavního soudu, např. nález ze dne 8. 11. 2007, sp. zn. II. ÚS 439/06, N 186/47 SbNU 443, č. 186/2007 Sb. ÚS). Má však za to, že nepřiznání nákladů řízení spočívajících v cestovním na jednání soudu správnímu orgánu nenarušuje férovou rovnost mezi stranami. Je jasné, že možnost správního orgánu představit své stanovisko k věci soudu tím nemůže být nijak ohrožena. Rozšířený senát nemá obavu, že by stát, resp. správní orgány, ve standardních situacích neměly prostředky na cestovné, a rezignovaly by tedy na účinnou účast na soudním jednání. Naopak z materiálního hlediska je zřejmé, že prostředky a zdroje, kterými disponuje veřejná moc (v posledku stát), jsou nesrovnatelné s prostředky, které má k dispozici jednotlivec. Faktická rovnost při uplatňování práva v soudním řízení proto není nepřiznáním nákladů cesty k soudnímu jednání ohrožena.

[28] K argumentaci žalovaného nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/13 rozšířený senát uvádí, že nepovažuje odlišné zacházení s žalovaným správním orgánem ve vztahu k žalobci ohledně náhrady nákladů na cestu k soudnímu jednání za nepřipustné již jen z toho důvodu, že se nejedná o účastníky ve srovnatelné situaci. Na jedné straně je zde žalobce, který hradí cestovné z vlastních omezených prostředků, na druhé straně stojí správní orgán, jehož běžná úřední činnost zahrnující cestování k soudnímu jednání je hrazena z veřejných rozpočtů. Určitá odlišnost v zacházení s těmito kategoriemi účastníků je přípustná s ohledem na jejich naprosto rozdílnou situaci.

[29] Žalované správní orgány ovšem mají právo na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitějšího soudního řízení. Odbornou agendu spojenou s pořízením územního plánu zákon svěřuje pořizovateli [srov. § 2 odst. 2 písm. a) stavebního zákona z roku 2006], který však za vydaný územní plán nenese odpovědnost, neboť odpůrcem v řízení před soudem je obec, jejíž zastupitelstvo opatření obecné povahy vydalo (§ 101a odst. 3 s. ř. s.). V takové situaci nelze náklady vynaložené v řízení před soudem považovat za součást běžné úřední činnosti odpůrce a ten má právo na jejich náhradu v plné výši (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Běžnou úřední činností by ostatně přesahovaly i náklady správního orgánu vynaložené na obranu proti žalobám zjevně šikanózním, srov. judikaturu Nejvyššího správního soudu k svévolnému a účelovému uplatňování práva na podání žaloby u správního soudu (např. rozsudek ze dne 8. 3. 2012, čj. 2 As 45/2012-11, a rozsudek ze dne 26. 10. 2011, čj. 7 As 101/2011-66, č. 2601/2012 Sb. NSS).

[30] Je třeba zdůraznit, že rozšířený senát zaujetím svého názoru nijak nemění zákonnou normu obsaženou v § 60 odst. 1 s. ř. s., kterou je soud vázán, nýbrž v souladu se sho-

ra citovanou ustálenou judikaturou týkající se nákladů spočívajících v odměně advokáta zastupujícího správní orgán aplikuje § 60 odst. 7 s. ř. s. umožňující nepřiznání náhrady nákladů v odůvodněných případech. O takový odůvodněný případ se zde jedná.

[31] Náklady spojené s cestováním pracovníků správních orgánů k soudnímu jednání jsou determinovány organizačním uspořádáním veřejné správy a správního soudnictví. Tyto cestovní výdaje představují obdobně jako výdaje na platy úředníků a technické zabezpečení jejich činnosti součást nákladů běžné úřední činnosti orgánů veřejné správy hrazených z veřejných rozpočtů. Tato okolnost představuje zpravidla důvod zvláštního zřetele hodný, pro který se náhrada takových nákladů řízení procesně úspěšnému žalovanému správnímu orgánu nepřizná ve smyslu § 60 odst. 7 s. ř. s., ačkoli jinak by měl na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení právo podle § 60 odst. 1 s. ř. s.

III.3 Shrnutí

[32] Rozšířený senát tedy shrnuje, že náhradu nákladů spojených s účastí pracovníků správního orgánu u jednání správního soudu soud dle § 60 odst. 7 s. ř. s. procesně úspěšnému správnímu orgánu zásadně nepřizná.

Odlišné stanovisko soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Zdeňka Kühna

[1] Máme za to, že rozhodnutí rozšířeného senátu o předložené otázce není správné, a to z následujících důvodů.

[2] Právní názor většiny je postaven na dvou základních tezích – podle první jsou cestovní náklady správního orgánu spojené s účastí na jednání soudu součástí nákladů jeho běžné úřední činnosti, podle druhé pak je nutno takto definované náklady považovat za důvod hodný zvláštního zřetele, pro který je podle § 60 odst. 7 s. ř. s. nelze zásadně přiznat procesně úspěšnému správnímu orgánu k úhradě.

[3] První teze, ač by se i o ní také dalo obsáhle polemizovat, není podle našeho názoru pro posouzení věci podstatná (jak bude ještě

vysvětleno níže), proto se v dalším budeme podrobněji věnovat pouze tezi druhé.

[4] K věci samotné úvodem předdesíláme, že § 36 odst. 1 s. ř. s. zakotvuje rovné postavení účastníků v řízení, přičemž soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a též poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu. Toto ustanovení na úrovni zákona realizuje zásadu rovnosti účastníků řízení před soudem tak, jak ji upravuje čl. 96 odst. 1 Ústavy a čl. 37 odst. 3 Listiny. Podotýkáme, že citované ústavní normy nerozlišují mezi účastníky řízení podle toho, zda se jedná o osoby fyzické, právnické, či zda je účastníkem stát prostřednictvím své organizační složky. Stejně to nečiní, jak je vidět z výše uvedeného, ani zákon upravující tuto problematiku.

[5] Zásada rovného postavení účastníků se pak promítá i do právní úpravy náhrady nákladů řízení. Ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. uvádí, že „[n]estanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil“. Jinak stanoví hned následující odstavce 2, v němž se uvádí, že „[u]stanovení odstavce 1 neplatí, mělo-li by být právo přiznáno správnímu orgánu ve věcech důchodového pojištění, úrazového pojištění, nemocenského pojištění, pomoci v hmotné nouzi a sociální péče“. V této souvislosti stojí zajisté za pozornost i odstavec 4, který při splnění určitých podmínek přiznává proti neúspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů nejen úspěšnému účastníkovi, ale i státu.

[6] V obecné rovině lze říci, že koncepce práva na náhradu nákladů řízení je postavena na třech zásadách – zásadě odpovědnosti za výsledek (zásada úspěchu), zásadě odpovědnosti za zavinění a zásadě zájmové, která se ovšem primárně dotýká placení nákladů řízení a promítá se jen do těch ustanovení zákona, podle nichž účastníci nemají právo na náhradu nákladů řízení. Zásada odpovědnosti za výsledek (zásada úspěchu) je zásadou základní a v soudním řádu správním je obsažena ve výše citovaném § 60 odst. 1

s. ř. s. Zásada zájmová se projevuje v odstavcích 2 a 3, v posledně uvedeném je ve větě druhé zřetelné i působení zásady odpovědnosti za zavinění, která se dále vyskytuje i v odstavci 6. Ze stejných zásad vychází i úprava náhrady nákladů v občanském soudním řízení, § 142, § 146 a § 147 o. s. ř. jsou výše uvedeným ustanovením soudního řádu správního obsahově velmi podobná.

[7] Při aplikaci zásady úspěchu ve věci platí, a to pro všechny případy rozhodování o náhradě nákladů, že lze přiznat náhradu pouze těch nákladů řízení, které byly potřebné k účelnému uplatňování nebo bránění práva. Kromě tohoto limitu obsahuje pak zákon ještě další instituty, které umožňují právo na náhradu nákladů řízení založené na zásadě úspěchu ve věci modifikovat. V soudním řádu správním jsou upraveny v § 60 odst. 7 a 8, podstatné pro rozhodnutí v projednávané věci je prve uvedené ustanovení, jehož obdobu obsahuje § 150 o. s. ř.

[8] Podle § 60 odst. 7 s. ř. s. *[j]sou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává*.

[9] Jak vyplývá ze samotného textu tohoto ustanovení, je namístě podle něho postupovat pouze výjimečně, a to v případě, kdyby se rozhodnutí podle § 60 odst. 1 s. ř. s. jevílo **vůči povinnému účastníkovi** jako příliš tvrdé. Soud proto musí pečlivě zkoumat, zda jsou podmínky pro užití tohoto ustanovení splněny. Zákon však tyto podmínky nevymezuje a ponechává je na úvaze soudu.

[10] Důvody zvláštního zřetele hodné musí být přitom dány **na straně žalobce i žalovaného**. Úvaha soudu o tom, zda jde o výjimečný případ a zda tu jsou důvody hodné zvláštního zřetele, musí vycházet z posouzení všech okolností **konkrétní věci**. Musí se jednat o okolnosti, pro které by se jevílo v daném případě nespravedlivým ukládat náhradu nákladů řízení tomu účastníkovi, který ve věci úspěch neměl, a zároveň by bylo možno spravedlivě požadovat na úspěšném účastníkovi, aby náklady vynaložené v souvislosti s ří-

zením nesl ze svého. Jinak řečeno, je třeba zkoumat nejen dopad uložení povinnosti k náhradě nákladů řízení do majetkové sféry neúspěšného účastníka, ale i dopad nepřiznání náhrady nákladů řízení do majetkové sféry účastníka úspěšného. Soud tak především přihlíží k majetkovým, sociálním, osobním a dalším poměrům všech účastníků řízení, ale i k okolnostem, které vedly k soudnímu uplatnění nároku, k postojům účastníků v průběhu řízení apod. Výsledky těchto úvah pak musí vtělit do odůvodnění nákladového výroku.

[11] K výše uvedenému institutu existuje rozsáhlá judikatura Ústavního soudu (např. náález ze dne 15. 9. 2004, sp. zn. I. ÚS 350/04, č. 130/2004 Sb. ÚS, náález ze dne 14. 3. 2007, sp. zn. II. ÚS 145/06, č. 51/2007 Sb. ÚS, a náález ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. I. ÚS 191/06, č. 162/2006 Sb. ÚS), která se sice vztahuje ke zmiňovanému příbuznému § 150 o. s. ř. (jsou-li tu důvody hodné zvláštního zřetele, nemusí soud výjimečně náhradu nákladů řízení zcela nebo zčásti přiznat), není však pochyb o tom, že dopadá i na projednávanou věc. Za podrobnější citaci stojí zvláště citovaný náález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 191/06.

[12] Ústavní soud v něm zdůraznil, *že rozhodování o nákladech soudního řízení je integrální součástí soudního řízení jako celku. Obecně platí, že náhradu nákladů sporného řízení ovládá zásada úspěchu ve věci. Ustanovení § 150 o. s. ř., zakládající diskreční oprávnění soudu, nelze považovat za předpis, který by zakládal zcela volnou diskreci (ve smyslu libovůle), nýbrž jde o ustanovení, podle něhož je soud povinen zkoumat, zda ve věci neexistují zvláštní okolnosti, k nimž je třeba při stanovení povinnosti k náhradě nákladů řízení výjimečně přihlídnout. Ustanovení § 150 o. s. ř. proto nelze vykládat tak, že lze kdykoli, bez ohledu na základní zásady rozhodování o nákladech řízení, nepřiznat náhradu nákladů úspěšnému účastníkovi řízení.*

[13] Posoudíme-li tedy projednávanou věc s ohledem na základní zásady, na nichž je vybudováno právo na náhradu nákladů řízení, dále na konkrétní ustanovení soudního řádu správního, na judikaturu civilních soudů

a návazně i Ústavního soudu k téže problematice, pak je odpověď na položenou otázku vcelku jednoduchá.

[14] Měl-li žalovaný správní orgán ve věci úspěch a nebyly-li zjištěny v konkrétním případě žádné okolnosti hodné zvláštního zřetele, a to především na straně žalobce (ale i žalovaného), musí soud náklady, které vznikly žalovanému v souvislosti s účastí na jednání soudu, přiznat.

[15] K tomu je třeba zdůraznit, že soudní řád správní (a podpůrně ani občanský soudní řád) nezná pojem „*náklady nepřesahující běžný rámec úřední činnosti správního orgánu*“, s nímž operuje názorová většina, natož aby úhradu takových nákladů vylučoval z působení § 60 odst. 1 s. ř. s. (zákon nestanoví jinak). Jestliže je tedy tento náklad uplatněn žalovaným správním orgánem k úhradě, je z tohoto hlediska zcela nerozhodné, zda účast u jednání soudu, u něhož probíhá řízení o přezkoumání rozhodnutí žalovaného, lze považovat za úkon nepřesahující běžný rámec úřední činnosti žalovaného, či nikoliv. Ani názorová většina přitom nepochybně, že náklady takto vynaložené na cestu lze považovat za důvodné (slovy soudního řádu správního) či účelné (slovy občanského soudního řádu).

[16] Pojem „*náklady nepřesahující běžný rámec úřední činnosti správního orgánu*“ zjevně nemůže být relevantní ani při posuzování věci z hlediska § 60 odst. 7 s. ř. s. (případně § 150 o. s. ř.). Jak bylo již vyloženo výše, toto ustanovení slouží k jakémusi změkčení dopadů zákona tam, kde by se přiznání náhrady nákladů řízení jen podle zásady úspěchu v řízení jevilo s ohledem na poměry žalobce i žalovaného v konkrétní projednávané věci vůči povinnému účastníkovi příliš tvrdé. Toto ustanovení má být používáno zcela výjimečně a jeho aplikace musí být s ohledem na konkrétní okolnosti věci soudem vždy pečlivě odůvodněna. Rozhodně jeho prostřednictvím nelze řešit typové případy nákladů vynaložených správním orgánem. Z uvedeného je zřejmé, že pojem použitý názorovou většinou nemá sám o sobě k institutu zde upravenému žádný vztah.

[17] To ostatně uvádí i odborná literatura (Potěšil, L.; Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Leges, 2014, s. 519), která si povšimla, že soudy někdy v praxi nepřiznávají úspěšným žalovaným (především v marginálních případech) náhradu nákladů, pokud jim nevznikly nad rámec jejich běžné úřední činnosti. Shodně s výše uvedeným pak komentář uvádí, že oporu pro takový postup nelze hledat v tomto ustanovení, neboť to má sloužit jen pro výjimečné případy podpořené důvody hodnými zvláštního zřetele (např. mimořádná výše nákladů na znalecké posudky, které by nebyl schopen neúspěšný účastník uhradit, mimořádně špatná finanční či sociální situace neúspěšného účastníka, kterou by předepsaná úhrada vzniklých nákladů ještě zhoršila, apod.), nikoliv pro běžnou praxi.

[18] Z tohoto hlediska považujeme argumentaci názorové většiny k dané otázce za zásadně chybnou od samého počátku. Již její výklad zásady rovnosti účastníků je dle našeho názoru poněkud nekonzistentní. Výše bylo konstatováno, že rovnost účastníků v řízení před soudem zakotvuje primárně čl. 96 odst. 1 Ústavy a čl. 37 odst. 3 Listiny a že tento princip se pak promítá na úrovni zákona jednak v úpravě jejich procesních práv, jednak v povinnosti soudu počínat si tak, aby všichni účastníci mohli tato práva v průběhu řízení účinně uplatnit (§ 36 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Právo na náhradu nákladů soudního řízení, jež je upraveno v § 60 s. ř. s., je svou povahou právem hmotným, svůj původ má však v předpisech procesních a je spjaté s probíhajícím řízením. Na úpravu zákoných podmínek vzniku nároku na náhradu nákladů řízení i na způsob uplatňování tohoto práva účastníky tak dopadá princip rovnosti v plném rozsahu.

[19] Názorová většina však působení principu rovnosti fakticky zredukovala jen na složku rozhodnutí ve věci samé, tj. na možnost účastníka představit svůj případ za takových podmínek, které ho nestaví do podstatné nevýhody vůči protistraně. Má přitom za to, že nepřiznání nákladů řízení souvisejících s účastí pracovníka žalovaného správního or-

gánu na jednání soudu nenarušuje férovou rovnost mezi stranami a možnost správního orgánu představit své stanovisko soudu tím nemůže být nijak ohrožena. Tento závěr je zřejmě správný, potíží je pouze v tom, že tuto otázku v projednávané věci rozšířený senát neposuzuje, takže argument míří zcela mimo podstatu problému.

[20] Při řešení předložené otázky je naopak určující to, že výrok o nákladech řízení je výrokem akcesorickým k výroku ve věci samé a je integrální součástí rozhodnutí soudu. Jestliže je právní úprava náhrady nákladů řízení (ostatně jako celý proces před civilními a správními soudy) postavena rovněž na principu rovnosti (viz též, byť v jiné souvislosti, nálezná pléna Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, č. 275/2014 Sb.), nelze v rozporu s tím říci, že bez ohledu na konkrétní znění zákona bude princip rovnosti relevantní jen při rozhodování ve věci samé, kdežto při rozhodování o náhradě nákladů řízení nikoliv, a odůvodňovat to tím, že tento výrok neovlivňuje rovnost zbraní při posouzení věci.

[21] Dalším významným prvkem, o nějž většina opírá svůj názor, je pojem „*náklady nepřesahující běžný rámec úřední činnosti správního orgánu*“. Již výše bylo řečeno, že takovýto pojem zákon nezná, vytvořen a používán byl doposud pouze v judikatuře Nejvyššího správního soudu a nebyl nikdy blíže definován. V praxi se užíval většinou v těch případech, kdy správnímu orgánu vznikly v řízení před soudem náklady jen neurčité a svým rozsahem spíše bagatelní (většinou na poštovné), správní orgán je nežádal k úhradě a soudu nestálo za to zjišťovat jejich výši z úřední povinnosti. Rozšířený senát dal ovšem tomuto pojmu nový rozměr, neboť do něj zahrnul prakticky všechny náklady, které správnímu orgánu v souvislosti se soudním řízením vznikly nebo mohou vzniknout, a zároveň stanovil, že tyto náklady nelze úspěšnému žalovanému přiznat k úhradě.

[22] Z pojmu „*náklady nepřesahující běžný rámec úřední činnosti správního orgánu*“ se tak stal Otesánek, který spolykal nejen zmiňované náklady, ale pro okruh přesně

definovaných účastníků (v řízení úspěšné správní orgány, jež jsou orgány státu nebo orgány územního samosprávného celku konající v přenesené působnosti) i § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s., neboť jim v důsledku jeho nenasytnosti nezůstalo fakticky nic, co by jim mohl neúspěšný žalobce podle § 60 odst. 1 s. ř. s. uhradit. Část § 60 odst. 1 a celý odst. 2 se tak staly pro většinu žalovaných obsoletními. Že právě k tomuto do značné míry názorová většina směřovala (tedy ve svých důsledcích k faktickému přepsání zákona), svědčí i ideologické zdůvodnění obsažené v bodech [24] a [25] usnesení.

[23] Uvedené pak dokresluje i příklad uvedený v bodu [29] usnesení rozšířeného senátu. Územní plány přijímají obce formou opatření obecné povahy v samostatné působnosti, nejedná se tedy o výkon státní správy orgány státu, ani o přezkum správních rozhodnutí. Obec, na rozdíl od státu, má ostatně jako účastník řízení zaručen i přístup k Ústavnímu soudu. Není tedy sporu o tom, že úspěšný odpůrce v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy může uplatňovat nejen náklady spojené s účastí na jednání soudu, ale, na rozdíl od správních orgánů, například i náklady advokátního zastoupení. Jako argument, který má vyvrátit názor, že se rozšířený senát ve svých úvahách o úhradě nákladů řízení vymezených správními orgány dostal zcela mimo rámec zákona, tento příklad zjevně nesedí.

[24] K použití § 60 odst. 7 s. ř. s. pak usnesení rozšířeného senátu v bodu [31] neobsahuje žádnou relevantní argumentaci, a nelze tak ani zjistit, proč si většina myslí, že toto ustanovení tak, jak je v zákoně koncipováno a jak bylo výše vyloženo, může na projednávanou věc dopadat. Zde tedy můžeme znovu jen zdůraznit, že toto ustanovení slouží primárně k tomu, aby zabránilo a) **v individuálních případech**, b) **podle konkrétních okolností projednávané věci**, c) **s přihlédnutím k poměrům žalobce i žalovaného**, d) **tvrdosti vůči povinnému účastníku**, přičemž používáno má být e) **pouze výjimečně, neboť prolamuje základní zásadu úspěchu ve věci**.

[25] Názorová většina však toto ustanovení vyložila tak, že se má používat a) **v typově vymezených případech**, b) **bez přihlídnutí ke konkrétním okolnostem projednávané věci**, c) **bez zjišťování poměrů žalobce i žalovaného**, d) **za účelem upřesnění náhrady nákladů řízení úspěšným správním orgánům**, a používáno má být e) **jako pravidlo s cílem eliminovat působení zásady úspěchu ve věci**. Podstatu tohoto „*tvrdostrnního*“ institutu tedy popřela ve všech jeho charakteristických znacích.

[26] Máme-li tedy závěrem stručně shrnout důvody svých výhrad k usnesení rozšířeného senátu v projednávané věci, pak musíme konstatovat, že rozšířený senát při řešení předložené otázky a) vyložil právní úpravu náhrady nákladů řízení v rozporu s ústavním principem rovnosti účastníků řízení, b) popřel základní zásadu úspěchu ve věci, na níž je právní úprava náhrady nákladů řízení postavena, c) fakticky přepsal § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že pro většinu žalovaných správních orgánů v případech úspěchu ztratilo smysl, d) stěžejním pro posouzení otázky ná-

hrady nákladů řízení učinil pojem, který zákon nezná, přičemž ho současně povýšil na důvod pro upření práva jednomu z účastníků, e) „*tvrdostrnní*“ institut upravený v § 60 odst. 7 s. ř. s. vyložil v přímém protikladu k jeho účelu a smyslu.

[27] Názorová většina tedy dle našeho názoru přistoupila k platné právní úpravě náhrady nákladů řízení i k zásadám, na nichž je vystavěna, s takovou mírou nadhledu a velkorysosti, s kterou se již nemůžeme ztotožnit.

[28] K tomu závěrem dodáváme, že pokud by byl názor většiny obsažen například v petici, která by byla určena některému subjektu vybavenému kompetencí zákonodárné iniciativy a jejímž cílem by bylo dosáhnout novelizace příslušných ustanovení o náhradě nákladů řízení, jistě bychom neměli problém takovou iniciativu podpořit a touto formou ke změně soudního řádu správního přispět. Protože však v daném případě byla faktická změna zákona provedena prostřednictvím soudního rozhodnutí (jakkoliv byl tento počin motivován ušlechtilými pohnutkami), nezbyvá nám, než připojit tento disent.

3229

Právo průmyslového vlastnictví: vyobrazení průmyslového vzoru v přihlášce

k § 2 písm. a) a § 35 odst. 1 písm. c) zákona č. 207/2000 Sb., o ochraně průmyslových vzorů a o změně zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích, ve znění pozdějších předpisů

Názor navrhovatele výmazu průmyslového vzoru, že o průmyslový vzor se může jednat pouze tehdy, jestliže přihlašovatel připojí k přihlášce průmyslového vzoru fotografie zobrazující kompletní vzhled celého výrobku „ze všech možných úhlů“, nemá oporu v zákoně [§ 2 písm. a) a § 35 odst. 1 písm. c) zákona č. 207/2000 Sb., o ochraně průmyslových vzorů].

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2015, čj. 9 A 317/2011-51)

Věc: a) RNDr. Štefan N., b) Lubor N. a c) RNDr. Jiří P. proti Úřadu průmyslového vlastnictví, za účasti Martina H., o výmaz průmyslového vzoru.

Návrhem doručeným žalovanému dne 8. 2. 2010 se žalobci jako spolunavrhovatelé domáhali výmazu průmyslového vzoru č. 32121 s názvem „*Vesta s odnímatelnými kapsami*“,

jehož vlastníkem je osoba zúčastněná na řízení, z rejstříku průmyslových vzorů. Návrh odůvodnili tak, že předmět průmyslového vzoru nesplňoval podmínky § 2 zákona

o ochraně průmyslových vzorů, a to zejména z důvodu nejednoznačného zdokumentování, protože zápis údajně obsahuje tři až čtyři různé výrobky, a dále z důvodu nedostatečné kvality vyobrazení. Dále žalobci uvedli, že napadený průmyslový vzor v zapsaném vyobrazení neodpovídá pojmu průmyslového vzoru dle § 2 písm. a) a b) zákona o ochraně průmyslových vzorů, konkrétně, že se nejedná o vzhled průmyslově nebo řemeslně vyrobeného předmětu, a dále že přihláška napadeného průmyslového vzoru nesplňovala podmínky § 35 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně průmyslových vzorů.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 8. 7. 2010 návrh žalobců na výmaz průmyslového vzoru č. 32121 zamítl. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že z vyobrazení napadeného průmyslového vzoru, tj. ze čtyř pohledů (jednoho čelního a tří zadních), je zjevné, že napadený průmyslový vzor je ztělesněn v trojrozměrném předmětu, který lze označit jako vesta v konkrétním vzhledovém provedení. Z vyobrazení je seznatelný minimálně tvar a linie vesty, barva a zdobení, a z povahy předmětu je dále zjevné, že se jedná o výrobek, tj. řemeslně nebo průmyslově vyrobený předmět. Žalovaný konstatoval, že zápis průmyslového vzoru č. 32121 splňoval podmínky § 2 zákona o ochraně průmyslových vzorů a napadený průmyslový vzor tudíž odpovídá definici průmyslového vzoru. Žalovaný dále konstatoval, že zápisem průmyslového vzoru do rejstříku průmyslových vzorů jsou chráněny ty vzhledové znaky výrobku, které jsou seznatelné z vyobrazení průmyslového vzoru v zapsaném znění, a že v tomto případě čtyři zapsaná vyobrazení napadeného průmyslového vzoru č. 32121 dovolují zjistit znaky průmyslového vzoru jako je tvar, obrys i barva nebo materiál průmyslového vzoru.

Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci rozklad, který předseda žalovaného svým rozhodnutím ze dne 4. 10. 2011 zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí předseda žalovaného konstatoval, že dne 15. 4. 2004 zapsal žalovaný do rejstříku průmyslový vzor č. 32121 s názvem „Vesta s odnímatelnými kapsami“ s právem přednosti ode dne 25. 4.

2003 pro jeden průmyslový vzor podle následujících čtyř vyobrazení:



1.1



1.2



1.3



1.4

Předseda žalovaného se nejprve zabýval otázkou, zda řešení seznatelné ze čtyř vyobrazení č. 1.1 až 1.4 předmětu napadeného průmyslového vzoru představuje vzhled skutečného výrobku. Shledal, že z uvedených vyobrazení je jednoznačně seznatelné, že se jedná o průmyslově nebo řemeslně vyrobený předmět, což je jediná podmínka, kterou § 2 písm. b) pro účely zákona o ochraně průmyslových vzorů vyžaduje pro to, aby vyobrazený předmět mohl být považován za skutečný výrobek. Proto konstatoval, že se v případě předmětu seznatelného ze čtyř vyobrazení napadeného průmyslového vzoru jedná o výrobek. Dále konstatoval, že soubor vizuálně vnímatelných znaků, jako je tvar, obrys, barva nebo materiál, který je vidět na čtyřech vyobrazeních napadeného průmyslového vzoru, naplňuje pojem průmyslového vzoru ve smyslu § 2 písm. a) zákona o ochraně průmyslových vzorů, protože soubor těchto vizuálně vnímatelných znaků představuje vzhled skutečného výrobku. Vesta je tedy průmyslovým vzorem – konkrétní prostorovou úpravou výrobku, která je zřejmá ze čtyř vyobrazení zapsaného průmyslového vzoru, jehož osobitost spočívá v obrysových liniích tvaru výrobku v kombinaci s barvou a zdobením. Předseda žalovaného proto dospěl ke stejnému závěru jako žalovaný, tedy že zápis č. 32121 splňuje podmínky § 2 zákona o ochraně průmyslových vzorů a napadený průmyslový vzor tudíž odpovídá definici průmyslového vzoru.

K argumentům žalobců, zda jde o vzhled celého předmětu, zda jde o vzhled právě jednoho předmětu a zda jde o vzhled řemeslně či průmyslově vyrobitelného předmětu, předseda žalovaného v souladu s žalovaným konstatoval, že čtyři zapsaná vyobrazení napadeného průmyslového vzoru dovolují zjistit znaky průmyslového vzoru, jako je tvar, obrys i barva nebo materiál průmyslového vzoru. Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o výrobek, jehož strany jsou zaobleny směrem ven a jehož vnitřní strana zpravidla nenese žádné zvláštní vzhledové znaky, lze s určitostí konstatovat, že v předmětném případě jsou zvolené pohledy ze dvou vzájemně protilehlých směrů pro získání povědomí o vzhledu celého výrobku postačující, neboť vzhledem k absenci rovných ploch na výrobku neexistují na vyobrazeních zhotovených z výše uvedených směrů z hlediska vzhledových znaků hluchá místa, a počet vyobrazení je tudíž v tomto směru dostačující.

K požadavku žalobců, aby byl výrobek jako nosič průmyslového vzoru zdokumentován v přihlášce průmyslového vzoru v naprosté úplnosti, považoval předseda žalovaného za nutné uvést, že se jedná o požadavek na ideální stav, kterého lze prakticky jen obtížně dosáhnout. Pokud nic nenasvědčuje opakem, žalovaný v praxi obvykle důvěruje přihlašovatel, že deklarované shodnou první číslicí označené pohledy jsou pohledy na tentýž průmyslový vzor a že o žádné varianty průmyslového vzoru nejde. Obdobně žalovaný postupoval při řízení o zápisu průmyslových vzorů č. 29798, č. 34247, č. 34686 apod., jejichž spoluvlastníky jsou žalobci.

Napadený průmyslový vzor chrání složený výrobek, který je v rozloženém stavu tvořen tělem vesty a odnímatelnými kapsami, vzájemně fyzicky nespojenými částmi, které umožňují rozebrání a nové sestavení složeného výrobku. Součástky mohou být u složeného výrobku vyměňovány nebo nahrazovány. Obrázky 1.2 a 1.3 nepředstavují výrobek ve funkční poloze, ale výrobek rozložený, přičemž z tohoto vyobrazení je zřejmý původ členitého a nerovnoměrného průběhu linií zadní strany, konkrétně jde o detailní pohled

na předmět ochrany, z něhož je patrné umístění upevňovacích prvků.

Napadený průmyslový vzor byl tedy zapsán pro jediný výrobek, vestu s odnímatelnými kapsami, přičemž vnější vzhled tohoto výrobku je charakterizován obrysem a liniemi na obr. 1.1 a 1.4. Zákon o ochraně průmyslových vzorů nestanovuje pravidla pro formu grafického vyjádření určitých skutečností, tudíž je na přihlašovatel, jakou formu zvolí. V předmětném případě přihlašovatel zřejmě použil obr. 1.2 a 1.3 pro vysvětlení původu členitého a nerovnoměrného průběhu linií zadní strany vesty s odnímatelnými kapsami podle obr. 1.1 a 1.4.

Předseda žalovaného odmítl tvrzení žalobců, že si napadený průmyslový vzor činí nárok na ochranu blíže nedefinované množiny variant. Z § 35 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně průmyslových vzorů vyplývá, že „[m]á-li přihláška průmyslového vzoru založit právo přednosti, musí obsahovat vyobrazení každého průmyslového vzoru, o jehož zápis je v přihlášce žádáno, z něhož lze jednoznačně poznat podstatu průmyslového vzoru a které lze reprodukovat“. Předmět ochrany nelze vykládat se zobecněním tak, aby rozsah ochrany zapsaného průmyslového vzoru zahrnoval neurčené množství dalších jeho konkrétních vzhledových úprav, protože rozsah ochrany napadeného průmyslového vzoru je definován čtyřmi vyobrazeními 1.1 až 1.4 tak, jak byla zapsána do rejstříku. Žádné další varianty do ochrany tohoto průmyslového vzoru nejsou zahrnuty.

Předseda žalovaného dále uvedl, že se výklad § 2 zákona o ochraně průmyslových vzorů, a konkrétně pojmu výrobek, opírá o výklad směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/71/ES o právní ochraně (průmyslových) vzorů jako rámcového předpisu, který v preambuli sděluje, že vzhledem k tomu, že musí být zajištěny jednotné podmínky ochrany na vnitřním trhu, je třeba poskytnout jednotnou definici průmyslového vzoru. Konkrétně, ačkoliv výrobek musí být přítomen, ochrana průmyslovým vzorem se nevztahuje na výrobek jako takový, ale na design, který výrobek nese a který je chráněn i proti „ztělesnění“

v jiném výrobku nebo aplikaci na jiném výrobku. Výrobek je tedy pouze nutný jako „nosič“ vizuálně vnímatelných znaků, které mají být předmětem zápisu a ochrany.

Předseda žalovaného uzavřel, že se žalobcům nepodařilo prokázat, že průmyslový vzor č. 32121 neodpovídá pojmu průmyslového vzoru ve smyslu § 2 písm. a) zákona o ochraně průmyslových vzorů.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobci domáhali zrušení rozhodnutí předsedy žalovaného, jakož i zrušení rozhodnutí žalovaného, a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V žalobě nejprve popsali průběh správního řízení, jež vyústilo ve vydání napadeného rozhodnutí. Poté namítli, že s napadeným rozhodnutím nesouhlasí, neboť se stále domnívají, že jsou splněny podmínky pro výmaz průmyslového vzoru č. 32121 dle § 27 odst. 1 zákona o ochraně průmyslových vzorů. Žalobci uvedli, že nemohou souhlasit s tvrzením žalovaného, že jestliže je možné z názvu a z vyobrazení dovodit, o jaký předmět či výrobek se jedná, lze tím naplnit definici průmyslového vzoru. Trvali naopak na svém názoru, že průmyslový vzor musí být jednoznačně specifikován již v přihlášce a jejích přílohách takovým způsobem, aby nemohlo dojít k záměně či k nutnosti cokoli dovozovat. To se vztahuje zejména k vyobrazením č. 1.2 a 1.3, u kterých předseda žalovaného uvedl, že přihlašovatel těmito vyobrazeními zřejmě chtěl vysvětlit původ členitosti a nerovnoměrnosti zadní strany vesty. Žalobci měli za to, že není na správním orgánu, aby dovozoval, co kterým vyobrazením chtěl přihlašovatel zřejmě vyjádřit, ale naopak přihlašovatel by měl výrobek popsat jak slovně, tak i graficky takovým způsobem, aby nebylo pochyb o průmyslovém vzoru, který chce chránit.

I když zákon o ochraně průmyslových vzorů na rozdíl od předchozí právní úpravy neobsahuje podmínku průmyslové využitelnosti v definici průmyslového vzoru, neznamená to, že by neupravoval požadavek úplnosti a jednoznačnosti, který je nově uveden v § 35 tohoto zákona, kde je zakotven požadavek, aby vyobrazení, která dokumentují potenciální průmyslový vzor, jednoznačně vyje-

vovala jeho podstatu. To dle názoru žalobců v daném případě není zcela splněno, neboť výrobek, jenž je předmětem průmyslového vzoru č. 32121, není z přiložené fotodokumentace zcela seznatelný, a tedy ani jednoznačný.

Žalobci dále podotkli, že žalovaný ve svém odůvodnění odkazuje na směrnici 98/71/ES, ve které je uvedena definice průmyslového vzoru. Dle této směrnice je výrobek nutný pouze jako nosič vizuálně vnímatelných znaků, které mají být předmětem zápisu a ochrany, neboť ochrana průmyslovým vzorem se nevztahuje na výrobek jako takový, ale na design, který výrobek nese. Oproti výkladu, který z tohoto ustanovení vyvozuje žalovaný, podle něhož předmětný výrobek „*Vesta s odnímatelnými bočními kapsami*“ zcela naplňuje pojem průmyslového vzoru, se žalobci domnívají, že vzhledem k tomu, že předmětem ochrany průmyslového vzoru není výrobek sám, ale jeho vnímatelné znaky, o to větší nutnost specifikace a jednoznačného popisu je potřeba k tomu, aby nemohlo dojít k záměně či zneužití průmyslového vzoru a aby bylo dostatečně jasné, jaké vnímatelné znaky jsou pod ochranou průmyslového vzoru, což u průmyslového vzoru č. 32121 není splněno. Se shora uvedeným souvisí i nesplnění možnosti opakované výroby. Žalobci uvedli, že možnost opakované výroby je naplněna, jestliže je podle průmyslového vzoru možné opakovaně zhotovovat výrobky. Aby bylo možné opakovat výrobu, musí být vnější úprava výrobku vyjevena úplně a jednoznačně, tj. z vyobrazení výrobku musí být seznatelný jeho celý povrch a současně tato vyobrazení nesmí být nejednoznačná. V daném případě tato podmínka splněna nebyla, neboť k předmětné přihlášce byla připojena pouze vyobrazení, na kterých není výrobek zachycen ze všech úhlů, a nejsou tedy poskytnuty pohledy na všechny části výrobku.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobci popírají, že na vyobrazeních, které zobrazují podstatu průmyslového vzoru, je vesta, a že ochrana tohoto průmyslového vzoru je dána vyobrazením znaků, které jsou z ochranného dokumentu seznatelné. Stejně

tak jsou přesvědčení, že vestu tak, jak je vyobrazená, nelze průmyslově vyrábět. Přestože postup žalovaného při posuzování zápisné způsobilosti daného průmyslového vzoru byl naprosto standardní a jak v zápisném, tak ve výmazovém řízení bylo konstatováno, že průmyslový vzor byl zapsán po právu, resp. nebylo doloženo, že by po právu zapsán nebyl, je zjevné, že utkvělou představu žalobců nelze vyvrátit. O shodnou argumentaci jako v žalobě se opíral i rozklad proti rozhodnutí žalovaného. Žalovaný trval na správnosti svého rozhodnutí, které bylo vydáno v řízení, v němž nikterak nepochybil. Celá žaloba byla dle něj založena na účelových tvrzeních, která se tendenčně pokoušejí vykládat právní předpis tak, aby byl napadený průmyslový vzor vymazán. Napadené rozhodnutí bylo vydáno v řízení, které proběhlo *lege artis*, správní orgán provedl standardní posouzení splnění podmínek pro výmaz průmyslového vzoru, jeho úvaha je v souladu se správním spisem a v souladu se zásadami logického myšlení a není ani jinak vadná. Na zjištěné okolnosti byla správně aplikována právní norma.

Osoba zúčastněná na řízení se připojila k návrhu žalovaného na zamítnutí žaloby. Ve svém vyjádření k věci samé uvedla, že řízení o přihlášce a registrace průmyslového vzoru proběhla zcela standardním způsobem, a to včetně průzkumu přihlášky průmyslového vzoru, kdy registrace průmyslového vzoru nebyla pouze formální, ale žalovaný posuzoval splnění zápisné způsobilosti průmyslového vzoru. Vyobrazení průmyslového vzoru ve smyslu § 35 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně průmyslových vzorů bylo vzhledem k době, kdy správní řízení probíhalo, zcela standardní a dostatečné. Z vyobrazení lze zejména jednoznačně poznat podstatu průmyslového vzoru a tento lze reprodukovat. Argumentace žalobců ohledně nejednoznačných, nedostatečných a nekvalitních vyobrazení, jež mají být důvodem pro výmaz průmyslového vzoru z rejstříku, je účelová a neodpovídá faktickému stavu věci; o tom svědčí například i fakt, že v soudním řízení vedeném u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec, sp. zn. 37 Cm 138/2007, mezi osobou zúčast-

něnou na řízení jako žalobcem a společností S. P. M. Liberec, s. r. o. (vlastněné žalobci) jako žalovaným o porušování práv z průmyslového vzoru č. 32121 ze strany společnosti S. P. M. Liberec, soudem ustanovený nezávislý znalec průmyslový vzor č. 32121 bez jakýchkoliv výhrad seznal a poznal jeho podstatu a soud pravomocně rozhodl o porušování práv osoby zúčastněné na řízení zásahy do tohoto průmyslového vzoru ze strany společnosti S. P. M. Liberec. O tom svědčí rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec, sp. zn. 37 Cm 138/2007, ve spojení s rozhodnutím Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 3 Cmo 432/2012.

Osoba zúčastněná na řízení v dané věci dále poukázala na skutečnost, že společnost S. P. M. Liberec, jejímiž vlastníky jsou žalobci, dlouhodobě porušuje nehmotná majetková práva osoby zúčastněné na řízení, a to nejen ohledně průmyslového vzoru č. 32121, ale rovněž ohledně dalších práv k nehmotným statkům, přičemž ve všech dosavadních soudních sporech bylo rozhodnuto ve prospěch osoby zúčastněné na řízení. Podání návrhu na výmaz průmyslového vzoru č. 32121 a následné správní žaloby je dle osoby zúčastněné na řízení i vzhledem k postupu společnosti S. P. M. Liberec v dalších soudních sporech pouze účelové, protože se jmenovaná společnost snaží prodlužovat daná řízení, čemuž odpovídá i obsah nedostatečné a faktickému stavu odporující argumentace žalobců.

Při ústním jednání před soudem žalovaný dodal, že sankcí za nedostatečné vyobrazení užitého nebo průmyslového vzoru není zamítnutí přihlášky, eventuálně výmaz průmyslového vzoru, ale zastavení řízení, což je ale možné pouze v řízení zápisném, nikoliv v řízení výmazovém. Pro výmazové řízení musí být splněny podmínky hmotněprávní, tj. musí zde existovat důvod, že to konkrétní řešení vůbec nemělo být chráněno, a nikoliv nedostatek zobrazení, tak jak je to namítáno v návrhu na výmaz předmětného průmyslového vzoru.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Předně je nutno zdůraznit, že žalobci v souzené věci nikterak nezpochybňují splnění těch základních podmínek ochrany průmyslového vzoru, které jsou zakotveny v § 3 odst. 1 zákona o ochraně průmyslových vzorů a dále rozvedeny v § 4 a § 5 téhož zákona, tj. podmínek novosti a individuální povahy průmyslového vzoru. Jediným důvodem, o který opřeli svůj návrh na výmaz napadeného průmyslového vzoru, je jejich přesvědčení o tom, že napadený průmyslový vzor vůbec neodpovídá pojmu průmyslového vzoru podle § 2 zákona o ochraně průmyslových vzorů. Žalovaný však právem dospěl k závěru, že toto přesvědčení žalobců je zcela mylné.

Zákon o ochraně průmyslových vzorů v § 2 písm. a) jednoznačně definuje průmyslový vzor jako „*vzhled výrobku nebo jeho částí, spočívající zejména ve znacích linií, obrysů, barev, tvaru, struktury nebo materiálů výrobku samotného, nebo jeho zdobení*“. Výrobek se přitom podle § 2 písm. b) téhož zákona rozumí mj. též „*průmyslově nebo řemeslně vyrobený předmět*“. Soud ve shodě s názorem žalovaného nemá naprosto žádné pochybnosti o tom, že „*Vesta s odnímatelnými kapsami*“, jejíž vzhled osoba zúčastněná na řízení přihlásila k ochraně jako průmyslový vzor č. 32121, je průmyslově nebo řemeslně vyrobeným předmětem. Tuto nepopíratelnou skutečnost ostatně žalobci žádným relevantním argumentem nezpochybnili.

Je samozřejmé, že výrobek, který osoba zúčastněná na řízení označila názvem „*Vesta s odnímatelnými kapsami*“, má nějaký vzhled, tj. vizuální podobu vnímatelnou zrakem. Vzhled tohoto výrobku byl v přihlášce průmyslového vzoru zachycen na čtyřech fotografiích označených čísly 1.1, 1.2, 1.3 a 1.4. Poté, co žalovaný přihlášce osoby zúčastněné na řízení vyhověl a zapsal napadený průmyslový vzor do rejstříku průmyslových vzorů, platí v souladu s § 10 odst. 1 zákona o ochraně průmyslových vzorů, že rozsah ochrany napadeného průmyslového vzoru je dán jeho vyobrazením tak, jak je zapsáno v rejstříku. Zapsaným „*vyobrazením*“ napadeného průmyslového vzoru, které zároveň vymezuje

rozsah jeho ochrany, jsou v daném případě čtyři výše uvedené fotografie.

Nesouhlasnou argumentaci žalobců lze v podstatě shrnout tak, že se nejedná o naplnění zákonného pojmu průmyslového vzoru, protože těmito fotografiemi nebyl daný výrobek jednoznačně a nezaměnitelně specifikován, a to vzhledem k malému množství fotografií a skutečnosti, že tyto fotografie nezobrazují daný výrobek ze všech úhlů pohledu. Tato argumentace je však nesprávná a nemá oporu v zákoně o ochraně průmyslových vzorů. Ten rozhodně nepožaduje, aby průmyslový vzor chránil kompletní vzhled celého výrobku. Naopak v § 2 písm. a) výslovně stanoví, že pro účely tohoto zákona může být průmyslovým vzorem také vzhled (pouze) části výrobku. Již z toho plyne neopodstatněnost požadavku žalobců, aby vyobrazení průmyslového vzoru vždy nutně zachycovalo vzhled celého výrobku „ze všech úhlů“ pohledu.

Správnost výše uvedeného závěru lze nápadně demonstrovat na jiném příkladu. Výrobce brýlových obrouček se jistě může domáhat ochrany jím vytvořených extravagantních a originálních postranic brýlí, které také tvoří pouze část celého výrobku, tím, že jejich vzhled přihlásí k ochraně jako průmyslový vzor. Protože se mu nejedná o ochranu vzhledu celého výrobku, ale výlučně o ochranu vzhledu konkrétní části výrobku (postranic brýlí), jeho přihláška průmyslového vzoru logicky nebude obsahovat vyobrazení kompletních brýlí ze všech stran. Pokud by tak učinil a v přihlášce zobrazil celé brýlové obroučky a nikoliv pouze postranice, o jejichž ochranu usiluje, pak by po zápisu průmyslového vzoru do rejstříku byl průmyslový vzor spojen též s konkrétním tvarem výrobku (brýlových obrouček) jako celku. To by ovšem mohlo být v rozporu se zájmem přihlašovatele, pokud by zamýšlel aplikovat originální vzor postranic při výrobě různých typů brýlí (rozuměj brýlí s odlišným vzhledem očí ve středové části).

Z vyobrazení průmyslového vzoru, o jehož zápis je v přihlášce žádáno, musí být podle § 35 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně průmyslových vzorů jednoznačně seznatelná

podstata průmyslového vzoru a toto vyobrazení musí být též reprodukovatelné. Soud má ve shodě s názorem žalovaného za to, že podstatu průmyslového vzoru, tedy vnější vzhled výrobku označeného jako „*Vesta s odnímatelnými kapsami*“, čtyři výše uvedené fotografie znázorňují dostatečně určitě. Tyto fotografie zřetelným způsobem zachycují znaky linií daného výrobku, jeho obrys (i obrysy jeho jednotlivých částí), vnější barevné provedení i tvar výrobku. Takto zachycený vzhled daného výrobku tedy plně koresponduje zákonem stanovenému vymezení pojmu průmyslový vzor podle § 2 písm. a) zákona o ochraně průmyslových vzorů. Soud pro úplnost dodává, že uvedené ustanovení obsahuje toliko demonstrativní výčet znaků, které charakterizují vzhled určitého výrobku, když hovoří zejména o znacích linií, obrysů, barev, tvaru, struktury nebo materiálů výrobku. To znamená, že vyobrazení průmyslového vzoru v jeho přihlášce, z něhož má být podle § 35 odst. 1 zákona o ochraně průmyslových vzorů jednoznačně seznatelná podstata průmyslového vzoru, tj. vzhled konkrétního výrobku nebo jeho částí, nemusí nutně znázorňovat všechny tyto znaky zároveň.

O tom, že vyobrazení napadeného průmyslového vzoru zachycená na čtyřech fotografiích označených čísly 1.1, 1.2, 1.3 a 1.4 připojených k přihlášce je možné dále reprodukovat, svědčí nejen napadené rozhodnutí, ale i tento rozsudek. Obě tyto listiny obsahují reprodukci totožného vyobrazení.

Žalobci ničím neprokázali svou námitku, že v případě napadeného průmyslového vzoru se nejedná o vyobrazení jednoho a téhož výrobku. Z jejich strany se tak jedná pouze o ničím neprokázané tvrzení. Pokud v této souvislosti poukazovali na vyobrazení č. 1.2 a 1.3, nelze než ve shodě s žalovaným konstatovat, že napadený průmyslový vzor – jak už jeho název napovídá – chrání složený výrobek, který je v rozloženém stavu tvořen tělem vesty a odnímatelnými kapsami, tj. vzájemně fyzicky nespojenými částmi, které umožňují rozebrání a nové sestavení složeného výrobku. Fotografie č. 1.2 a 1.3 nepředstavují jiný výrobek, ale výrobek totožný, ovšem v rozlo-

ženém stavu, tedy po odnětí kapes umístěných jinak na zadní straně vesty.

Lze shrnout, že vyobrazení napadeného průmyslového vzoru, tak jak je zachyceno na fotografiích označených čísly 1.1, 1.2, 1.3 a 1.4, plně vyhovuje zákonem stanovené definici pojmu průmyslový vzor ve smyslu § 2 zákona o ochraně průmyslových vzorů, a žádné pochybnosti o podstatě průmyslového vzoru z hlediska jednoznačnosti jeho vymezení nevyvolává. Předmětné fotografie dostatečně jasně a určitě zobrazují vizuálně vnímatelné znaky, které jsou příznačné pro vzhled daného výrobku, a tím vymezují, jaké znaky jsou pod ochranou průmyslového vzoru č. 32121.

Na tomto místě považuje soud za vhodné zopakovat, že rozsah ochrany napadeného průmyslového vzoru je podle § 10 odst. 1 zákona o ochraně průmyslových vzorů dán právě a pouze jeho vyobrazením tak, jak je zapsáno v rejstříku, přičemž toto vyobrazení koresponduje čtyřem výše uvedeným fotografiím. To, co na těchto fotografiích zachyceno není (např. barva zadní strany odnímatelných kapes, kterou tyto kapsy přiléhají k vestě, barva vnitřku těchto kapes, či vzhled vnitřní strany vesty), samozřejmě do rozsahu ochrany průmyslového vzoru č. 32121 nespadá. Přihlašovatel napadeného průmyslového vzoru zřejmě neusiloval o to, aby jako součást průmyslového vzoru byl chráněn například i vzhled vnitřní strany vesty či vzhled zadní strany odnímatelných kapes vesty, kterou tyto kapsy přiléhají k vestě, a proto nebylo zapotřebí, aby jejich vyobrazení z příslušné strany (úhlu) tvořilo součást přihlášky průmyslového vzoru. I z toho je zřejmá nedůvodnost nároku žalobců, že pojmu průmyslový vzor lze dostát jen tehdy, pokud přihlašovatel připojí k přihlášce průmyslového vzoru fotografie, které budou zachycovat kompletní vzhled celého výrobku „ze všech možných úhlů“.

Žalobci sice tvrdí, že výrobek chráněný napadeným průmyslovým vzorem není na příložené fotodokumentaci (rozuměj na fotografiích označených čísly 1.1, 1.2, 1.3 a 1.4) zobrazen jednoznačně a úplně, ovšem kromě poukazu na fotografie č. 1.2 a 1.3, se kterým se soud již vypořádal shora, namítanou nejednoznačností a neúplností vyobrazení napa-

deného průmyslového vzoru nikterak blíže nespecifikují. Tato obecnost jejich tvrzení brání soudu v tom, aby se s danou námitkou vypořádal jinak než opět pouze v obecné rovině.

Jak žalobci sami připouští, definice průmyslového vzoru v zákoně o ochraně průmyslových vzorů neobsahuje podmínku průmyslové využitelnosti. Totéž platí i pro v žalobě zmiňovanou možnost opakované výroby, kterou žalobci nicméně opět spojují se svým požadavkem na kompletní a jednoznačné znázornění (vyobrazení) celého povrchu výrobku chráněného průmyslovým vzorem „ze všech úhlů“. Jak již bylo soudem uvedeno shora, tento požadavek nemá oporu v zákoně, což je zřejmé již z toho, že dle dikce § 2 písm. a) zákona o ochraně průmyslových vzorů může být průmyslovým vzorem i vzhled pouhé části výrobku. K jednoznačnému zachycení podstaty průmyslového vzoru, které je podle § 35 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně průmyslových vzorů obligatorní náležitostí přihlášky průmyslového vzoru, proto nepochybně postačí i dostatečně konkrétní vyobrazení vzhledu části výrobku.

Soud pro úplnost uvádí, že žalobci ničím neprokázali ani své tvrzení, že by výrobek chráněný napadeným průmyslovým vzorem č. 32121 nebylo možno opakovaně vyrobit. O pravém opaku svědčí rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 5. 2013, čj. 3 Cmo 432/2012-914, jehož výrokem byla společnost S. P. M. Liberec uložena (mj.) povinnost zdržet se výroby, nabízení, uvádění na trh, vývozu, užívání či k uvedeným účelům skladování taktické vesty pro speciální a průzkumné jednotky a taktické vesty UNI 2007, odpovídající vzhledem položce 924 katalogu jmenované společnosti pro rok 2007 a č. 930 jejího katalogu pro rok 2008, a to po dobu platnosti napadeného průmyslového vzoru č. 32121. Ze zmíněného rozsudku (ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem jako soudu I. stupně, čj. 37 Cm 138/2007-829) vyplývá, že jmenovaná společnost (jejímiž společníky jsou všichni žalobci) byla schopna vyrobit a prostřednictvím katalogů nabízet výrobek chráněný napadeným průmyslovým vzorem č. 32121, čímž porušovala právo majitele tohoto průmyslového vzoru.

Rozpočty: porušení rozpočtové kázně; výdaj důvodně vynaložený v souvislosti s konáním voleb

k směrnicí Ministerstva financí č. 124/1354/2002, kterou se upravuje postup obcí, krajů a okresních úřadů při financování voleb do zastupitelstev obcí, krajů a Parlamentu České republiky*)

k § 84 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů

k § 63 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů

k § 69 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

I. Výdajem důvodně vynaloženým v souvislosti s konáním voleb, který je třeba hradit ze státního rozpočtu (§ 84 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, § 63 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, § 69 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí), je takový výdaj, který je navázán na splnění povinnosti uložené příslušným volebním zákonem správním úřadům a volebním orgánům, je pro splnění této povinnosti nezbytný a současně je přiměřený.

II. Směrnice Ministerstva financí č. 124/1354/2002, kterou se upravuje postup obcí, krajů a okresních úřadů při financování voleb do zastupitelstev obcí, krajů a Parlamentu České republiky, je vnitřním předpisem, který při posouzení otázky, které výdaje lze považovat za výdaje důvodně vynaložené v souvislosti s konáním voleb, není pro soud závazný.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2015, čj. 5 Afs 43/2013-26)

Prejudikatura: č. 689/2005 Sb. NSS a č. 2782/2013 Sb. NSS.

Věc: Město Trutnov proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o odvod za porušení rozpočtové kázně, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Hradci Králové (dále jen „finanční úřad“) rozhodnutím ze dne 21. 11. 2011 stanovil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 59 753 Kč (porušení podmínek čerpání finančních prostředků poskytnutých žalobci na základě rozpočtového opatření Krajského úřadu Královéhradeckého kraje č. 1455 ze dne 14. 4. 2006 na úhradu výdajů spojených s volbami do Poslanecké sněmovny vyhlášených na 2. a 3. 6. 2006). Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný [tehdy ještě Finanční ředitelství v Hradci Králové, jehož působnost s účinností zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění zákonů č. 458/2011 Sb. a č. 407/2012 Sb., tj. od 1. 1. 2013 přešla na žalovaného, s nímž bylo v říze-

ní pokračováno] rozhodnutím ze dne 28. 3. 2012 zamítl.

Finanční úřad rozhodnutím ze dne 21. 11. 2011 stanovil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 104 878 Kč (porušení podmínek čerpání finančních prostředků poskytnutých žalobci na základě rozpočtového opatření Krajského úřadu Královéhradeckého kraje č. 2218 ze dne 14. 9. 2006 na úhradu výdajů spojených s volbami do zastupitelstev obcí vyhlášených na 20. a 21. 10. 2006). Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 28. 3. 2012.

Tato rozhodnutí žalobce napadl žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který ji

*) S účinností od 8. 1. 2014 zrušena směrnicí Ministerstva financí ze dne 19. 12. 2013, č. MF-62 970/2013/12-1204.

rozsudkem ze dne 27. 2. 2013, čj. 31 Af 46/2012-61, zamítl. Krajský soud se nejprve zabýval námitkami zpochybňujícími pravomoc Ministerstva financí k vydání ve věci aplikované směrnice Ministerstva financí č. 124/1354/2002, kterou se upravuje postup obcí, krajů a okresních úřadů při financování voleb do zastupitelstev obcí, krajů a Parlamentu České republiky, ve znění směrnice Ministerstva financí č. 124/123009/2002 ze dne 3. 1. 2003 (dále jen „směrnice Ministerstva financí“), a námitkami zpochybňujícími její závaznost. S těmi se neztotožnil. Uvedl, že směrnice Ministerstva financí, která byla řádně zveřejněna ve Věstníku vlády pro orgány krajů, okresní úřady a orgány obcí, byla vydána za účelem zabezpečení účelného a hospodárného vynakládání prostředků státního rozpočtu, a je tedy logicky správné a zákonné, že jejím autorem je právě Ministerstvo financí. Krajský soud dodal, že prostředky státního rozpočtu sloužící k financování voleb jsou přísně účelově vymezeny, a tudíž podléhají režimu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), zejména jeho § 14, § 19 a § 44.

Dále se krajský soud zabýval žalobními námitkami dotýkajícími se jednotlivých konkrétních výdajů žalobce, tedy výdajů na nájem volebních místností, výdajů na úhradu městského zpravodaje a výdajů na nákup korkových nástěnek. K výdaji za nájem volebních místností krajský soud uvedl, že směrnice Ministerstva financí mezi výdaje nezbytné pro organizačně technické zabezpečení voleb zahrnuje i výdaj na pronájem nebytových prostorů na dobu nezbytně nutnou pro činnost volebních komisí, avšak žalobce se ocitl ve zcela specifické situaci, kdy uzavřel nájemní smlouvy, jejichž předmětem byly místnosti v budovách v jeho vlastnictví, které byly předány do správy jeho příspěvkovým organizacím. V takovém případě podle krajského soudu žalobci žádné náklady s pronájemem místností, tak jak je zmiňuje předmětná směrnice Ministerstva financí v čl. 1 odst. 3 písm. d), nemohly vzniknout. Tento závěr přitom nemůže být vyvrácen ani žalobcem zmi-

ňovanou judikaturou Nejvyššího soudu (rozsudek ze dne 19. 10. 2006, sp. zn. 29 Cdo 905/2006), neboť ta na daný případ přímo nedopadá.

K výdajům za volební přílohu městského zpravodaje krajský soud uvedl, že ačkoli tento výdaj, který byl vynaložen za účelem informování občanů o průběhu voleb, lze považovat za výdaj sloužící k přípravě voleb, směrnice Ministerstva financí žádný výdaj na jakékoliv tiskoviny takového charakteru nepřipouští, a proto tento výdaj nelze uznat. K výdajům na nákup korkových tabulí pro potřeby vyvěšení vzorových hlasovacích lístků krajský soud uvedl, že ač lze s žalobcem souhlasit v tom, že volební zákony stanoví v průběhu voleb povinnost vyvěsit vzorové hlasovací lístky na viditelném místě, nelze opět přehlédnout, že na výdaje tohoto druhu směrnice Ministerstva financí v taxativním výčtu povolených výdajů nepamatuje, a proto ani tento výdaj nebylo možno považovat za výdaj pro organizačně technické zabezpečení voleb.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů.

Nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů stěžovatel spatřoval ve strohém vypořádání se s žalobní argumentací ohledně nezákonnosti směrnice Ministerstva financí, jejíž podstatou bylo tvrzení, že Ministerstvo financí nebylo oprávněno tuto směrnici vůbec vydat. Krajský soud pouze uvedl, že jelikož tato směrnice sloužila k zabezpečení účelného a hospodárného vynakládání prostředků státního rozpočtu, je logicky správné a zákonné, že autorem tohoto předpisu je Ministerstvo financí. Tuto argumentaci stěžovatel považoval nejen za nedostatečnou, ale též za nesprávnou, neboť v podstatě znamená, že Ministerstvo financí, jakožto odborný garant státního rozpočtu, je oprávněno zasahovat do jakékoli oblasti státní správy. Stěžovatel již v žalobě tvrdil, že příslušným orgánem k vydání této směrnice je Minister-

stvo vnitra. Na tuto argumentaci však krajský soud nereagoval.

Stěžovatel též zpochybnil základní východisko, na němž krajský soud postavil své úvahy, totiž že ze státního rozpočtu lze hradit pouze ty výdaje vynaložené na organizačně technické zabezpečení voleb, které jsou výslovně uvedeny ve směrnici Ministerstva financí, přičemž jiné výdaje, byť účelně vynaložené v souvislosti s konáním voleb, hradit nelze. Krajský soud pominul, že vedle rozpočtových pravidel, která jsou obecným právním předpisem, existují i speciální ustanovení volebních zákonů, podle kterých se výdaje spojené s volbami hradí plně ze státního rozpočtu. V tomto směru stěžovatel poukázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, čj. 5 Ans 7/2011-90, č. 2782/2013 Sb. NSS. S ohledem na shora uvedenou vadnou výchozí premisu posoudil krajský soud nesprávně otázku hrazení výdajů na informování občanů o konání voleb a výdajů na nákup korkových nástěnek k vyvěšení volebních materiálů ve volebních místnostech. Ačkoli totiž krajský soud připustil, že jde o výdaje vynaložené za účelem konání voleb, shledal je neoprávněnými, protože nejsou uvedeny ve směrnici Ministerstva financí.

Stěžovatel nesouhlasil ani s právními závěry krajského soudu o neoprávněnosti výdajů za nájem volebních místností, které byly pronajaty od příspěvkových organizací zřízených stěžovatelem. Tento právní názor krajského soudu vycházející z římské zásady, že nikomu nemůže sloužit jeho vlastní věc („*ne mini res sua servit*“), však nemůže obstát ve vztahu vlastníka a příspěvkové organizace, neboť příspěvkové organizace disponují právem věc držet. Oporou pro tento výklad jsou stěžovateli závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 14. 4. 2005, sp. zn. 20 Cdo 2791/2004, z nichž plyne, že příspěvkové organizace, které spravují majetek ve vlastnictví zřizovatele, mají plné právo tento majetek držet, užívat a požívat jeho plody, z čehož stěžovatel dovodil, že jim náleží i právo tento majetek pronajmout, a to i vlastníku (zřizovateli). Odmítl-li krajský soud akcepto-

vat uvedené závěry s tím, že toto rozhodnutí nehovoří o možnostech čerpání prostředků ze státního rozpočtu, jde o argument nelogický, neboť na straně druhé krajský soud uznává, že prostředky ze státního rozpočtu lze použít na úhradu nájemného spojeného s nájmem volební místnosti.

K podstatě věci žalovaný uvedl, že směrnice Ministerstva financí byla vydána v dohodě s Ministerstvem vnitra k zabezpečení účelného a hospodárného vynakládání prostředků státního rozpočtu při financování výdajů spojených s volbami do zastupitelstev obcí, krajů a voleb do Parlamentu České republiky. Ministerstvo financí tuto směrnici vydalo jako správce Všeobecné pokladní správy, z níž jsou výdaje spojené s volbami hrazeny. Tato směrnice, která prošla řádným legislativním procesem a byla zveřejněna v příslušném věstníku, je pro orgány obce při výkonu přenesené působnosti závazná a při financování výdajů spojených s volbami je třeba z ní striktně vycházet, neboť specifikuje výdaje, které jsou považovány za nezbytné pro organizačně technické zabezpečení voleb. Byť s přípravou voleb mohou souviset i jiné výdaje, které je třeba vynaložit, nelze je uhradit ze státního rozpočtu a takové výdaje musí obec uhradit z rozpočtu svého. Proto žalovaný souhlasil s krajským soudem, který dle jeho názoru správně posoudil úhradu nájmu příspěvkovým organizacím, částečnou úhradu tisku a distribuce městského zpravodaje a úhradu 10 kusů korkových nástěnek jako výdaje nevynaložené v souladu se směrnicí Ministerstva financí.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové a též obě rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) Financování výdajů vynaložených správními orgány v souvislosti s konáním voleb není právními předpisy systematicky

a podrobně upraveno. Volební zákony upravující jednotlivé volby v tomto ohledu obsahují vždy pouze jediné ustanovení, a to § 84 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, § 63 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, § 69 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 66 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, a § 70 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů. Byť se tato ustanovení terminologicky vždy mírně odlišují (v závislosti na typu voleb a době vzniku jednotlivého volebního zákona), v základu všechna vycházejí z téhož principu, podle něhož se výdaje správních úřadů a volebních orgánů spojené s jednotlivými volbami hradí ze státního rozpočtu. Tato ustanovení tedy stanoví hmotněprávní podmínky financování výdajů státních úřadů a volebních orgánů, které tyto vynaloží v souvislosti s konáním voleb.

Procesními aspekty této problematiky se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v citovaném rozsudku čj. 5 Ans 7/2011-90. V této souvislosti Nejvyšší správní soud uvedl, že již z povahy věci se liší způsob financování volebních výdajů obcí a krajů od financování výdajů volebních orgánů, které jsou organizační složkou státu nebo její součástí (např. Ministerstvo vnitra, Státní volební komise). Zatímco totiž organizační složky státu hospodaří s prostředky státního rozpočtu, jejich výdaje tedy jsou přímo výdaji státního rozpočtu [§ 5 odst. 3 a § 7 odst. 1 písm. a) rozpočtových pravidel], obce, kraje a hlavní město Praha i činnosti vykonávané v přenesené působnosti, kterými jsou též činnosti správních úřadů a volebních orgánů související s volbami, financují z vlastního rozpočtu. Náklady vynaložené územními samosprávnými celky v souvislosti s konáním voleb tedy patří mezi výdaje územních rozpočtů [§ 9 odst. 1 písm. c) a § 10 odst. 1 písm. c) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů]. Jelikož však podle volebních zákonů ma-

jí být tyto výdaje v plné výši hrazeny ze státního rozpočtu, musí být odpovídající prostředky ze státního rozpočtu do územních rozpočtů převedeny. K tomu podle ustálené praxe dochází formou neinvestičních účelových dotací, přičemž tyto dotace se poskytují z rozpočtové kapitoly Všeobecná pokladní správa, jejímž správcem je Ministerstvo financí. Zatímco krajům jsou dotace poskytovány přímo Ministerstvem financí, obcím jsou tyto dotace poskytovány podle § 19 odst. 2 rozpočtových pravidel prostřednictvím krajů, v jejichž obvodu se obce nacházejí. Právě k této činnosti krajů se posléze upínaly další úvahy Nejvyššího správního soudu uvedené ve shora označeném rozsudku, neboť předmětem řízení v dané věci byla tvrzená nečinnost krajského úřadu při vydání rozhodnutí o neposkytnutí dotace obci (současnému stěžovateli).

Krom toho však Nejvyšší správní soud učinil i další zásadní úvahy, které je třeba zopakovat a na které je třeba s ohledem na předmět řízení v nyní rozhodované věci navázat. Nejvyšší správní soud tedy uvedl: *„V rámci uvedeného modelu financování volebních výdajů tedy územní samosprávné celky vystupují ve dvojím postavení. Na jedné straně jako volební orgány samy platí výdaje související s konáním voleb, a to z prostředků, které jsou součástí jejich rozpočtu. Zároveň jsou příjemcem účelové dotace ze státního rozpočtu, z níž mají být výdaje financovány, resp. nahrazeny. Tato dotace tvoří příjem rozpočtu územních samosprávných celků [§ 7 odst. 1 písm. g) a § 8 odst. 1 písm. f) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů], vzhledem k účelovosti dotace ovšem mohou být tyto prostředky použity pouze k úhradě výdajů důvodně vynaložených v souvislosti s konáním voleb.*

Zároveň je třeba zdůraznit, že podle § 66 zákona o volbách do Evropského parlamentu musí prostředky ze státního rozpočtu územním samosprávným celkům plně krýt výdaje související s konáním voleb. Jedná se o lex specialis ve vztahu k § 62 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a § 29 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), podle nichž je obcím

a krajům poskytován ze státního rozpočtu na plnění úkolů v přenesené působnosti pouze příspěvek, jenž nemusí plně krýt náklady spojené s výkonem činnosti v přenesené působnosti (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, č. 53/2003 Sb.). Naopak ze znění § 66 zákona o volbách do Evropského parlamentu vyplývá, že obce a kraje nemají povinnost nést náklady voleb z vlastních prostředků. Náklady spojené s výkonem přenesené působnosti při přípravě a konání voleb proto nesmí zatěžovat hospodaření obcí a krajů s jejich vlastním majetkem. Územní samosprávné celky jsou rozpočtově autonomními veřejnoprávními korporacemi (čl. 101 odst. 3 Ústavy). Do jejich činnosti lze zasahovat pouze způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Stanoví-li tedy § 66 zákona o volbách do Evropského parlamentu, že se výdaje spojené s volbami hradí ze státního rozpočtu, pak mají územní samosprávné celky vůči státu subjektivní právo na plnou úhradu těch výdajů, které v této souvislosti důvodně vynaložily. Tomuto subjektivnímu právu odpovídá i povinnost orgánů státu poskytnout do rozpočtů územních samosprávných celků dotace ve výši odpovídající důvodně vynaloženým nákladům.“

K tomu nutno připomenout, že tyto závěry platí nejen pro výdaje spojené s volbami do Evropského parlamentu, kterých se týkal citovaný rozsudek, ale i pro výdaje spojené s volbami do zastupitelstev obcí, do zastupitelstev krajů, do Poslanecké sněmovny, do Senátu a volbami prezidenta, neboť jak již bylo uvedeno v úvodu, všechny volební zákony upravující volby do vyjmenovaných zastupitelských sborů a volby prezidenta obsahují tutéž hmotněprávní úpravu financování voleb, jejíž podstatou, pokud jde o územně samosprávné celky (obce a kraje), je jejich právo na plnou úhradu těch výdajů, které v souvislosti s volbami ze svých územních rozpočtů důvodně vynaložily.

O to, které výdaje jsou těmi, jejichž náhradu má obec právo požadovat, je přitom veden spor v nyní rozhodované věci. K tomu je třeba uvést následující podstatné skutkové okolnosti věci.

V souvislosti s volbami do Poslanecké sněmovny konanými ve dnech 2. a 3. 6. 2006 byl na základě rozpočtového opatření Krajského úřadu Královéhradeckého kraje č. 1455 ze dne 14. 4. 2006 zvýšen rozpočet stěžovatele o částku 643 016 Kč s tím, že použití těchto prostředků je účelově určeno na úhradu výdajů souvisejících s uvedenými volbami a řídí se směrnicí Ministerstva financí. Tato dotace byla skutečně vyčerpána v částce 591 740 Kč. Ve zbytku byla vrácena. V souvislosti s volbami do zastupitelstev obcí konanými ve dnech 20. a 21. 10. 2006 byl rozpočet stěžovatele na základě rozpočtového opatření Krajského úřadu Královéhradeckého kraje č. 2218 ze dne 14. 9. 2006 zvýšen o částku 730 000 Kč s obdobným rozpočtovým určením jako v případě voleb do Poslanecké sněmovny. Tato dotace byla vyčerpána v částce 732 736,49 Kč, tedy rozpočet stěžovatele byl posléze zvýšen ještě o částku 2 736,49 Kč.

Obě tato rozpočtová opatření byla následně předmětem kontroly zahájené finančním úřadem u stěžovatele dne 11. 2. 2010 s cílem ověřit skutečnosti rozhodné pro stanovení povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 44 rozpočtových pravidel. Ze zprávy o kontrole ze dne 14. 11. 2011 vyplynulo, že za porušení rozpočtové kázně finanční úřad v případě financování voleb do Poslanecké sněmovny konaných ve dnech 2. a 3. 6. 2006 považuje mj. úhradu nájmu za pronájem místností od příspěvkových organizací, jejichž zřizovatelem je stěžovatel, částečnou úhradu tisku a roznášky městského zpravodaje a úhradu 10 kusů korkových nástěnek a v případě financování voleb do zastupitelstev obcí konaných ve dnech 20. a 21. 10. 2006 považuje za porušení rozpočtové kázně mj. úhradu nájmu za pronájem místností od příspěvkových organizací, jejichž zřizovatelem je stěžovatel, a částečnou úhradu tisku a roznášky městského zpravodaje. Kromě těchto kontrolních zjištění, proti kterým stěžovatel brojil žalobou u krajského soudu, učinil finanční úřad i další zjištění, kdy například za porušení rozpočtové kázně považoval nákup stravenek přidělených členům volební komise v hodnotě vyšší, než připouští

směrnice Ministerstva financí, úhradu nájmu za pronájem místností ve vlastnictví stěžovatele či vybavení volebních místností nad rámec povinného vybavení volebních místností požadovaného volebními zákony. Tato ostatní kontrolní zjištění stěžovatel žalobou a ani kasační stížností nenapadá, a proto se jimi Nejvyšší správní soud nezabývá.

Jelikož základní premisou finančního úřadu, žalovaného a též krajského soudu je úvaha, že ze státního rozpočtu lze hradit pouze ty výdaje vynaložené na organizačně technické zabezpečení voleb, které jsou výslovně uvedeny ve směrnici Ministerstva financí, přičemž jiné výdaje, byť účelně vynaložené v souvislosti s konáním voleb, hradit nelze, je třeba, aby se Nejvyšší správní soud nyní zabýval charakterem této směrnice. Nejprve k jejímu obsahu. Tato směrnice Ministerstva financí byla vydána v dohodě s Ministerstvem vnitra k zabezpečení účelného a hospodárného vynakládání prostředků státního rozpočtu při financování výdajů spojených s volbami do zastupitelstev obcí, krajů a voleb do Parlamentu České republiky. Podle čl. 1 odst. 1 se tato směrnice vztahuje na výdaje obcí, krajů a volebních komisí. Naopak se podle čl. 1 odst. 2 nevztahuje na výdaje hrazené ze státního rozpočtu prostřednictvím rozpočtových kapitol Ministerstva vnitra, Českého statistického úřadu, Ministerstva obrany a Ministerstva zahraničních věcí. Tato výluka je přitom logická s ohledem na již zmiňovaný odlišný způsob financování volebních výdajů obcí a krajů a výdajů volebních orgánů, které jsou organizační složkou státu nebo její součástí. Z hlediska rozhodované věci je dále podstatný čl. 1 odst. 3 této směrnice, který taxativně vypočítává, které výdaje lze považovat za výdaje nezbytné pro organizačně technické zabezpečení voleb, tedy výdaje, které podle názoru žalovaného i krajského soudu lze obci nahradit. Bylo by nadbytečné uvádět všechny tyto „uznané“ výdaje. S ohledem na předmět sporu v dané věci je však třeba uvést alespoň výdaje uvedené pod bodem a), kterými jsou výdaje na základní kancelářské potřeby (papír, psací pomůcky, pravítka, nůžky, sponky, desky na spisy apod.) a poštovní poplatky; vý-

daje uvedené pod bodem d), kterými jsou výdaje na pronájem nebytových prostorů na dobu nezbytně nutnou pro činnost volebních komisí potřebných pro konání voleb včetně školení členů volebních komisí, ozvučení těchto prostorů, provoz audiovizuální techniky, účelné a funkční vybavení volebních místností včetně nutných výdajů na jejich úklid, popřípadě na pronájem mobilního sociálního zařízení, výdaje na technický provoz, tj. náklady na otop, elektrický proud, plyn, vodu, páru; a výdaje uvedené bodem f), kterými jsou výdaje na zajištění distribuce hlasovacích lístků voličům, a to v částce 3 Kč na jednoho voliče; v případech, kdy distribuce hlasovacích lístků bude zajišťována prostřednictvím pošty, výdaje na poštovné, a to ve výši dohodnuté Ministerstvem vnitra s držitelem poštovní licence. Článek 2 této směrnice stanoví podrobnosti k zařazení přijaté účelové dotace podle platné rozpočtové skladby, zajištění sledování čerpání účelové dotace a zařazení výdajů. Článek 3 posléze upravuje povinnosti krajů související s předložením předběžného vyúčtování výdajů a souhrnného vyúčtování výdajů.

Pro úplnost lze dodat, že tato směrnice Ministerstva financí byla s účinností od 8. 1. 2014 zrušena směrnicí Ministerstva financí ze dne 19. 12. 2013, č. MF-62 970/2013/12-1204, o postupu obcí a krajů při financování voleb, která vedle ní zrušila i směrnici Ministerstva financí ze dne 11. 3. 2004, č. 124/42 055/2004, kterou se upravuje postup obcí a krajů při financování voleb do Evropského parlamentu, a směrnici Ministerstva financí ze dne 3. 12. 2012, č. MF-78 977/2012/12-124, o postupu obcí a krajů při financování volby prezidenta republiky. Úprava financování voleb tedy byla tímto na úrovni těchto předpisů sjednocena pro všechny typy voleb.

Všechny uvedené směrnice jsou vnitřními předpisy. Tedy nejsou právní normou, neboť jim především chybí obecná právní závaznost. Zavazovat mohou pouze podřízené orgány a osoby ve vnitřních vztazích veřejné správy, přičemž jejich vydávání je uskutečňováním oprávnění řídit činnost podřízených subjektů a jejich plnění je zachovávaním

právní povinnosti řídit se pokyny nadřízených subjektů (viz Boguszak, J.; Čapek, J. *Teorie práva*. Praha : Codex Bohemia, 1997, s. 74). Z toho vyplývá, že vnitřní předpisy mohou primárně ukládat úkoly a pokyny pouze těm, kteří podléhají řídicí pravomoci toho, kdo vnitřní předpis vydává. Určitým typem pokynu je i pokyn k výkladu právní normy, který je tím pro podřízené orgány závazný při jejich rozhodování o právech a povinnostech účastníků správního řízení. V dané věci takový závazný právní výklad obsahuje shora částečně citovaný čl. 1 odst. 3, který určuje, jak mají při výkladu ustanovení volebních zákonů týkajících se financování výdajů souvisejících s volbami postupovat správní úřady podřízené Ministerstvu financí, kterými mj. byla i finanční ředitelství a finanční úřady rozhodující v dané věci [§ 4a odst. 1 písm. d), § 9 písm. a) a § 11 písm. a) zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech^{*)}, ve znění účinném od 1. 1. 2011].

Závaznost vnitřního předpisu však může stanovit i zákon. Směrnici Ministerstva financí tak je především vázán krajský úřad, na který byla fakticky přenesena působnost poskytovatele dotace do rozpočtů obcí; jde přitom o působnost přenesenou (§ 19 odst. 2 rozpočtových pravidel). Závaznost této směrnice pro krajský úřad vyplývá z § 30 písm. b) krajského zřízení. Toto ustanovení je důsledkem nutnosti zajistit pokud možno jednotný výkon státní správy a současně je nástrojem k tomu, aby ministerstva (zde Ministerstvo financí, které je ústředním orgánem státní správy mj. pro státní rozpočet) mohla dostát své povinnosti plynoucí z § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, podle něhož ministerstva dbají o zachování zákonosti v okruhu své působnosti.

Dalším nástrojem k tomu, aby ministerstva a jiné ústřední správní úřady mohly plnit povinnost plynoucí z posledně uvedeného ustanovení, je dále samotné oprávnění k vydávání vnitřních předpisů, které tedy plyne právě z § 24 zákona o zřízení ministerstev a ji-

ných ústředních orgánů státní správy České republiky, z něhož současně vyplývá, že toto oprávnění ministerstvem a jiným ústředním správním úřadům přísluší pouze v rozsahu jejich působnosti.

Namítá-li stěžovatel v této souvislosti nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu proto, že se dostatečně nevypořádal s jeho námitkami popírajícími oprávnění Ministerstva financí k vydání ve věci aplikované směrnice, nelze mu přisvědčit. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je vyhrazena jen vážným nedostatkům odůvodnění rozhodnutí krajského soudu, kdy závěry soudem vyslovené vůbec nelze přezkoumat v řízení o kasační stížnosti. Jedná se o případy, kdy z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, „*proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené*“, a to zejména tehdy, „*jde-li o právní argumentaci [...], na níž je postaven základ [...] žaloby*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Vadu takové intenzity Nejvyšší správní soud neshledává, neboť krajský soud k podstatě žalobní námitky týkající se oprávnění Ministerstva financí k vydání aplikované směrnice sice stručně, avšak dostatečným způsobem argumentoval. Pokud snad podrobně nevyvrátil všechny dílčí stěžovatelovy argumenty, nezakládá to nepřezkoumatelnost jeho rozsudku pro nedostatek důvodů. Nutno přitom dodat, že jeho závěr je správný. Je sice pravdou, že podle volebních zákonů je pravomoc metodicky řídit organizaci a technickou přípravu, průběh a provedení voleb přiznána Ministerstvu vnitra [§ 9 odst. 2 písm. a) zákona o volbách do Parlamentu České republiky, § 8 odst. 1 písm. a) zákona o volbách do zastupitelstev obcí], nicméně nelze pominout, že samotné financování voleb je již činností odlišnou. Jsou-li navíc volby financovány formou účelových dotací ze státního rozpočtu, a to přímo z kapitoly, jejímž správcem je Ministerstvo financí, nelze

^{*)} S účinností od 1. 1. 2013 zrušen zákonem č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky.

tomuto ministerstvu upřít oprávnění metodicky řídit prostřednictvím směrnice správní úřady (krajské úřady), jejichž prostřednictvím jsou dotace poskytovány.

Toto odlišení se nutně projevuje i v specifickém dvojím postavení územně samosprávných celků. Ty na straně jedné jako volební orgány činí úkony směřující k zajištění voleb a tuto činnost vykonávají v přenesené působnosti (§ 61 odst. 1 obecního zřízení), přičemž při této činnosti jsou ve smyslu § 61 odst. 2 písm. b) obecního zřízení vázány směrnice ústředních správních úřadů. Nicméně s ohledem na shora uvedené by šlo o směrnice Ministerstva vnitra týkající se problematiky přípravy, průběhu a provedení samotných voleb. Územně samosprávné celky se však na straně druhé v důsledku toho, že ze svého rozpočtu platí výdaje související s konáním voleb, dostávají do postavení příjemce účelové dotace ze státního rozpočtu, z níž mají být tyto výdaje financovány, respektive nahrazeny. Vztah, který tu tak vzniká mezi územně samosprávným celkem a poskytovatelem dotace (tj. mezi obcí a krajským úřadem nebo mezi krajem a Ministerstvem financí), již není finančním vztahem uvnitř hierarchicky uspořádaných orgánů podílejících se na výkonu státní správy. Obce tu již nevykonávají přenesenou působnost, při níž by s ohledem na shora uvedený § 61 odst. 2 písm. b) obecního zřízení byly vázány jakoukoli směrnicí ústředního správního úřadu. Obce si totiž v rámci tohoto vztahu toliko nárokují náhradu výdajů, které vynaložily při výkonu přenesené působnosti z vlastního rozpočtu. V podstatě tento jejich nárok na příjem do jejich rozpočtu má totožný charakter jako nyní posuzovaný odvod z jejich rozpočtu pro porušení rozpočtové kázně, o který je veden spor, a který není sporem týkajícím se výkonu státní správy, který je na územní samosprávné celky přenesen.

Žádnými vnitřními předpisy nelze zavazovat soudce, neboť ti jsou při výkonu své funkce nezávislí (čl. 82 odst. 1 Ústavy) a při svém rozhodování jsou vázáni pouze zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, přičemž jsou oprávněni

posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou (čl. 93 odst. 1 Ústavy). Pokud tedy krajský soud dospěl k závěru, že ze státního rozpočtu lze hradit pouze ty výdaje vynaložené na organizačně technické zabezpečení voleb, které jsou výslovně uvedeny ve směrnici Ministerstva financí, přičemž jiné výdaje, byť účelně vynaložené v souvislosti s konáním voleb, hradit nelze, zaujal nesprávný právní názor. V dané věci nepřicházelo do úvahy ani posouzení souladu směrnice Ministerstva financí s příslušným volebním zákonem, neboť, jak již bylo řečeno, vnitřní předpis není předpisem právním. Bylo tedy na krajském soudu, aby vyložil ustanovení příslušného volebního zákona o financování výdajů souvisejících s volbami, které je jedinou hmotněprávní normou na úrovni právních předpisů, a posoudil, zda jednotlivé výdaje, které uplatnil stěžovatel, jsou výdaji důvodně vynaloženými v souvislosti s volbami. V této souvislosti krajský soud ve vztahu k výdajům na tisk a roznášku městského zpravodaje Radniční listy obsahujícího volební informace uvedl, že tento výdaj byl nepochybně vynaložen za účelem informování občanů o průběhu voleb, a ve vztahu k výdajům na nákup 10 korokových nástěnek, které sloužily k vyvěšení volebních lístků ve volebních místnostech, uvedl, že příslušný volební zákon požaduje vyvěšení vzorových hlasovacích lístků na viditelném místě. Krajský soud tedy sice správně konstatoval, že šlo o výdaje důvodně vynaložené, avšak dodal, že takové výdaje nelze nahradit, neboť nepatří mezi výdaje uvedené ve směrnici Ministerstva financí, což již je ze strany krajského soudu závěr nesprávný, jak bylo vyloženo shora.

K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že při hledání odpovědi na otázku, které výdaje lze považovat za výdaje důvodně vynaložené v souvislosti s konáním voleb, je třeba vyjít z následujících obecných kritérií. Prvním kritériem je skutečnost, že výdaj je navázán na splnění povinnosti, kterou správním úřadům a volebním orgánům v souvislosti s konáním voleb ukládá příslušný volební zákon. Dalšími kritérii je pak nezbytnost takového výdaje

a jeho přiměřenost (z pohledu ceny), tedy kritéria, která sledují hospodárné počínání správních úřadů a volebních orgánů. Jde o požadavek, aby tyto orgány k vynakládání finančních prostředků v souvislosti s volbami přistupovaly s rozvahou, neboť být na straně jedné nelze připustit, aby obce ze svých rozpočtů hradily volební výdaje bez toho, aby jim byly nahrazeny, nelze současně na straně druhé připustit, aby se v rámci zabezpečení voleb s finančními prostředky státního rozpočtu plýtvalo.

V souvislostech rozhodované věci, tj. při posuzování charakteru výdaje na tisk a roznášku městského zpravodaje, je třeba poukázat na povinnost uloženou starostovi obce týkající se informování voličů. Ta v případě voleb do Poslanecké sněmovny vyplývá z § 15 zákona o volbách do Parlamentu České republiky, podle něhož „[s]tarosta *zveřejní způsobem v místě obvyklým, nejpozději 15 dnů před dnem voleb, oznámení o době a místě konání voleb v obci. Bylo-li na území obce zřízeno více volebních okrsků, uvede, které části obce náleží do jednotlivých volebních okrsků, a oznámení zveřejní na území každého z nich. Zároveň starosta uvede v oznámení adresy volebních místností*“. Dále starosta v oznámení „*upozorní voliče na povinnost prokázat při hlasování totožnost a státní občanství České republiky a uvede další potřebné údaje nutné k nerušenému průběhu voleb*“, přičemž „[v] obci, ve které se zřizuje výbor pro národnostní menšiny podle zvláštního zákona“, to vše „*zveřejní i v jazyce příslušné národnostní menšiny*“. Obdobné ustanovení obsahuje § 29 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Splní-li tuto povinnost starosta obce tím, že vydá zvláštní číslo městského zpravodaje (či jeho zvláštní přílohu), který je bezplatně distribuován do všech domácností ve městě, přičemž po státním rozpočtu nárokuje pouze náklady vynaložené na jeho tisk a distribuci v rozsahu převyšujícím náklady spojené s vydáním běžného čísla (bez přílohy), má Nejvyšší správní soud za to, že jde o náklady důvodně vynaložené. K argumentaci žalovaného, že tato povinnost může být splněna uveřejněním zákonem po-

žadovaných informací na úřední desce obce, a tedy že jakékoli další náklady nelze přiznat jako oprávněné, je třeba uvést, že smyslem informování voličů je dosáhnout maximální volební účasti, přičemž z tohoto úhlu pohledu je třeba způsob informování voličů, který zvolil stěžovatel, považovat ve srovnání s jejím pouhým uveřejněním na úřední desce (a to i elektronické) za výrazně efektivnější. Nejvyšší správní soud přitom neshledává, že by se uplatněný výdaj vymykal dalším shora uvedeným kritériím, neboť volební informace byly otištěny v přiměřeném rozsahu a po státním rozpočtu byly náklady nárokovány pouze v poměrné výši, přičemž ani cena tisku a distribuce není nepřiměřená.

Ve vztahu k výdaji na nákup nástěnek, které sloužily k vyvěšení volebních lístků ve volebních místnostech, je třeba upozornit na § 17 odst. 4 zákona o volbách do Parlamentu České republiky, podle něhož „[v]e *volební místnosti musí být na viditelném místě vyvěšeny hlasovací lístky označené nápisem „vzor“ a prohlášení o vzdání se kandidatury nebo odvolání kandidátů, pokud byla doručena do 48 hodin před zahájením voleb*“. Tato právní úprava je obsažena i v § 31 odst. 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Jestliže prostory, v nichž byly umístěny volební místnosti, nejsou vybaveny tak, aby bylo možné uvedené povinnosti dostát bez jejich odpovídajícího dovybavení, kterým nákup nástěnek bezpochyby je, nelze než uzavřít, že i tento výdaj je výdajem důvodným, a to i z hlediska dalších kritérií, neboť počet zakoupených nástěnek je úměrný počtu volebních místností a ani jejich cena není nepřiměřeně vysoká. Lze přitom předpokládat, že toto zařízení má delší životnost a bude opakovaně využíváno i při dalších volbách. Řečeno jinak, za nezbytný výdaj by nebylo možné považovat nákup obdobného zařízení při konání každých voleb.

Samostatně je třeba se zabývat otázkou výdajů spojených s placením nájmu příspěvkovým organizacím zřízeným stěžovatelem. Argumentace žalovaného a krajského soudu totiž v této otázce byla vedena jiným způsobem, než tomu bylo v případě výdajů na tisk

a roznášku městského zpravodaje a v případě nákupu vybavení volebních místností. Neargumentovali tím, že uvedený výdaj není obsažen ve směrnici Ministerstva financí (ostatně výdaj na nájem prostor za účelem umístění volebních místností tato směrnice řadí mezi výdaje přípustné), ale tím, že postup, který stěžovatel zvolil, není právně možný.

Jak v souvislosti s volbami do Poslanecké sněmovny, které se konaly ve dnech 2. a 3. 6. 2006, tak v souvislosti s volbami do zastupitelstva obce, které se konaly ve dnech 20. a 21. 10. 2006, uzavřel stěžovatel jako nájemce několik nájemních smluv s příspěvkovými organizacemi (nejčastěji školami), jejichž byl zřizovatelem, jako pronajímateli. Předmětem nájmu bylo užívání vymezených prostor za účelem umístění volební místnosti a užívání sociálního zázemí. Tyto prostory se ve všech případech nacházely v budovách ve vlastnictví stěžovatele, které byly jednotlivým příspěvkovým organizacím svěřeny do správy. Částky sjednaného nájemného stěžovatel uhradil z dotace poskytnuté za účelem financování uvedených voleb.

Právní úprava příspěvkových organizací je obsažena v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. V tomto zákoně jsou příspěvkové organizace koncipovány jako právnické osoby s vlastní právní subjektivitou (právní osobnosti), které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk [§ 23 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů]. Ačkoli typickým pojmovým znakem právnických osob je jejich majetková samostatnost, v případě příspěvkových organizací je tomu v tomto ohledu poněkud jinak.

Majetkové postavení příspěvkových organizací se v průběhu času částečně změnilo. Zatímco do 31. 3. 2009 (tedy v době, v níž se odehrál posuzovaný případ) zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů nepočítal s tím, že by příspěvkové organizace mohly nabývat majetek do svého vlastnictví, s účinností od 1. 4. 2009 vlivem změny zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů provedené zákonem č. 477/2008 Sb. již bylo umožněno, aby příspěvkové organizace

nabývaly majetek i jinak, než jen pro svého zřizovatele. Pokud tedy jde o původní právní úpravu, je třeba vycházet z toho, že příspěvkové organizace neměly nikdy majetek ve svém vlastnictví. Měly pouze od zřizovatele majetek zřizovací listinou *předaný do správy k jejich vlastnímu hospodářskému využití* [§ 27 odst. 2 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů]. Charakteristickým rysem příspěvkové organizace proto je její majetková nesamostatnost neboli vlastnická nezpůsobilost. Na tom se přitom podle teorie nic nezměnilo ani poté, co byla zákonem č. 447/2008 Sb. pro příspěvkové organizace výslovně upravena i možnost nabývat v určitých výjimečných situacích majetek do svého vlastnictví, kdy podle novelizovaného § 27 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů „[p]říspěvková organizace nabývá majetek pro svého zřizovatele, nestanoví-li tento zákon jinak“, přičemž „[z]řizovatel může stanovit, ve kterých případech je k nabytí takového majetku třeba jeho předchozí písemný souhlas“ (srov. Havlan, P.; Janeček, J. a kol. *Majetek územních samosprávních celků v teorii a praxi*. 2. vyd. Praha : Leges, 2014, s. 42). I v nových podmínkách tak podle uvedených autorů majetková podstata příspěvkových organizací „spočívá v tom, že tu máme co do činění s právnickou osobou ve smyslu § 20 [občanského zákoníku z roku 2012], tedy organizovaným útvarem, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, která sice má svou vlastní majetkovou způsobilost, na jejíž základě však především hospodáří a nakládá s majetkem zřizovatele – obce (kraje), a nikoli s majetkem svým“ (Havlan, P.; Janeček, J. a kol., op. cit., s. 42 – 43). Tento závěr přímo potvrzuje zákonná úprava, z níž jednoznačně plyne, že ani ohledně vlastního majetku není příspěvkové organizace tak samostatná, jako je typické pro jiné právnické osoby [viz např. § 27 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění zákona č. 477/2008 Sb., podle něhož „[p]okud se stane majetek, který příspěvková organizace nabyla do svého vlastnictví podle odstavce 5 písm. a)“ téhož ustanovení (tj. bezúplatně od svého zřizovatele), „pro ni trvale

nepotřebný, nabídne ho přednostně bezúplatně zřizovateli“, nebo § 27 odst. 9 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění zákona č. 421/2009 Sb., podle něhož zřizovatel provádí kontrolu hospodaření příspěvkové organizace].

Je tedy zřejmé, že při přenechání majetku ve vlastnictví či ve správě příspěvkových organizací jiným subjektům bude vznikat celá řada různých situací, a to v závislosti na tom, který typ majetku bude takto přenecháván, a na tom, který subjekt bude druhou smluvní stranou. Řešení všech těchto eventualit zcela zjevně přesahuje rámec rozhodované věci, proto se Nejvyšší správní soud v dalších úvahách zaměří pouze na zodpovězení otázky vzniklé v souzené věci, což by však nebylo možné bez vymezení shora uvedených východisek.

V dané věci byl předmětem smluvních vztahů mezi příspěvkovou organizací a druhým subjektem, kterým byl sám zřizovatel příspěvkové organizace (obec), majetek ve vlastnictví obce, který byl příspěvkové organizaci pouze předán k tomu, aby s ním hospodařila. Předmětem užívání tedy byla v daném případě věc ve vlastnictví obce. Na tomto základním východisku nic nemění to, že správu tohoto majetku vykonával jiný subjekt (příspěvková organizace). Je však podstatné, že užíváním tohoto majetku k účelu umístění volebních místností ani „*platbou*“ mezi obcí a její příspěvkovou organizací nedocházelo k zmenšování majetku obce, respektive toto užívání nepřinášelo samotné obci zvýšené náklady (ať už přímo nebo prostřednictvím příspěvkové organizace). Situace byla tedy v zásadě totožná se situací, kdyby byly volební místnosti umístěny například přímo v budově obecního úřadu. V souvislosti s prostým

užitím vlastního majetku tudíž nemohly obci vzniknout žádné náklady, které by bylo třeba hradit ze státního rozpočtu.

Jiná situace by nastala, pokud by určité služby související se zřízením a užíváním volebních místností (například úklid a podobně) byla obec (nebo její příspěvková organizace, která by tuto činnost zajišťovala pro obec) nucena zajistit za úplatu od třetí osoby či prostřednictvím zaměstnanců přijatých na dobu určitou přímo za účelem provedení těchto prací. V takovém případě by mohlo jít o náklad, který by bylo třeba financovat ze státního rozpočtu, ovšem pouze za předpokladu, že by odpovídal kritériím důvodně vynaložených výdajů, tak jak byly vymezeny shora. V dané věci však stěžovatel netvrdil, a ani Nejvyššímu správnímu soudu z obsahu správního spisu neplyne, že by příspěvkové organizaci v souvislosti s přenecháním vymezených prostor za účelem umístění volební místnosti náklady takového charakteru vznikly.

Stěžovatel tedy z dotace poskytnuté za účelem financování voleb do Poslanecké sněmovny a do zastupitelstva obce uhradil výdaj, který však podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu v kontextu konkrétních okolností věci nebyl namístě, a nebyl tedy výdajem účelně vynaloženým v souvislosti s konáním voleb.

Lze shrnout, že zatímco v případě úhrady nájemného příspěvkovým organizacím se stěžovatel dopustil porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel, v případě úhrady tisku a roznášky volebního městského zpravodaje a v případě úhrady nástěnek, které sloužily k vyvěšení volebních lístků ve volebních místnostech, nikoli.

Územní plánování: územní plán; územně analytické podklady; SWOT analýza

k § 4 odst. 1 písm. b) bodu 1 a § 11 odst. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (v textu jen „vyhláška o územním plánování“)

I. Identifikace silných a slabých stránek a příležitostí a hrozeb pro území obce (tzv. SWOT analýza) je povinnou součástí rozboru udržitelného rozvoje území v rámci územně analytických podkladů, nikoliv součástí samotného územního plánu (k § 4 odst. 1 písm. b) bodu 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti).

II. Územně analytické podklady byly i před 1. 1. 2013 závazným podkladem pro pořízení územního plánu obce (k § 11 odst. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2014, čj. 50 A 7/2014-104^{*)})

Věc: a) Lubomír S. a b) Josef S. proti obci Petrov, za účasti JUDr. Martiny E., o návrh na zrušení opatření obecné povahy.

Navrhovatelé podali společný návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2011 – Územní plán Petrova, schváleného zastupitelstvem odpůrkyně dne 29. 3. 2011 jako celku. Podpůrně navrhli zrušení alespoň částí územního plánu vymezujících nezastavitelné plochy A13 a A3 na vymezených pozemcích.

Navrhovatelé shodně uvedli a výpisem z katastru nemovitostí doložili, že každý z nich je polovičním spoluvlastníkem dotčených pozemků (a také několika desítek dalších pozemků), které se nacházejí v území regulovaném napadeným územním plánem. Navrhovatelé tvrdili, že byli územním plánem dotčeni na svém vlastnickém právu v důsledku výrazného a dlouhodobého snížení hodnoty pozemků a omezení využitelnosti pozemků.

Navrhovatelé mj. namítali nedostatek posouzení vlivů územního plánu na životní prostředí. V souvislosti s tím dále namítali nesprávný postup při vyhodnocení důsledků navrhovaného územního plánu na udržitelný

rozvoj území, přičemž nesouhlasili s odůvodněním odpůrkyně, podle něž ve smyslu § 47 odst. 3 a § 50 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 nemusela zpracovávat SEA. Navrhovatelé mají za to, že podle části II odst. 1 písm. c) přílohy č. 7 k vyhlášce o územním plánování územní plán musel obsahovat komplexní zdůvodnění přijatého řešení a vybrané varianty včetně vyhodnocení předpokládaných důsledků přijatého řešení, zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území, a v rámci toho musel obsahovat podle § 4 odst. 1 písm. b) vyhlášky o územním plánování jako součást tohoto rozboru i vyhodnocení změn územního plánu ve vztahu k silným a slabým stránkám, příležitostem a hrozbám v řešeném území (dále jen „SWOT analýza“). Provedení rozboru udržitelného rozvoje přitom umožňuje veřejnosti, dotčeným orgánům i soudům ověřit, zda byl respektován veřejný zájem na udržitelném rozvoji území. Jeho absence může mít zásadní vliv na obsah opatření obecné povahy. V případě napadeného územního plánu existují pochybnosti

^{*) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobců a odpůrce proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 28. 1. 2015, čj. 6 As 155/2014-73.}

o souladu přijatých změn s udržitelným rozvojem území, nicméně v důsledku chybějící SEA a chybějícího zdůvodnění přijatého řešení z hlediska udržitelného rozvoje území navrhovatelé neměli možnost jakékoliv bližší argumentace. Proto je podle navrhovatelů územní plán nepřezkoumatelný.

Další zásadní procesní vadou je podle navrhovatelů skutečnost, že pro řešení území nebyly pořízeny územně analytické podklady ve smyslu § 26 stavebního zákona z roku 2006, ačkoliv ty mají být podle § 47 téhož zákona jedním z podkladů pro zpracování návrhu zadání územního plánu.

Odpůrkyně ve svém vyjádření mj. uvedla, že pokud navrhovatelé argumentují absencí územně analytických podkladů, má odpůrkyně za to, že územně analytické podklady jsou pouhým podkladem pro pořízení územního plánu, a to navíc podkladem nezávazným, takže nemohou způsobit neplatnost územního plánu.

Navrhovatelé v replice mj. uvedli, že pokud odpůrkyně poukazovala na chybějící spojitost námitek nepořízení územně analytických podkladů, popř. vad vyhodnocení vlivů na životní prostředí s námitkou zásahu do vlastnických práv navrhovatelů, navrhovatelé se proti tomu ohradili s tím, že odpůrkyně se snaží navodit dojem, že navrhovatelé nemají právo se zajímat o procesní stránku přijetí napadeného územního plánu. K tomu uvedli, že při přijímání územního plánu bylo zcela zásadně zasaženo do hmotněprávní sféry navrhovatelů (vlastnického práva), jakož i do jejich procesních práv (práva účastnit se účelně procesu územního plánování, práva na seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, právo na řádné vypořádání se s námitkami navrhovatelů atp.), a do jejich subjektivního veřejného práva na dobrou správu. K územně analytickým podkladům navrhovatelé podotkli, že jim bylo odepřeno právo se s nimi v průběhu procesu přijímání územního plánu seznámit. Stejně tak jim odpůrkyně nedovolila se seznámit s předchozími návrhy na zrušení sporného územního plánu, byť se výsledku těchto řízení nyní dovolává. Zdůraznili, že nepřehlédnutí k později zpracovaným

územně analytickým podkladům je podle judikatury NSS důvodem ke zrušení opatření obecné povahy. Ve vztahu k SWOT analýze navrhovatelé uvedli, že namítají, že nebyla zpracována k současnému územnímu plánu, nikoliv k vyhodnocení dřívějšího územního plánu, jak jim odpůrkyně podsouvá.

Krajský soud v Praze napadené opatření obecné povahy zčásti zrušil, ve zbytku návrh zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Dalším žalobním bodem navrhovatelé namítali, že podle části II odst. 1 písm. c) přílohy č. 7 k vyhlášce o územním plánování, územní plán musel obsahovat komplexní zdůvodnění přijatého řešení a vybrané varianty, včetně vyhodnocení předpokládaných důsledků přijatého řešení, zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území, a v rámci toho musel obsahovat podle § 4 odst. 1 písm. b) vyhlášky o územním plánování jako součást tohoto rozboru i SWOT analýzu navrhované podoby územního plánu.

Podle § 4 odst. 1 písm. b) vyhlášky o územním plánování „[ú]zemně analytické podklady pořizované úřadem územního plánování (dále jen „územně analytické podklady obcí“) a územně analytické podklady pořizované krajským úřadem (dále jen „územně analytické podklady kraje“) obsahují rozbor udržitelného rozvoje území zahrnující

1. zjištění a vyhodnocení udržitelného rozvoje území s uvedením jeho silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb v tematickém členění zejména na horninové prostředí a geologii, vodní režim, hygienu životního prostředí, ochranu přírody a krajiny, zemědělský půdní fond a pozemky určené k plnění funkcí lesa, veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, sociodemografické podmínky, bydlení, rekreaci, hospodářské podmínky; závěrem těchto tematických zjištění a vyhodnocení udržitelného rozvoje území je vyhodnocení vyváženosti vztahu územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území,

2. *určení problémů k řešení v územně plánovacích dokumentacích zahrnující zejména urbanistické, dopravní a hygienické závady, vzájemné střety záměrů na provedení změn v území a střety těchto záměrů s limity využití území, ohrožení území například povodněmi a jinými rizikovými přírodními jevy*“.

Podle § 13 odst. 1 vyhlášky o územním plánování „[ú]zemní plán obsahuje textovou a grafickou část. Obsah územního plánu, včetně jeho odůvodnění, je stanoven v příloze č. 7.“

Podle části II odst. 1 písm. c) přílohy č. 7 k vyhlášce o územním plánování textová část odůvodnění územního plánu obsahuje, kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu a náležitostí uvedených v § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona z roku 2006, zejména též komplexní zdůvodnění přijatého řešení a vybrané varianty, včetně vyhodnocení předpokládaných důsledků tohoto řešení, zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území.

Z citovaných ustanovení vyplývá, že § 4 vyhlášky o územním plánování upravuje povinné náležitosti územně analytických podkladů, zatímco příloha č. 7 vyhlášky o územním plánování upravuje náležitosti územního plánu. Z ustanovení vyhlášky přitom neplyne, že část zdůvodnění územního plánu věnovaná vyhodnocení důsledků řešení navrhovaného v územním plánu na udržitelný rozvoj území musí být zpracována právě formou tzv. SWOT analýzy, tak jak je to závazně stanoveno pro podobu územně analytických podkladů. Z části II odst. 1 písm. c) přílohy č. 7 k vyhlášce o územním plánování lze pouze dovodit, že odůvodnění územního plánu musí argumentačně zareagovat na obsah územně analytických podkladů, a to mj. i na v územně analytických podkladech provedený rozbor udržitelného rozvoje území, jenž by měl být zpracován též za pomoci metody SWOT analýzy, tj. formou identifikace silných („*Strengths*“) a slabých („*Weaknesses*“) stránek, příležitostí („*Opportunities*“) a hrozeb („*Threats*“) spjatých s územím obce. SWOT analýza tedy má být součástí územně analytických podkladů, nikoliv samotného územního plánu.

S tím ovšem souvisí § 185 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, podle něhož má „[ú]zemně analytické podklady pořídit pro své správní území úřad územního plánování do 24 měsíců a krajský úřad do 30 měsíců po dni nabytí účinnosti tohoto zákona. Nebudou-li územně analytické podklady pořízeny, bude pořízení územně plánovací dokumentace vždy zahrnovat i zpracování průzkumů a rozborů řešeného území v rozsahu odpovídajícím územně analytickým podkladům.“

Navrhovatelé namítají, že věta druhá se uplatní pouze v situaci, kdy územně analytické podklady nebudou pořízeny ve lhůtách stanovených ve větě první. Takový závěr by byl ovšem absurdní. Smyslem věty druhé je zajistit, aby při zpracování územního plánu vycházel pořizovatel z územně analytických podkladů ve smyslu stavebního zákona z roku 2006. V případě, že takové územně analytické podklady dosud zpracovány nebyly, měla druhá věta § 185 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 zajistit, aby pořízení územně analytických podkladů bylo provedeno právě v rámci procesu pořizování územního plánu obce, a obec tak na jednu stranu nebyla omezoována v realizaci územně plánovací činnosti případnou nečinností či zahlceností úřadu územního plánování (tj. obecního úřadu obce s rozšířenou působností – srov. § 6 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006), ale na druhou stranu vycházela z aktualizovaných vstupních údajů pro tvorbu územního plánu. Nebyly-li v době zpracování územního plánu k dispozici územně analytické podklady pro území obce zpracované v intencích stavebního zákona z roku 2006, bylo tudíž povinností pořizovatele územního plánu takové územně analytické podklady v rámci procesu pořizování územního plánu zpracovat i před 1. 1. 2009, tj. ještě před uplynutím lhůty 24 měsíců od nabytí účinnosti stavebního zákona z roku 2006. Na druhou stranu však ze žádného ustanovení citovaného zákona neplyne, že by takto pořízené územně analytické podklady (tj. i SWOT analýza území z hlediska jeho udržitelného rozvoje jako jejich součást) měly tvořit součást odůvodnění územního plá-

nu. I v takovéto situaci tedy SWOT analýza představuje pouze dílčí část podkladů, z nichž napadený územní plán má vycházet, nikoliv povinnou součást vlastního územního plánu.

Pokud odpůrkyně ovšem tvrdí, že územně analytické podklady byly jen nezávazným podkladem pro napadený územní plán, nelze s ní souhlasit. Je pravdou, že povinnost pořizovatele zpracovat zadání územního plánu nejen na základě rozhodnutí zastupitelstva obce, ale též na základě územně analytických podkladů a s využitím doplňujících průzkumů a rozborů výslovně do § 47 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 zakotvila teprve novela provedená zákonem č. 350/2012 Sb. Tato povinnost však byla již předtím zakotvena v § 11 odst. 1 vyhlášky o územním plánování a, jak vysvětluje důvodová zpráva k novele, přenesení této povinnosti do textu stavebního zákona z roku 2006 není obsahovou změnou, nýbrž pouze legislativně technickou úpravou reagující na fakt, že ustanovení ukládající povinnost by mělo být obsaženo v textu zákona, nikoliv v textu podzákoného předpisu. K tomu je pak třeba jen doplnit, že již před touto novelou povinnost územně plánovací dokumentace reagovat na obsah územně analytických podkladů bylo možno výkladem z textu stavebního zákona z roku 2006 dovodit, a to nejen již ze zmíněného § 185 odst. 3, ale též z § 25 a implicitně též z § 18, § 19 a § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona z roku 2006.

Jak soud ověřil v předloženém správním spise, a to především ve složce obsahující průzkumy a rozborů zpracované pro účely územního plánu obce a v samotném textu napadeného územního plánu, součástí zpracovaných podkladů i územního plánu SWOT analýza, tj. analýza silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb, není. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) bodu 1 vyhlášky o územním plánování tedy dodrženo nebylo. Zpracované průzkumy a rozborů obsahují pouze podklady pro rozbor udržitelného rozvoje ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) vyhlášky o územním plánování a dále pak výkres problémů v území odpovídající § 4 odst. 1 písm. b) bodu 2 vyhlášky o územním plánování. Je však otázkou

nakolik tato vada podkladů může mít dopady na zákonnost a správnost napadeného územního plánu. Soud v tomto řízení totiž přezkoumává opatření obecné povahy, nikoliv podklady, z nichž opatření obecné povahy vychází. I při vadnosti (nedostatečnosti či nesprávnosti) podkladů může být opatření obecné povahy bezvadným: 1) jestliže taková vada nemá vliv na vstupní údaje potřebné pro zpracování územního plánu, 2) jestliže se vadu vstupních údajů podaří napravit při samotném zpracování územního plánu nebo 3) jestliže se vada vstupních údajů neprojeví na správnosti a zákonnosti konečné podoby územního plánu.

Nevyhodnocení silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb pro udržitelný rozvoj území regulovaného územním plánem může mít nepochybně důsledky na vadné vymezení požadavků na obsah nové územně plánovací dokumentace. Požadavky na obsah územně plánovací dokumentace však mají dva prameny: kromě požadavků plynoucích z vyhodnocení udržitelného rozvoje územním plánem regulovaného území také požadavky obecní samosprávy (třetím, nepřímým pramenem pak mohou být i individuální požadavky osob, jejichž nemovitosti se v řešeném území nacházejí). Požadavek na vyloučení významné části v minulosti vymezených zastavitelných ploch (včetně sporných pozemků) vyšel z požadavku zastupitelstva obce. Tento požadavek obce přitom mohl být výsledkem vyhodnocení udržitelného rozvoje území vyloučen pouze tehdy, pokud by vyhodnocení indikovalo intenzivní potřebu zástavby sporných pozemků.

V první řadě je třeba konstatovat, že nic nenasvědčuje tomu, že by výsledkem vyhodnocení silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb pro udržitelný rozvoj území odpůrkyně mohlo v případě jeho zpracování indikovat nezbytnou potřebu zástavby sporných pozemků. Takový závěr lze i při laickém pohledu na charakteristiky území obce v podstatě vyloučit, neboť v území bylo zachováno dostatek rozvojových ploch pro bydlení (zejména jde o dodatečně zachovanou plochu Z6 o rozloze 7,53 ha, plochu Z4 o rozloze 1,3 ha,

plochu Z7 o rozloze 4,58 ha, plochu Z8 o rozloze 4,57 ha a plochu Z10 o rozloze 0,99 ha), které v součtu s chatami určenými k přestavbě umožňují podle s. 14 odůvodnění územního plánu více než zdvojnásobit obytnou kapacitu rodinných domů v části Petrov, kam oba sporné pozemky spadají. Takové navýšení kapacity evidentně dostačuje i existujícímu trendu nárůstu počtu obyvatel, tak jak je zachycen na s. 7 průzkumů a rozborů území obce (cca o 1/3, tj. o 100 obyvatel mezi lety 2000 a 2007). Současně je evidentní, že v obci, jejíž zásadní silnou stránkou je vysoká kvalita životního prostředí a úzké sepětí s okolní přírodou, které se projevuje existencí velkého množství rekreačních objektů situovaných uprostřed přírody v rámci známých trampských osad, mnohdy na obtížně dostupných místech (v řadě případů pouze pěšky), by byla masivní výstavba propojující chatové oblasti s novou bytovou zástavbou jevem, který by mohl značně narušit identitu obce jako významný prvek z hlediska soudržnosti obyvatelstva. Z tohoto hlediska se přijaté řešení jeví být souladné s požadavky udržitelného rozvoje obce.

Zadruhé je pak třeba připomenout, že správnost a kvalita vstupních údajů ze zpracovaných průzkumů a rozborů území obce navrhovateli zpochybněna nebyla (byť je tvrzeno – ne však doloženo – že důvodem bylo neumožnění přístupu k nim). Nedošlo pouze ke zhodnocení těchto dat formou SWOT analýzy. Součástí odůvodnění napadeného územního plánu však je také část C), která na 11 stranách komplexně zdůvodňuje přijaté řešení a vybrané varianty, včetně vyhodnocení předpokládaných důsledků tohoto řešení, zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území. Byť ani tato část vstupní údaje nehodnotí metodou SWOT analýzy, otázkami potřebného směřování rozvoje území z hlediska zachování udržitelného rozvoje se zabývá a pro účely vyhodnocení vlivů přijaté koncepce na udržitelný rozvoj území je podle přesvědčení soudu dostačující, tj. zajišťuje, že chybějící SWOT analýza v rámci podkladů pro zpracování územního plánu nemůže mít relevantní vliv na správnost a zákonnost vý-

rokové části napadeného opatření obecné povahy. Lze tedy konstatovat, že tento žalobní bod nemůže být důvodem pro zrušení napadeného územního plánu.

Ve vztahu k požadavku navrhovatelů na zachování zastavitelnosti sporných pozemků v lokalitách A3 a A13 lze z odůvodnění územního plánu (s. 10) citovat: „*Požadavek zadání ÚP na redukci zastavitelných ploch oproti stávajícímu ÚPnSÚ Petrov byl shledán naprosto oprávněným, neboť i stávající návrh umožňuje značně rozsáhlou výstavbu (100 RD v zastavitelných plochách, 149 chat k přestavbě na bydlení a 63 proluk k zástavbě RD). Plochy vypuštěné ze zastavitelných ploch se navíc nacházely v dopravně obtížně dostupných lokalitách (lokality A2 až A11, A14, A16 a A18 zadání ÚP), kde by vybudování potřebné dopravní i technické infrastruktury bylo pro obec příliš finančně nákladné, navíc s negativním dopadem na životní prostředí v obci (zvýšení dopravní zátěže) i chatových osadách. Další vypuštěné lokality (A1, A12 a A13) se nacházely v dosud nezastavěných pohledově exponovaných místech, navíc stranou hlavní urbanizované části Petrova a oddělené navrhovanou přeložkou silnice II/104.*

Naprostá většina zastavitelných ploch je tedy přejata z původního ÚPnSÚ Petrova a nachází se v dopravně dobře dostupných lokalitách poblíž silnice II/104 (plochy Z1, Z2, Z4, Z5, Z7, Z8, Z9, Z10, Z13, Z14). Lokalita Z8 je navíc důležitá pro dopravní i urbanistické propojení původního jádra obce s novou zástavbou.“

Z uvedené dílčí citace plyne, že možnostmi udržitelného rozvoje území se pořizovatel územního plánu zabýval, vysvětlil své důvody pro přijetí daného řešení, a nelze tedy hovořit o nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy. Pořizovatel se také zabýval vznesenými námitkami navrhovatelů a v napadeném územním plánu se s nimi vypořádal odpovídajícím odůvodněním. Byť lze v některých částech pochybovat o jejich přesvědčivosti či správnosti, z hlediska přezkoumatelnosti je rozhodující pouze to, zda bylo na námitky navrhovatelů reagováno do té mí-

ry, že lze správnost takových závěrů přezkoumat v řízení před soudem. Ani rozhodnutí o námitkách navrhovatelů soud neshledává nepřezkoumatelným, neboť důvody rozhodnutí o námitkách jsou soudu z odůvodnění seznatelné. Přístup, kdy navrhovatelé považují takové odůvodnění za nesprávné, odhlédnou od něj, a v důsledku toho pak dovozují nedostatek odůvodnění, je metodologicky vadný. I nesprávné odůvodnění je odůvodněním a dává soudu prostor pro věcné projednání žaloby. (...)

Namítají-li navrhovatelé, že územní plán zcela opomenul územně analytické podklady zpracované úřadem územního plánování v Černošicích, lze pouze ve shodě s odpůrkyní konstatovat, že se navrhovatelé mýlí, neboť tyto podklady jsou výslovně zmiňovány v odůvodnění územního plánu na s. 6, 8, 9, 13 a 18. V čem konkrétně se mělo tvrzení nezohlednění těchto podkladů projevit, přitom navrhovatelé žádným způsobem nespecifikují, takže uplatněnou námitku nelze pojednat jinak než takto obecně.

Pokud navrhovatelé odpůrkyni vytýkají, že pořízení územního plánu zdůvodnila pouze přijetím (nového) stavebního zákona z roku 2006, je jejich námitka zcela nemístná.

Rozhodnutí o pořízení nového územního plánu je v obecné rovině plně v dispozici zastupitelstva obce. Ustanovení § 188 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 v původním znění všakuložilo obcím, aby do 5 let od nabytí účinnosti stavebního zákona (tj. do 1. 1. 2012) nový územní plán pořídily. Vyčítat odpůrkyni včasné plnění zákonné povinnosti (byť později došlo k posunutí lhůty k jejímu splnění) je nepřipadné.

Pořizovatel územního plánu také nebyl povinen zpracovávat územní studii, aby prokazoval nemožnost využití dříve vymezených zastavitelných ploch A1 až A18, neboť takovou povinnost mu stavební zákon ani jeho prováděcí předpisy nestanoví. (...)

S ohledem na uvedené proto soud přistoupil s účinností ke dni vyhlášení tohoto rozsudku ke zrušení napadeného územního plánu ve vztahu k pozemku [...], neboť v tomto směru přijatá regulace vlastnictví navrhovatelů v územním plánu přesáhla spravedlivou míru a jí zakotvené řešení je z hlediska nutnosti vyvážení vlastnického práva navrhovatelů s právem odpůrkyně na samosprávu nepřiměřené. Ve zbytku však byl shledán návrh nedůvodným.

3232

Důchodové pojištění: vdovský důchod

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

Jestliže Česká správa sociálního zabezpečení přiznala žalobkyni na základě její žádosti (obnovený) vdovský důchod, pak žalobkyně oprávněně vycházela z presumpce správnosti vydaného správního rozhodnutí. Ze samotného faktu, že ji zaměstnanci na pobočce okresní správy sociálního zabezpečení před podáním žádosti poučili, že žádnou z podmínek pro přiznání důchodu nesplňuje, nelze dovodit, že vzhledem ke svým osobním poměrům měla a mohla předpokládat, že důchod je jí vyplácen neprávem (§ 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2015, čj. 6 Ads 287/2014-19)

Přejudikatura: č. 2965/2014 Sb. NSS a č. 3081/2014 Sb. NSS.

Věc: Olga K. proti České správě sociálního zabezpečení o vdovský důchod, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně jako vdova pobírala vdovský důchod po dobu jednoho roku od smrti manžela, tj. od 10. 7. 2010 do 9. 7. 2011. Dne 19. 5. 2011 odeslala žalobkyně žalované korespondenční lístek, v němž se ptala na možnost prodloužení doby pobírání vdovského důchodu. V dávkovém spise je založen přípis žalované ze dne 10. 6. 2011, v němž sděluje žalobkyni zákonné podmínky, za kterých by mohla mít i po uplynutí jednoho roku nárok na vdovský důchod s tím, že se má obrátit na Okresní správu sociálního zabezpečení (dále jen „OSSZ“) v Novém Jičíně, kde se jí dostane odborné pomoci. Doručení tohoto přípisu žalobkyni se však v soudním řízení neprokázalo. Z výpovědi svědka Michala J., zaměstnance OSSZ v Novém Jičíně, nicméně vyplynulo, že žalobkyně opakovaně navštívila OSSZ v Novém Jičíně (poprvé dne 22. 12. 2011 a následně třikrát v průběhu roku 2012), aby se informovala o nároku na poskytování vdovského důchodu po uplynutí jednoho roku. Svědek žalobkyni vždy poučil, že aktuálně na vdovský důchod nárok nemá a že není ani možné, aby jí byl obnoven z důvodu dosažení 55 let věku, jako tomu bylo podle dřívější právní úpravy. Dále žalobkyni vysvětlil, že podle platné právní úpravy jí tento nárok vznikne až při dosažení důchodového věku. S touto odpovědí se žalobkyně nespokojila a prohlásila, že na sepsání žádosti o vdovský důchod bude trvat a že se obrátí na OSSZ ve Vsetíně, detašované pracoviště ve Valašském Meziříčí. To učinila a dne 22. 4. 2013 navštívila uvedené pracoviště. Svědkyně Bc. Věra V., která se žalobkyní sepisovala žádost o opětovné přiznání vdovského důchodu, uvedla, že ji poučila, že nesplňuje žádnou zákonnou podmínku pro výplatu vdovského důchodu po uplynutí jednoho roku od úmrtí manžela. Žádost se žalobkyní sepsala jen proto, že na tom žalobkyně trvala. V kolonce, v níž jsou uvedeny podmínky nároku, je zakřížkována podmínka „jiná“ a uveden věk 55 let s tím, že žalobkyně splnila uvedenou podmínku ke dni 4. 3. 2012.

Navzdory výše uvedeným poučením přiznala žalovaná žalobkyni (chybně) vdovský důchod podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona

č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a to rozhodnutím ze dne 22. 5. 2013. Žalobkyně měla mít podle uvedeného rozhodnutí nárok na obnovený vdovský důchod od 4. 3. 2012 ve výši 6 785 Kč s tím, že od ledna 2013 se tento důchod zvyšuje na 6 886 Kč. Uvedený důchod žalovaná vyplatila žalobkyni za období od 4. 3. 2012 do 9. 7. 2013, a to v celkové částce 110 523 Kč. Poté, co zjistila své pochybení, vydala žalovaná dne 26. 6. 2013 rozhodnutí č. I, kterým žalobkyni odňala vdovský důchod s účinností od 4. 3. 2012. Téhož dne vydala i rozhodnutí č. II, kterým zavázala žalobkyni vrátit přeplatek vzniklý za období od 4. 3. 2012 do 9. 7. 2013 ve výši 110 523 Kč, přičemž své rozhodnutí žalovaná opřela o § 118a odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Námitky žalobkyně proti oběma rozhodnutím zamítla žalovaná rozhodnutím ze dne 14. 10. 2013, které žalobkyně následně napadla žalobou u Krajského soudu v Ostravě.

Krajský soud vydal dne 6. 11. 2014 rozsudek čj. 18 Ad 46/2013-56, jímž vyhověl podané žalobě jen částečně. Zrušil totiž napadené rozhodnutí pouze ve výroku č. I, kterým žalovaná potvrdila své rozhodnutí č. I, jímž žalobkyni odňala nesprávně přiznaný vdovský důchod, a to od data jeho přiznání, tedy od 4. 3. 2012. Důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí v této části se stal fakt, že žalovaná odňala žalobkyni důchod zpětně, což je v rozporu se zákonem. Žalovaná ostatně toto své pochybení sama uznala již v průběhu soudního řízení. Naproti tomu krajský soud zamítl žalobu v části směřující proti výroku č. II napadeného rozhodnutí, kterým žalovaná potvrdila své rozhodnutí č. II, jímž uložila žalobkyni povinnost vrátit vzniklý přeplatek. Žalovaná tak učinila proto, že žalobkyně podle ní přijala neoprávněně vyplacené dávky důchodového pojištění, ačkoliv musela z okolností předpokládat, že byly vyplaceny neprávem. S tímto náhledem se na základě provedeného dokazování ztotožnil i krajský soud.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. V ní poměrně stručně uvedla: „Žalobkyně má za to, že rozhodnutí žalované je v rozporu

s § 56 zákona [o důchodovém pojištění], *neboť toto rozhodnutí musí být vydáno a doručeno požitavatelí důchodu přede dnem, ke kterému má být důchod odňat, toto rozhodnutí může směřovat pouze do budoucna a do doby, za níž ještě nebyl důchod vyplácen. V jejím případě žalovaná odňala důchod nezákonně zpětně. Co se týče předepsaného přeplatku na vdovském důchodu, je žalovaná povinna zkoumat zavinění alespoň ve formě nedbalosti a prokázat či uvést, z jakých okolností dovozuje, že příjemce důchodu vzhledem ke svým osobním poměrům měl a mohl předpokládat, že důchod je mu vyplácen neprávem. Žalobkyně částku vypláceného důchodu v dobré víře využila a také na základě příznání vdovského důchodu jí byl odňat příspěvek na živobytí.*

Nejvyšší správní soud zčásti kasační stížnost odmítl, zčásti jí vyhověl a rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě a rozhodnutí žalované částečně zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [9] Nutno nejprve uvést, že krajský soud provedl ve věci pečlivé dokazování. Koneckonců ani stěžovatelka skutkový stav zjištěný v soudním řízení, resp. interpretaci provedeného dokazování krajským soudem, nijak nezpochybnuje. Proto i Nejvyšší správní soud bude ze skutkových zjištění krajského soudu dále vycházet. Nejvyšší správní soud se nicméně po pečlivé úvaze nemůže ztotožnit s právním hodnocením případu, k němuž krajský soud na základě zjištěných skutkových okolností dospěl. V posuzované věci je klíčovým výklad § 118a odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, podle něhož platí: *„Jestliže důchod byl vyplácen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, protože příjemce důchodu nesplnil některou jemu uloženou povinnost, přijal důchod nebo jeho část, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že byl vyplácen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, nebo*

vědomě jinak způsobil, že důchod nebo jeho část byl vyplácen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, má plátce důchodu vůči příjemci důchodu nárok na vrácení, popřípadě náhradu nesprávně vyplacené částky.“

[10] Předmětné ustanovení vykládá ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu tak, že obsahuje několikero skutkových podstat upravujících situace, kdy je z různých důvodů důchodová dávka vyplacena ve vyšší částce, než by měla náležet. Konkrétně ve svém rozsudku ze dne 26. 5. 2010, čj. 3 Ads 35/2010-54, dospěl Nejvyšší správní soud k názoru, že schéma tohoto odpovědnostního vztahu je tvořeno alternativními skutkovými podmínkami, z nichž alespoň jedna musí být splněna pro vznik odpovědnosti za přeplatek na důchodu (tj. „*nesplnění uložené povinnosti*“, „*přijetí důchodu či jeho části při vědomí jeho neoprávněného vyplacení*“, „*jiné vědomé způsobení vzniku přeplatku*“). Teorie i praxe pak nahlíží na charakter této právní odpovědnosti tak, že u dalších dvou skutkových podstat spočívajících v přijetí důchodu vědomě ve vyšší částce a v jiném vědomém způsobení vzniku přeplatku jde o odpovědnost založenou na zavinění škodlivého následku, přičemž postačuje zavinění ve formě nedbalosti, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2013, čj. 4 Ads 58/2013-21.

[11] Bylo tedy třeba si položit otázku, zda stěžovatelka vskutku musela z okolností předpokládat, že jí byl důchod vyplácen neoprávněně, tj. zda s ohledem na prokázané skutečnosti měla nebo mohla předpokládat, že způsobí škodlivý následek. K tomu rozhodně nepostačuje odkázat jen na zásadu, že „*neznalost zákona neomlouvá*“. Nestačí tedy dovodit, že stěžovatelka si měla nastudovat příslušnou právní úpravu a z ní měla zjistit, že důchod jí byl příznán chybně. Takovouto argumentaci svorně v minulosti odmítli jak Nejvyšší správní soud, tak i veřejný ochránce práv. Nejvyšší správní soud tak učinil zejména ve svém rozsudku ze dne 18. 6. 2014, čj. 8 Ads 17/2014-33, č. 3081/2014 Sb. NSS, kde uvedl, že popsaná úvaha „*nerozlišuje mezi odpovědností za nevědomou nedbalost*

*a objektivní odpovědností, u které se zavinění vůbec nezkoumá. Zásada „neznalost zákona neomlouvá“ se uplatní shodně u obou typů odpovědnosti. To znamená, že odpovědná osoba se nemůže dovolávat neznalosti zákona ani při odpovědnosti objektivní, ani při odpovědnosti za nevědomou nedbalost. Odpovědnost za zavinění ve formě nevědomé nedbalosti se tak od odpovědnosti objektivní liší právě a pouze v tom, že ke vzniku odpovědnosti za nevědomou nedbalost musí být prokázáno, že příjemce důchodu vzhledem ke svým osobním poměrům a okolnostem případu nezachoval potřebnou míru opatrnosti, když předpokládal, že přijímáním důchodu neporušuje ani neo-
hrozuje žádný zájem chráněný zákonem“* (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem). Veřejný ochránce práv pak ve své zprávě o šetření ze dne 27. 9. 2012 uvádí: „*Při přijetí takového názoru by [...] zcela ztratily smysl další alternativní podmínky popsané ve výše citovaném § 118 zákona [o organizaci a provádění sociálního zabezpečení], tedy „nesplnění uložené povinnosti“ a „jiné vědomé způsobení vzniku přeplatku“, neboť [žalovaná] by vždy a ve všech případech vzniklého přeplatku mohla bez dalšího konstatovat nevědomou nedbalost (tedy, přijetí důchodu či jeho části při vědomí jeho neoprávněného vyplacení) s odkazem na zákon o důchodovém pojištění. Takový postup jistě nebyl úmyslem zákonodárce, neboť v takovém případě by zákonodárce tento druh odpovědnosti konstruoval jako odpovědnost objektivní tedy odpovědnost za výsledek, kdy se nezkoumá zavinění, jako např. při souběhu výdělečné činnosti s předčasným starobním důchodem. Výše uvedená striktní a formalistická aplikace § 118a odst. 1 zákona [o organizaci a provádění sociálního zabezpečení] ve smyslu zásady „neznalost zákona neomlouvá“ zcela vyvazuje správní orgán z odpovědnosti za svou zákonem svěřenou činnost, resp. odpovědnost za zákonnost a správnost rozhodnutí v plném rozsahu přenáší na pojištěnce, což považuji za nepřijatelné.“*

[12] Krajský soud své úvahy nezaložil pouze na zásadě, že „neznalost zákona ne-

omlouvá“. Opřel se též o to, že stěžovatelce se dostalo opakovaného ústního poučení od zaměstnanců OSSZ v Novém Jičíně a ve Vsetíně, že na obnovení výplaty vdovského důchodu po uplynutí jednoho roku od smrti manžela nárok nemá. Proti tomu však stojí zcela zjevné (byť věcně nesprávné) subjektivní přesvědčení stěžovatelky, že se úředníci OSSZ mýlili. Stěžovatelka vážila cestu až na detašované pracoviště OSSZ ve Valašském Meziříčí, kam územně nespádala, aby dosáhla sepsání své žádosti. Navíc ji žalovaná v jejím omylu utvrdila svým chybným rozhodnutím, kterým jí vdovský důchod z důvodu dosažení 55 let věku v rozporu s platnou a účinnou právní úpravou přiznala. Je jen logické, že stěžovatelka se po obdržení tohoto rozhodnutí utvrdila v názoru, že řadoví úředníci na místní úrovni hodnotili při ústním posouzení její případ nesprávně, zatímco kvalifikovanější zaměstnanci na ústřední úrovni jí dali za pravdu. Ze správního spisu dokonce vyplývá, že stěžovatelka se dne 29. 5. 2013, tedy krátce po vydání rozhodnutí o přiznání opětovného nároku na vdovský důchod, dostavila na OSSZ v Novém Jičíně, kde obvinila příslušné zaměstnance, že jí více než rok podávali mylné informace k obnově vdovského důchodu. Právě na základě této její návštěvy pak adresovala vedoucí oddělení důchodového pojištění OSSZ Nový Jičín žalované okamžitě e-mail, ve kterém ji upozornila na to, že stěžovatelce byl důchod zřejmě přiznán nedopatřením. Na základě toho se pak rozběhl správní řízení, jehož výsledkem bylo odebrání chybně přiznaného vdovského důvodu stěžovatelce.

[13] Popsaný sled událostí poměrně přesvědčivě vykresluje stěžovatelku jako osobu jednající v silném přesvědčení, že jí obnovený vdovský důchod náleží. To, že její víra byla založena na mylných předpokladech, a byla tedy objektivně nepodložená, ještě samo o sobě nestačí k tomu, aby jí vznikla povinnost neoprávněně vyplacený důchod vrátit. Musely by přistoupit konkrétní okolnosti, stěžovatelce zřejmé, z nichž by průměrně rozumný člověk jednající s běžnou péčí či opatrností mohl vyvodit, že mu byl důchod přiznán neprávem, tedy v důsledku pochybe-

ní správního orgánu. Nedostatek obezřetnosti při přijetí částky vdovského důchodu, kterou jí svým rozhodnutím přiznala sama žalovaná, ale nelze spatřovat jen v tom, že stěžovatelka nezačala aktivně ověřovat správnost rozhodnutí ústředního orgánu státní správy jen proto, že na jeho místních pobočkách ji předtím řadoví zaměstnanci informovali o jejím nároku odlišně. Stěžovatelka mohla důvodně předpokládat, že na ústředí žalované pracují zaměstnanci kvalifikovanější, kteří navíc její žádost hodnotili za účelem vydání závazného rozhodnutí a nikoliv v rámci pouhé ústní konzultace před podáním žádosti. Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbyvá než uzavřít, že zavinění škodlivého následku (přijetí neoprávněně vyplacených částek vdovského důchodu) na straně stěžovatelky se nepodařilo prokázat. V hodnocení tohoto případu se Nejvyšší správní soud shoduje s názorem veřejného ochránce práv, který případ stěžovatelky taktéž posuzoval. Ve své zprávě o šetření ze dne 3. 12. 2013 ombudsman konstatoval: *„Podání žádosti o přiznání důchodu je [...] výkonem zákonného práva, které nelze upřít ani v okamžiku, kdy by taková žádost byla neopodstatněná. [...] Argument, že stěžovatelka byla v minulosti upozorněna okresní správou sociálního zabezpečení na nesplnění podmínek opětovného vzniku nároku, je popřen skutečností, že nadřízený útvar [žalovaná] svým rozhodnutím následně nárok přiznal, stěžovatelka tudíž -musela- přijímat doplatek s přesvědčením, že jí náleží – platí presumpce správnosti vydaného správního rozhodnutí, příjemce tedy oprávněně očekává, že správní orgán rozhoduje v souladu s právem.“*

[14] Pro názornost Nejvyšší správní soud doplňuje, že v minulosti již řešil i případy,

kdy zavinění u téže skutkové podstaty naopak prokázáno bylo a příjemce důchodu tak byl povinen vyplacené částky vrátit. Jednalo se však o skutkové zcela odlišné kauzy. Za typickou situaci lze označit takovou, kdy žalovaná nedopatřením pokračovala ve výplatě vdoveckého důchodu přiznaného pouze na určité časové období (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ads 35/2010-54), kdy stěžovateli bylo časové omezení nároku na důchod známo přímo z textu vydaného rozhodnutí. Jiným příkladem je nesprávné pokračování ve výplatě sirotčího důchodu poté, co příjemce oznámil příslušnému správnímu orgánu, že nastoupil do zaměstnání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, čj. 3 Ads 95/2012-20, č. 2965/2014 Sb.), kde Nejvyšší správní soud dovodil, že příjemce si v souvislosti se splněním oznamovací povinnosti musel být vědom toho, že s nástupem do zaměstnání nárok na sirotčí důchod zaniká a že pokračování v jeho výplatě je zapříčiněno pouze liknavostí žalované při rozhodování o skončení nároku na důchod. Oproti těmto případům v nyní posuzované věci byl nárok na důchod přiznan přímo rozhodnutím žalované (byť chybně) a důchod byl stěžovatelce bezprostředně poté toliko na základě rozhodnutí žalované vyplacen, aniž by k tomu přistoupily dodatečně nějaké další okolnosti (uplynutí času, na který by byl nárok dle rozhodnutí vázán, nebo jiná změna skutkových okolností, jež podmiňují trvání nároku, jako např. nástup do zaměstnání ve výše zmíněném případě sirotčího důchodu), z nichž by bylo možno dovozovat zavinění škodlivého následku v podobě neoprávněné výplaty důchodu.

Odpady: autovraky

k § 3, § 14 odst. 1, § 36 písm. a), § 37b odst. 1 písm. a), § 37c odst. 1 písm. a) a § 78 odst. 2 písm. h) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném do roku 2008*)

I. Motorové vozidlo, které již není způsobilé k provozu na pozemních komunikacích a které je určeno k rozebrání na náhradní díly, je třeba považovat za autovrak ve smyslu § 36 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, a tedy za odpad ve smyslu § 3 téhož zákona, pokud v řízení podle § 78 odst. 2 písm. h) zákona o odpadech, ve znění účinném do 30. 9. 2013 (nyní § 3 odst. 8 téhož zákona), nebyl prokázán opak.

II. Rozebírání autovraků na náhradní díly lze podle § 37b odst. 1 písm. a) a § 37c odst. 1 písm. a) ve spojení s § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, provádět pouze v zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů, k jehož provozování byl příslušným správním orgánem udělen souhlas.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2015, čj. 5 As 63/2013-51)

Prejudikatura: č. 1946/2009 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 28. 3. 1990, Vessoso a Zanetti (spojené věci C-206/88 a C-207/88, Recueil, s. I-1461), ze dne 25. 6. 1997, Tombesi a další (spojené věci C-304/94, C-330/94, C-342/94 a C-224/95, Recueil, s. I-3561), a ze dne 7. 9. 2004, Van de Walle a další (C-1/03, Sb. rozh., s. I-7613).

Věc: Společnost s ručením omezeným Autoservis Jaroslav Veis proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Česká inspekce životního prostředí (dále jen „správní orgán I. stupně“) svým rozhodnutím ze dne 5. 5. 2009 uložila žalobkyni pokutu ve výši 100 000 Kč za správní delikt dle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech, kterého se žalobkyně měla dopustit tím, že minimálně v roce 2008 rozebírala odpady definované podle § 36 zákona o odpadech jako autovraky za účelem získání náhradních dílů, které spolu se vzniklými odpady shromažďovala na pozemku v k. ú. Doudlevec a následně je prodávala či využívala při opravách automobilů. Žalobkyně tím, že s odpady nakládala v zařízení, která nebyla k nakládání s odpady určena podle zákona o odpadech, porušovala podle správních orgánů § 12 odst. 2 zákona o odpadech.

Proti rozhodnutí o uložení pokuty podala žalobkyně odvolání, které žalovaný svým rozhodnutím ze dne 27. 7. 2009 zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze, v níž kromě jiného zpochybňovala právní posouzení správních orgánů, že na předmětném pozemku shromažďuje odpad. Dle přesvědčení žalobkyně nešlo o věci, kterých by se někdo zbavoval nebo kterých by se chtěl někdo zbavit, ale o věci, které jsou dále využívány ke komerčním účelům, konkrétně pro opravárenství, které je v uvedeném místě provozováno. Nešlo tedy o odpad (autovraky), ale o věci, ze kterých jsou demontovány náhradní díly dále používané a využívané při opravách vozidel přijatých žalobkyní do opravy od různých zákazníků, kteří do svých starších vozidel nechtějí pořizovat nové náhradní díly, neboť jsou v mnoha případech velmi drahé.

Žalobkyně dále mimo jiné podotkla, že odpady jsou řádně evidovány a že má souhlas k nakládání s nebezpečnými odpady i sou-

*) Ustanovení § 3 bylo s účinností od 1. 7. 2010 změněno zákonem č. 154/2010 Sb., s účinností od 18. 2. 2011 změněno zákonem č. 31/2011 Sb. a s účinností od 1. 10. 2013 změněno zákonem č. 169/2013 Sb.; ustanovení § 78 odst. 2 písm. h) bylo s účinností od 1. 10. 2013 změněno zákonem č. 169/2013.

hlas k upuštění od jejich třídění. Žalobkyně dále uvedla, že odpad, tedy věci, které dále nejsou využívány pro účely autoopravárenství, jsou shromažďovány v autoopravárenské dílně, která je k tomu využívána, a jsou řádně evidovány a předávány subjektu, který je oprávněný provádět jejich likvidaci.

Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 10. 5. 2013, čj. 9 Ca 308/2009-78. Ve vztahu k námitce žalobkyně, podle které jí shromažďované autovraky nepředstavují odpad ve smyslu zákona o odpadech, městský soud uvedl, že se jí již podrobně zabývaly správní orgány ve svých rozhodnutích. Správní orgány především poukázaly na § 36 písm. a) zákona o odpadech vymezující pro účely zákona o odpadech pojem autovrak, ve spojení s § 3 odst. 1 a odst. 3 písm. b) tohoto zákona zabývajícím se pojmem odpad, přičemž dospěly k závěru, že nepojízdná motorová vozidla, která žalobkyně přebírala do svého zařízení, naplňovala pojmové znaky odpadu, respektive autovraku. V projednávaném případě není mezi účastníky řízení sporu o tom, že činnost žalobkyně probíhala tak, že zakoupená vozidla, nezpůsobilá k provozu na pozemních komunikacích, žalobkyně rozebrala jednak na náhradní díly použitelné při opravě jiných motorových vozidel, jednak na nepoužitelné části, o nichž vedla evidenci jako o odpadu. Výše uvedené vyplývá i z vyjádření žalobkyně a z podané žaloby. Jestliže však žalobkyně rozebírala nepojízdná vozidla, nakládala ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o odpadech s odpadem.

Městský soud dále připomněl, že úmysl zbavit se nepojízdného motorového vozidla byl v projednávaném případě správními orgány podle § 3 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech předpokládán, neboť původní účelové určení předmětných motorových vozidel zaniklo. Zároveň žalobkyně neprokázala v řízení podle § 78 odst. 2 písm. h) zákona o odpadech, že se nejedná o odpad. Za uvedené situace bylo nutno předmětná nepojízdná motorová vozidla považovat za odpad podle § 3 odst. 1 zákona o odpadech. Odkaz žalobkyně na skutečnost, že se v daném případě jedná o věci, které jsou dále využívány ke komerčním účelům, konkrétně pro opraváren-

ství, neobstojí, neboť původním účelovým určením motorových vozidel je provoz na pozemních komunikacích, nikoliv jejich rozebrání na náhradní díly. Měla-li pak žalobkyně na rozdíl od správních orgánů za to, že se o odpad nejedná, bylo vylučně na ní, aby iniciovala řízení podle § 78 odst. 2 písm. h) zákona o odpadech o určení, zda se jedná o odpad, či nikoliv. Neučinila-li tak, nelze tuto skutečnost přičítat k tíži správních orgánů.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž za stěžejní označila právní posouzení, zda šlo v uvedeném případě o autovraky ve smyslu zákona o odpadech. Stěžovatelka odkázala na § 3 a § 36 zákona o odpadech, jejichž podmínky musí být splněny, aby nepojízdná vozidla naplňovala pojem odpadu, a dále poukázala na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/53/ES o vozidlech s ukončenou životností. Citovaná směrnice dle stěžovatelky pojem autovrak vůbec nezná a namísto něj užívá pojem „vozidlo s ukončenou životností“, což je podle názoru stěžovatelky pojem odlišný a užší, než pojem autovrak. Dle stěžovatelky existují tři základní druhy vozidel, a to nová vozidla uváděná poprvé na trh, dále opotřebovaná vozidla (tzv. ojetá), jež přecházejí uživatelsky mezi jednotlivými účastníky příslušného tržního segmentu, a dále vozidla s ukončenou životností vyřazovaná předepsaným způsobem z provozu (kromě historických vozidel apod.). U vozidel s ukončenou životností dochází podle přirozeného technického pohledu ke vzniku dalších dvou podkategorií; jednou z nich je kategorie vozidel s ukončenou životností se zbytkovou technickou užitečností, v jejímž rámci je dán základ pro opětovné použití některých součástí vytěžených v souladu s předpisy formou šetrné demontáže a pro jejich návrat k opětovnému použití ve formě použitelných náhradních dílů. Opětovně nevyužitelné zbytky jsou pak předmětem materiálové recyklace nebo odpadem. Druhou podkategorií jsou vozidla s ukončenou životností, která jsou zcela technicky nevyužitelná (např. totálně zdevastovaná vozidla apod.), a která se tak stávají přímo předmětem materiálové

recyklace a odstraňování nerecyklovatelných odpadů, přičemž teprve u této druhé podkategorie je namístě použití termínu autovrak.

V uvedeném případě lze podle názoru stěžovatelky dovodit, že některá vozidla patřila do kategorie ojetých vozidel a některá vozidla patřila do první podkategorie vozidel s ukončenou životností se zbytkovou technickou užitečností. Rozhodně se podle přesvědčení a názoru stěžovatelky nejednalo o druhou podkategorii vozidel s ukončenou životností, která by byla technicky nevyužitelná, a nejednalo se tedy o autovraky. K prokázání svého tvrzení si stěžovatelka nechala vypracovat znalecký posudek od znalce z oboru ekonomika a ochrana přírody, specializace oceňování ekologických škod a zneškodňování odpadů, který přiložila k podané žalobě proti rozhodnutí žalovaného.

Z tohoto znaleckého posudku dle stěžovatelky vyplývá, že v daném případě nebyl přebírán odpad, ale výrobek nepoužitelný k původnímu účelu, který ale byl použitelný pro činnost stěžovatelky. Dále stěžovatelka upozornila zejména na odpověď znalce na otázku, zda je zařazení vyřazených (nefunkčních) vozidel pod režim zákona o odpadech v modelu užívaném stěžovatelkou jednoznačné, či zda není možná jiná interpretace, než jakou použil žalovaný a správní orgán I. stupně. Zde znalec mimo jiné uvedl, že stěžovatelka nepřebírala odpad, ale výrobek nepoužitelný k původnímu účelu, který je použitelný pro činnost stěžovatelky. Znalec dále konstatoval, že pokud by podnikatelskou činností byla recyklace autovraků, pak by nepochybně smluvní forma převzetí byla jiná, neboť by se jednalo o cílenou a opakovanou činnost naplňující charakter provozování dané živnosti, k čemuž však v případě stěžovatelky nedocházelo, neboť příslušné smlouvy byly uzavírány sporadicky v počtu 1 až 3 ročně, a to převážně před rokem 2006.

Stěžovatelka dále připomněla pasáž znaleckého posudku, v níž znalec konstatoval, že pokud by byl aplikován přístup zastávaný správními orgány, dle něhož jsou režimu zákona o odpadech a jeho prováděcích předpisů podřízeny všechny fáze nakládání s autov-

raky, pak by mohlo dojít k absurdní situaci, že i demontované (ale následně využitelné) autodíly budou mít charakter odpadu vznikajícího při činnosti daného subjektu, a tudíž je nebude možné předat specializovaným autoopravárenským dílnám a servisům, které nebudou oprávněny nakládat s těmito odpady, resp. nebudou mít schválená zařízení. Toto dle znalce není a nemůže být smyslem zákonné úpravy v segmentu autovraků. Znalec dále upozornil na to, že činnost stěžovatelky (demontáž nepojízdných vozidel) se od vrakovišť odlišuje tím, že u vrakovišť se jedná o základní podnikatelskou činnost spočívající v periodické likvidaci autovraků, a ne o podnikatelskou činnost spočívající v opravárenské činnosti, při které jsou používány „secondhand“ autodíly.

Podle názoru stěžovatelky soud k tomuto posudku náležitě nepřihlédl a navíc vůbec nevzal v úvahu výše citovanou směrnici 2000/53/ES, ve které je řešena otázka vozidel s ukončenou životností, a dále nevzal v úvahu unijní předpisy s tím související, na které tato směrnice odkazuje.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...)

IV. b) Právní posouzení nepojízdných vozidel

Obdobně i stěžovatelčiny námitky vztahující se k právnímu posouzení, zda shromažďovaná vozidla představovala odpad, již byly v předchozích řízeních přesvědčivě vypořádány. Žalovaný i městský soud jasně konstatovali, že úmysl zbavit se nepojízdných motorových vozidel byl presumován s ohledem na § 3 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech, neboť nebyl prokázán opak v rámci řízení dle § 78 odst. 2 písm. h) téhož zákona.

Právní posouzení, jež v této věci zastávaly správní orgány a městský soud, již byla rov-

něž potvrzena judikaturou Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 1. 2014, čj. 5 As 112/2012-44, ve skutkově podobné věci judikoval:

„[18] Podle § 36 zákona o odpadech se pro účely tohoto zákona rozumí autovrakem úplně nebo neúplně motorové vozidlo, které bylo určeno k provozu na pozemních komunikacích pro přepravu osob, zvířat nebo věci a stalo se odpadem podle § 3. V souladu s tímto ustanovením je odpadem každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit. Pokud vlastník v řízení o odstranění pochybností podle § 78 odst. 2 písm. h) citovaného zákona neprokáže opak, předpokládá se úmysl zbavit se movité věci mj. v případě, kdy původní účelové určení věci odpadlo nebo zaniklo.

[19] Movité věci, jejichž skladování stěžovatelem bylo odhaleno namátkovou kontrolou, plně vyhovují definici odpadu zakotvené v § 3 odst. 1 zákona o odpadech. Nepotřebnost těchto věcí pro jejich vlastníky pramení z nemožnosti jejich užití k přepravním účelům. Dle náhledu zdejšího soudu je nepochybné, že bylo úmyslem osob, jimž tyto věci patřily, se jich nějakým způsobem zbavit. Tento úmysl je zřejmý již z toho, že se tyto věci jako nepoužitelné k původnímu účelu staly zdrojem náhradních dílů, což nepochybně ani stěžovatel, který ve správním i soudním řízení tuto skutečnost sám výslovně uznal.

[20] [...] K tomu je třeba uvést, že kasační soud nepochybně majetkovou hodnotu movitých věcí uskladněných v provozovně stěžovatele. Předmětné autovraky nepochybně mohou být předmětem další obchodní transakce, avšak absolutní neužitečnost není pojmovým znakem odpadu. V tomto směru lze odkázat na judikaturu Soudního dvora [...], ze které jednoznačně plyne, že za odpad je třeba považovat i věci mající hospodářskou hodnotu, které lze opětovně využít (viz zejména rozsudky ze dne 18. 12. 2007, Komise proti Itálii, C-195/05, Sb. rozh. I-11699, body 36 až 38; ze dne 15. 6. 2000, ARCO Chemie Nederland a další, spojené věci C-418/97 a C-419/97, Recueil, s. I-4475, bod 83;

ze dne 25. 6. 1997, Tombesi a další, spojené věci C-304/94, C-330/94, C-342/94 a C-224/95, Recueil, s. I-3561, body 47 a 48, či ze dne 28. 3. 1990, Vessoso a Zanetti, spojené věci C-206/88 a C-207/88, Recueil, s. I-1461, bod 9; rozsudky Soudního dvora jsou dostupné na adrese curia.europa.eu).

[21] Z hlediska aplikace zákona o odpadech je podstatná pouze skutečnost, zda věci nacházející se v provozovně stěžovatele sloužily k provozu na pozemních komunikacích ve smyslu § 36 písm. a) zákona o odpadech a zda se staly odpadem ve smyslu § 3 téhož zákona. V případě nevyužití řízení o odstranění pochybností dle § 78 odst. 2 písm. h) zákona o odpadech je pak dána nevyvratitelná domněnka naplnění definice pojmu ‚odpad‘ pokud došlo k zániku jeho původního účelového určení. Jak vyplývá z obsahu spisového materiálu, stěžovatel k iniciaci řízení dle § 78 odst. 2 písm. h) zákona o odpadech nepřistoupil. [...]

[23] Podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech lze provozovat zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení, a s jeho provozním řádem. Zařízením se podle definice uvedené v § 4 písm. e) zákona o odpadech rozumí nejen technické zařízení, ale rovněž ‚místo‘.

[24] Kasační soud má za to, že není pochyb o tom, že v projednávané věci došlo k naplnění citované skutkové podstaty, tj. provozování zařízení k využívání nebo odstraňování odpadů bez potřebného souhlasu příslušného krajského úřadu podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech. Skutečnost, že stěžovateli nebylo uvedené povolení uděleno, ostatně nijak nepochybně ani sám stěžovatel.“

Nejvyšší správní soud se s těmito závěry plně ztotožňuje a hodlá se jimi řídit i v právě posuzovaném případě. Nejvyšší správní soud má za to, že v průběhu správního a soudního řízení bylo jednoznačně prokázáno, že stěžovatelka nakládala s movitými věcmi, jejichž původní účelové určení zaniklo. V průběhu

řízení nebylo nijak zpochybňováno, že se jednalo o nepojízdná vozidla, a stěžovatelka ostatně ani netvrdila, že je tento stav pouze dočasný a že daná vozidla budou opětovně způsobilá k provozu na pozemních komunikacích.

Vzhledem k § 3 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech je tedy třeba na předmětná vozidla nahlížet jako na odpady (autovraky) ve smyslu relevantních zákonných ustanovení. Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani znalecký posudek předložený stěžovatelkou či její pokus o klasifikaci vozidel z hlediska jejich využitelnosti. Tato klasifikace dle Nejvyššího správního soudu nemá oporu v zákoně ani v citované směrnici 2000/53/ES. Pojem autovrak [§ 36 písm. a) zákona o odpadech] i pojem vozidlo s ukončenou životností (čl. 2 bod 2 směrnice 2000/53/ES) jsou navázány na definici odpadu obsaženou v čl. 1 písm. a) směrnice Rady 75/442/EHS o odpadech, resp. v čl. 1 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/12/ES o odpadech, která ji s účinností od 17. 5. 2006 nahradila (ta byla s účinností od 12. 12. 2010 rovněž nahrazena, a to směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES o odpadech a o zrušení některých směrnic).

Ani na základě citované unijní právní úpravy přitom nelze akceptovat argumentaci stěžovatelky, že by pojem autovrak měl zahrnovat pouze zcela zdevastované vozidlo, které již nelze využít na náhradní díly. Této argumentaci totiž odporuje i sama směrnice 2000/53/ES, která ve svém článku 1 uvádí, že „*stanoví opatření přednostně zaměřená na předcházení vzniku odpadů z vozidel a dále na opětné použití, recyklaci a jiné formy využití vozidel s ukončenou životností a jejich součástí, aby bylo sníženo množství odpadu*“. Sama směrnice tak na jedné straně vozidla s ukončenou životností podřizuje obecné definici odpadu, ale na druhé straně předpokládá a vyžaduje, aby byla přednostně využívána mj. na náhradní a výměnné díly.

Stejně tak i z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že pojem odpad nesmí být s ohledem na cíle směrnice 2006/12/ES a čl. 191 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie

vykládán restriktivně (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 9. 2004, *Van de Walle a další*, C-1/03, Sb. rozh. s. I-7613, bod 45). Soudní dvůr taktéž judikoval, že skutečnost, že látky nebo předměty mají obchodní hodnotu a může dojít k jejich opětovnému ekonomickému použití, nebrání tomu, aby byly považovány za odpad (srov. výše citované rozsudky Soudního dvora ze dne 28. 3. 1990, *Vessoso a Zanetti*, spojené věci C-206/88 a C 207/88, Recueil, s. I-1461, bod 9, a ze dne 25. 6. 1997, *Tombesi a další*, spojené věci C-304/94, C-330/94, C-342/94 a C-224/95, Recueil, s. I-3561, bod 47).

Pokud jde o stěžovatelčiny odkazy na předložený znalecký posudek, provedený městským soudem k důkazu při jednání, musí Nejvyšší správní soud především konstatovat, že znalci přísluší vyjadřovat se toliko ke skutkovým otázkám, jejichž posouzení vyžaduje jeho odborných znalostí, v žádném případě mu však nepřislouží v posudku hodnotit otázky právní (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2008, čj. 1 As 59/2008-77, č. 1946/2009 Sb. NSS), tedy ani vykládat či posuzovat pozitivní právní úpravu, nebo dokonce v posudku formulovat úvahy *de lege ferenda*. Takové závěry znalce, k nimž znalec navíc dochází nikoli ve znaleckém posudku zadaném soudem (§ 127 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.), ale na základě posudku, který si u něj objednala a jehož předmět položenými otázkami definovala stěžovatelka jakožto účastník řízení (§ 127a o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.), což ovlivňuje jeho důkazní hodnotu, jsou pro posouzení dané věci irelevantní. Navíc má Nejvyšší správní soud za to, že uvedené závěry znalce byly i po věcné stránce dostatečně vyvráceny v rozsudku městského soudu a ve vyjádření žalovaného k žalobě (s. 4 a 5). Nejvyšší správní soud přitom souhlasí s tím, že některé úvahy znalce se zdají být přinejmenším zavádějící. Není patrné, z čeho např. znalec dovozuje nemožnost překlasifikovat součást autovraku jako použitelný náhradní díl, který může opětovně sloužit svému původnímu účelu. Naopak, je-li součást autovraku po odborné demontáži opětovně způsobilá sloužit svému původní-

mu účelu, nic nebrání tomu, aby byla použita jako náhradní díl. Tento postup je zcela v duchu unijní právní úpravy usilující o minimalizaci odpadů (srov. např. stanovisko generálního advokáta Niila Jääskinena ze dne 18. 6.

2013, ve spojených věcech *Shell Nederland a Belgian Shell*, C-241/12 a C-242/12).

Nejvyšší správní soud proto považuje výše uvedené námitky za nedůvodné. (...)

3234

Sociálně-právní ochrana dětí: zařazení do evidence žadatelů vhodných ke zprostředkování osvojení dítěte

k § 22 odst. 6 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění zákonů č. 272/2001 Sb., č. 320/2002 Sb., č. 518/2002 Sb., č. 134/2006 Sb. a č. 401/2012 Sb.
k § 46 odst. 2 soudního řádu správního

Rozhodnutí správních orgánů (příslušného krajského úřadu a Ministerstva práce a sociálních věcí) ve věci zařazení stěžovatelky do (veřejnoprávní) evidence žadatelů vhodných ke zprostředkování osvojení dítěte (§ 22 odst. 6 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí) je zakončeno vydáním správního aktu, k jehož přezkoumání je dána pravomoc soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Toto rozhodnutí je třeba odlišit od „vlastního“ rozhodnutí o osvojení, které je ryze soukromoprávní povahy a které mohou vydat jen soudy rozhodující v občanskoprávním řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2015, čj. 4 Ads 12/2015-46)

Předjudikatura: č. 427/2005 Sb. NSS, č. 625/2005 Sb. NSS a č. 2662/2012 Sb. NSS.

Věc: JUDr. Kateřina B. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o zařazení do evidence žadatelů o zprostředkování osvojení, o kasační stížnosti žalobkyně.

Krajský úřad Plzeňského kraje rozhodnutím ze dne 13. 6. 2014 zamítl podle § 22 odst. 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí žádost žalobkyně o zařazení do evidence žadatelů o zprostředkování osvojení.

Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl dne 10. 9. 2014, protože zjistil závažný důvod, pro který nelze žalobkyni do evidence zařadit. Ze spisové dokumentace žalovaný zjistil, že žalobkyně podala žádost o zařazení do evidence žadatelů vhodných stát se osvojitelem, v níž uvedla svůj rodinný stav jako „partnerství“. V příloze této žádosti žalobkyně doplnila informace o svém registrovaném partnerství uzavřeném dne 10. 1. 2009. K věci samé žalovaný vysvětlil, že pro zamítavé rozhodnutí ve věci žalobkyně nebyla rozhodující její sexuální orientace, ale pouze zjištění týkající se jejího osobního stavu, tj. skutečnost, že se jedná o žadatelku žijící

v registrovaném partnerství. Pokud zákon č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství, stanoví, že trvající partnerství je překážkou toho, aby se jeden z partnerů stal osvojitelem dítěte, představuje tato zákonná úprava jednoznačný důvod k tomu, aby byla zamítnuta žádost žalobkyně o zařazení do evidence žadatelů o zprostředkování osvojení.

I kdyby žalobkyně splňovala všechny další zákonné předpoklady pro zařazení do evidence žadatelů o zprostředkování osvojení, bylo by její případné zařazení do evidence žadatelů o zprostředkování osvojení podle žalovaného ve zjevném rozporu s účelem vedení této evidence, neboť žalobkyně se z důvodu výše citované právní úpravy nemůže stát osvojitelkou dítěte. Žalovaný odkázal na jednoznačné znění zákona o registrovaném partnerství, které nemůže prohlásit za protiústavní, jak požaduje žalobkyně, neboť je jím

vázán. Jediným orgánem, který může tuto právní úpravu zrušit, je Ústavní soud, avšak žalovaný nemá aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení právního předpisu. S ohledem na jednoznačnou právní úpravu neumožňující osobám, které uzavřely registrované partnerství, osvojit dítě, žalovaný dospěl k závěru, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo zákonné.

Žalobkyně proti napadenému rozhodnutí podala u Městského soudu v Praze žalobu, v níž tvrdila, že o její žádosti bylo rozhodnuto, aniž by byla fakticky zohledněna vhodnost žalobkyně stát se osvojitelkou. Správní orgány tedy postupovaly ryze formálně. Jejich závěry jsou nadto protiústavní, neboť byla porušena zásada rovnosti v právech a došlo k zásahu do její důstojnosti, jakož i do soukromého a rodinného života, a to zejména již samotným § 13 odst. 2 zákona o registrovaném partnerství, které je zjevně diskriminační, jak vyplývá z judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Zdůraznila, že její vstup do registrovaného partnerství byl motivován i touhou po založení rodiny, kterou ostatně žalobkyně se svojí partnerkou již mají, neboť obě již porodily dvě děti. Právní úpravu obsaženou v zákonu o registrovaném partnerství, která zakazuje partnerům osvojit děti, považovala s ohledem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva za excesivní a protiústavní, zvláště když neexistují žádné důkazy o tom, že výchova dětí rodiči homosexuálního zaměření je v něčem špatná. Navíc zákoná úprava nevylučuje, aby dítě bylo svěřeno do péče osoby žijící v registrovaném partnerství. Žalobkyně dále provedla obsáhlou rešerši právních úprav jednotlivých států v Evropě ohledně možnosti osvojení dětí homosexuálním párem a dovozovala, že český zákonodárce nebyl oprávněn k přijetí předmětné právní úpravy. V neposlední řadě se dovolávala toho, že i veřejná ochránkyně lidských práv dospěla k závěru, že právní úprava obsažená v zákoně o registrovaném partnerství je diskriminační. Žalobkyně proto navrhovala, aby věc byla předložena Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení § 13 odst. 2 zákona o registrovaném partnerství a aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 3. 12. 2014, čj. 3 Ad 18/2014-23, věc postoupil Krajskému soudu v Plzni.

Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 30. 12. 2014, čj. 30 A 154/2014-29, žalobu odmítl. Vysvětlil, že rozhodnutí správních orgánů mohou být podrobena soudnímu přezkumu správními soudy nebo obecnými soudy, a to podle toho, zda se správní rozhodnutí týká soukromoprávní nebo veřejnoprávní oblasti dotčené osoby. V dané věci se napadené rozhodnutí týká otázky osvojení, o níž rozhodují civilní soudy podle zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních. Byť sice v oblasti osvojování mají určitou omezenou pravomoc i správní orgány, jako tomu je i v posuzovaném případě, nelze podle soudu odhlédnout od toho, že se i tak jedná o soukromoprávní otázku osvojení dítěte, tudíž je namístě dovodit, že pravomoc rozhodovat v daném případě mají civilní soudy, nikoli správní soudy. Krajský soud proto žalobu podle § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítl a zároveň poučil žalobkyni o tom, že proti napadenému rozhodnutí lze podat žalobu podle občanského soudního řádu.

Proti tomuto usnesení Krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž podrobně popsala průběh správního řízení a vyslovila přesvědčení, že její žádosti o zařazení do evidence žadatelů vhodných stát se osvojiteli nebylo vyhověno pouze z toho důvodu, že žije v registrovaném partnerství. Zdůraznila, že správní orgány rozhodovaly pouze o žádosti o jejím zařazení do evidence žadatelů vhodných stát se osvojiteli, nikoliv o samotném osvojení. Rozhodnutí o žádosti o zařazení do evidence žadatelů vhodných stát se osvojiteli není podle stěžovatelky rozhodováním v soukromoprávní věci, jak mylně dovodil krajský soud. Takovou soukromoprávní věcí naopak je až samotné rozhodování o osvojení. Zařazením do evidence žadatelů vhodných stát se osvojiteli není zakládáno žádné soukromé právo, natož nárok na osvojení dítěte. Evidence žadatelů vhodných stát se osvojiteli je naopak jedním z nástrojů umožňujících orgánům veřejné moci naplňovat státní politiku a koncepci náhradní rodin-

né péče, jedná se proto o veřejnoprávní problematiku. Nepřezkoumatelnost usnesení krajského soudu spatřovala stěžovatelka v tom, že krajský soud nevyšvětlil, v čem shledává soukromoprávní povahu zápisu osoby do evidence žadatelů vhodných stát se osvojiteli, neboť pouze zjednodušeně uvedl, že osvojení je soukromoprávním institutem.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se vyjadřuje pouze k otázce pravomoci soudů. S ohledem na ojedinělost případu poukázal na to, že Krajský soud v Ostravě v jiné věci vyřešil předmětnou otázku zcela opačně a připustil soudní přezkum rozhodnutí o zařazení do evidence žadatelů vhodných stát se osvojiteli před správními soudy. Zdůraznil, že je nutné odlišit institut osvojení od procesu zprostředkování osvojení. Souhlasil s tím, že osvojení je tradičním soukromoprávním institutem, avšak proces zprostředkování osvojení spadá do oblasti sociálně-právní ochrany dětí, tedy do veřejného práva. Příslušný krajský úřad žádost posoudil a vydal autoritativní správní rozhodnutí o zařazení osoby do evidence žadatelů o osvojení. Současně vyslovil závěr, že rozhodnutí o zařazení osoby do evidence žadatelů o osvojení nezakládá žádné veřejné subjektivní právo žadatele na osvojení dítěte a k samotnému osvojení nemusí z různých důvodů dojít. Civilní soud nemá pravomoc nahradit rozhodnutí správního orgánu. Žalovaný tedy připustil soudní přezkum správními soudy. Současně ale uvedl, že není vyloučen ani závěr, že ani správní soud nemá pravomoc ve věci rozhodovat, neboť napadené rozhodnutí nezakládá žádné právo žadatele na osvojení dítěte. I kdyby bylo žádosti vyhověno, k samotnému osvojení by nemuselo z různých důvodů dojít. Předmětem správního řízení je jen administrativní zařazení žadatele do evidence, přičemž při zamítnutí žádosti nejsou takové osobě znemožněny další formy osvojení. Žadatel je totiž nadále oprávněn osvojit si dítě svého manžela, nebo i jiné dítě z titulu osoby blízké. Žadatel se může stát osvojitelem i bez procesu zprostředkování osvojení krajským úřadem. Není proto pravdou, že by neúspěšný žadatel byl zkrácen na svých právech přímo

rozhodnutím krajského úřadu, které by zakládalo, měnilo nebo rušilo žadatelova práva a povinnosti.

Stěžovatelka v replice poukázala na to, že je jí znám rovněž další případ, kdy správní soud nepopřel svou pravomoc ve vztahu k přezkumu rozhodnutí o zařazení osoby do evidence žadatelů vhodných stát se osvojiteli. V této kauze nadto byla podána ústavní stížnost, která však byla odmítnuta z toho důvodu, že stěžovatel dosud nevyčerpal opravné prostředky. Ve vztahu k vyjádření žalovaného uvedla, že v podstatě potvrdil její názor o tom, že správní soudy mají pravomoc v dané věci rozhodovat.

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

Z odůvodnění:

II.

Posouzení kasační stížnosti

(...) [11] Nejvyšší správní soud je za dané procesní situace v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto odmítavé rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda správní orgány v dané věci pochybily, či nikoli. Nejvyšší správní soud tedy zdůrazňuje, že rozsah přezkumu rozhodnutí soudu v řízení o kasační stížnosti je vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí. Jestliže krajský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda krajský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se „*merita věci*“, tedy toho, zda žaloba je důvodná a zda napadené rozhodnutí je nezákonné či nicotné nebo zda je stěžovatelkou citovaná právní úprava v zákoně o registrovaném partnerství ústavně konformní, či nikoli (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, čj. 1 Azs 24/2004-49, č. 427/2005 Sb. NSS; ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS; či ze dne 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005-65).

[12] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[13] Rozhodující a jedinou otázkou, kterou se musel zdejší soud zabývat, je posouzení, zda se na rozhodnutí správních orgánů ve věci zařazení stěžovatelky do evidence žadatelů vhodných stát se osvojiteli aplikuje § 46 odst. 2 s. ř. s., resp. zda lze taková rozhodnutí kvalifikovat jako rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávních věcech, jejichž přezkoumání není v pravomoci soudů rozhodujících podle soudního řádu správního.

[14] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem stěžovatelky a částečně i s názorem žalovaného, že pro posouzení této otázky je určující to, o jaké právní skutečnosti se ve správním řízení rozhoduje. Je tedy nutné odlišit samotné rozhodnutí o osvojení, které je ryze soukromoprávní povahy a mohou je vydat pouze soudy v občanskoprávním řízení, jak ostatně správně popsal krajský soud. Žalovaný se však v napadeném rozhodnutí k otázce osvojení, tedy přijetí cizí osoby za vlastní (srov. § 794 občanského zákoníku) přímo nevyjadřoval, nerozhodoval tedy o rodinných vztazích dotčených osob a soukromoprávních otázkách těchto osob – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, čj. 6 Ads 177/2014-49.

[15] Napadené rozhodnutí žalovaného se týkalo zařazení osoby stěžovatelky do určité veřejnoprávní evidence, konkrétně evidence žadatelů o zprostředkování osvojení, z čehož Nejvyššímu správnímu soudu vyplývá, že jde o správní řízení zakončené vydáním správního aktu, k jehož přezkoumání je dána pravomoc správních soudů. Rozhodnutí se týká veřejnoprávního statusu takové osoby, tedy *in concreto* toho, zda veřejná moc stěžovatelku považuje za osobu vhodnou pro zprostředkování osvojení, nebo nikoli, s čímž jsou spojena určitá práva a povinnosti stěžovatelky. Ze zákona o sociálně-právní ochraně dětí totiž vyplývá, že zprostředkování osvojení státními orgány představuje ingerenci veřejné moci do této ryze soukromoprávní oblasti, která je odůvodněna veřejným zájmem na ochraně dětí – srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 16. 5. 2012, čj. 3 Ads 144/2011-163, č. 2662/2012 Sb. NSS.

[16] Nejvyšší správní soud si je vědom toho - jak správně poukazuje žalovaný - že zařazení osoby do evidence žadatelů vhodných ke zprostředkování osvojení v žádném případě neznamená, že takový žadatel má „nárok“ na osvojení dítěte a že svého cíle dosáhne, neboť o této otázce bude následně rozhodovat civilní soud podle § 427 a násl. zákona o zvláštních řízeních soudních. Nezařazením stěžovatelky do této veřejnoprávní evidence jsou její šance na osvojení dítěte snižené, neřkuli vyloučené, neboť osvojení je zásadně možné poté, co bylo zprostředkováno orgány sociálně-právní ochrany dětí, protože výjimky jsou možné pouze v taxativně uvedených případech – srov. § 20 odst. 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. O to větší musí být zájem na soudním přezkumu takového správního aktu.

[17] Nelze proto dospět k závěru, který učinil žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, že nezařazením osoby do evidence žadatelů vhodných ke zprostředkování osvojení se na právním postavení takové osoby ničeho nemění, protože i v takovém případě může dotčená osoba dosáhnout osvojení za určitých podmínek. Pokud by totiž bylo tzv. „osvojení přímé“ bez nutnosti zprostředkování osvojení natolik časté a běžné, není Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé, proč by zákon o sociálně-právní ochraně dětí stanovil, že osvojení má být zásadně zprostředkováno, tedy za ingerence orgánů veřejné správy. Nejvyšší správní soud je přitom přesvědčen, že tento úkon správního orgánu musí být pod soudní kontrolou; jelikož se v dané věci nejedná o přímou ingerenci orgánu veřejné moci do soukromoprávního vztahu, jakým by např. bylo rozhodnutí o osvojení nebo svěřením dítěte do pěstounské péče (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ads 177/2014-49), je namístě dovodit, že rozhodnutí o zařazení osoby do evidence žadatelů vhodných ke zprostředkování osvojení je přezkoumatelné správními soudy dle soudního řádu správního.

Rozhlasové a televizní vysílání: běh prekluzivní lhůty

k § 32 odst. 1 písm. l), § 60 a § 61 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (v textu jen „zákon o vysílání“), ve znění zákonů č. 235/2006 Sb., č. 132/2010 Sb. a č. 406/2012 Sb.

Ve vztahu ke správním deliktům uvedeným v § 60 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, u nichž je posouzení otázky, zda lze zahájit sankční řízení, závislé na vyhodnocení obsahu zapůjčeného záznamu pořadu nebo další části vysílání, začne lhůta pro zahájení řízení o uložení pokuty stanovená v § 61 odst. 1 téhož zákona běžet až v okamžiku, kdy provozovatel vysílání (eventuálně provozovatel převzatého vysílání) doručí Radě pro rozhlasové a televizní vysílání záznam, který má náležitou technickou kvalitu ve smyslu § 32 odst. 1 písm. l) daného zákona. Ve vztahu k deliktu dle § 60 odst. 1 písm. e) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání však uvedená lhůta začne běžet buď již v okamžiku, kdy je Radě pro rozhlasové a televizní vysílání zapůjčen vyžádaný záznam, byť nemá náležitou technickou kvalitu, anebo v momentu, kdy marně uplyne lhůta pro zapůjčení vyžádaného záznamu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2015, čj. 1 As 230/2014-31)

Prejudikatura: č. 294/2004 Sb. NSS, č. 1851/2009 Sb. NSS a č. 2122/2010 Sb. NSS.

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

Žalovaná uložila žalobkyni dne 17. 6. 2014 pokutu ve výši 100 000 Kč za porušení § 32 odst. 1 písm. l) zákona o vysílání. Uvedeného jednání se měla žalobkyně dopustit tím, že na písemnou výzvu zapůjčila žalované záznam vysílání programu ACTIVE TV, který nebyl záznamem vysílání v odvysílané podobě, neboť dodaný záznam ze dne 26. 10. 2013 v čase od 3:00 hodin do 3:32 hodin nesplňoval podmínky zachování barevnosti obrazu a rovněž byl deformován ve své zvukové složce.

Rozhodnutí žalované zrušil Městský soud v Praze svým rozhodnutím ze dne 13. 11. 2014, čj. 6 A 159/2014-32, pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem (k němuž přihlédl z úřední povinnosti). Podle soudu žalovaná pochybila v tom, že předmětné řízení o správním deliktu zahájila až po uplynutí prekluzivní lhůty stanovené pro zahájení daného řízení v § 61 odst. 1 zákona o vysílání. Žalobkyně předložila žalované vyžádaný záznam televizního vysílání dne 9. 12. 2013. Lhůta pro zahájení řízení o porušení zákona, jež s tímto záznamem vysílání

souvisí, tak uplynula dnem 9. 3. 2014. Oznámení o zahájení řízení o vytýkaném porušení zákona však bylo žalobci zasláno teprve dne 18. 3. 2014, doručeno pak bylo až dne 6. 4. 2014.

Rozsudek městského soudu napadla žalovaná (stěžovatelka) kasační stížností, v níž namítla, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku běhu prekluzivní lhůty pro zahájení správního řízení dle § 61 odst. 1 zákona o vysílání. Podle uvedeného ustanovení lze správní řízení o uložení pokuty zahájit „*nejpozději do 3 měsíců ode dne, kdy* [stěžovatelce] *byl doručen záznam vyžádaný podle § 32 odst. 1 písm. l)*“. Ustanovení § 32 odst. 1 písm. l) zákona o vysílání zakotvuje povinnost provozovatele vysílání uchovávat v odvysílané podobě a v náležité technické kvalitě záznamy všech pořadů, včetně dalších částí vysílání, alespoň po dobu 30 dnů ode dne jejich vysílání a na písemnou výzvu je zapůjčit stěžovateli. Stěžovatelka jakožto odborný správní orgán je nadána pravomocí definovat uvedený neurčitý právní pojem „*náležitá technická kvalita*“, což učinila ve svém stano-

visku ze dne 7. 9. 2010. Pouze záznam, který bude naplňovat tyto požadavky náležitě technické kvality, je pak možno považovat za záznam dle § 32 odst. 1 písm. l) zákona o vysílání.

Stěžovatelka žalobkyni v žádosti o zapůjčení záznamu vysílání programu ACTIVE TV ze dne 14. 11. 2013 náležitě poučila, v jaké kvalitě má záznam předložit. Dne 9. 12. 2013 byl stěžovatelce doručen záznam vysílání, který byl označen jako záznam programu ACTIVE TV ze dne 26. 10. 2013, avšak obraz záznamu byl příliš zesvětlený a drobnější text těžko čitelný. Rovněž zvuková složka záznamu byla nevyhovující, neboť docházelo k občasnému ztlumení hlasitosti, takže moderátorce pořadu nebylo vůbec rozumět. Na základě uvedeného dospěla stěžovatelka k závěru, že zapůjčený záznam nesplňuje podmínku náležitě technické kvality, na což žalobkyni upozornila přípisem doručeným dne 6. 2. 2014. Tímto přípisem žalobkyni zároveň stanovila, v souladu s § 59 zákona o vysílání, lhůtu 14 dní (od doručení daného upozornění) k nápravě. Žalobkyně ve stanovené lhůtě (a ani později) nepřistoupila k nápravě a nezaslala stěžovatelce záznam, který by splňoval náležitě technické požadavky, a tak stěžovatelka na svém zasedání konaném dne 18. 3. 2014 rozhodla o zahájení správního řízení s žalobkyní pro porušení § 32 odst. 1 písm. l) zákona o vysílání.

Podle stěžovatelky nebylo možné ihned po obdržení závadného záznamu vysílání zahájit s žalobkyní správní řízení, a zachovat tak prekluzivní lhůtu dle § 61 odst. 1 zákona o vysílání (při výkladu počátku běhu této lhůty, k němuž dospěl městský soud). Stěžovatelka byla povinna nejprve upozornit žalobkyni na její pochybení a stanovit jí lhůtu k nápravě a až po jejím marném uplynutí byla oprávněna zahájit správní řízení pro možné porušení § 32 odst. 1 písm. l) citovaného zákona.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že pokud stěžovatelka ví, že v § 61 odst. 1 zákona o vysílání je stanovena tříměsíční objektivní prekluzivní lhůta, měla možnost uložit lhůtu dle § 59 téhož zákona tak, aby se do zmiňované prekluzivní lhůty „vešla“ a mohla řádně zahájit řízení. Podle žalob-

kyně nelze připustit výklad, podle něhož by stěžovatelka mohla uložit dle § 59 citovaného zákona libovolně dlouhou lhůtu k nápravě a tím obcházet a uměle prodlužovat prekluzivní lhůtu k zahájení řízení stanovenou v § 61 o vysílání. Smyslem uvedeného ustanovení totiž je, aby správní řízení bylo z důvodu právní jistoty zahájeno co nejdříve. Rovněž z jazykového výkladu § 61 zákona o vysílání vyplývá, že neumožňuje jakoukoliv odchylku.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8]Kasační stížnost není důvodná.

[9]Předmětem sporu v posuzované věci je otázka výkladu běhu lhůty pro zahájení správního řízení o uložení pokuty dle zákona o vysílání. Podle § 61 odst. 1 uvedeného zákona lze takové řízení „zahájit nejpозději do 3 měsíců ode dne, kdy [stěžovatelce] byl doručen záznam vyžádaný podle § 32 odst. 1 písm. l). Při ukládání pokut se postupuje podle správního řádu.“

[10] Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že uvedená lhůta je lhůtou prekluzivní (propadnou), nejedná se pouze o lhůtu pořádkovou. Jestliže tak v této lhůtě není řízení řádně zahájeno, nelze je zahájit později. Pokud bylo přeci jen po uplynutí dané lhůty zahájeno, jedná se o takovou vadu řízení, že rozhodnutí, které z něj vzejde, nemůže v následném soudním přezkumu obstát (příčemž soud k takové vadě řízení přihlíží i z moci úřední). Nutno dodat, že řízení je řádně zahájeno teprve v momentu, kdy je účastníkovi jeho zahájení oznámeno (k povaze lhůty stanovené v § 61 odst. 1 zákona o vysílání viz rozsudek městského soudu ze dne 31. 3. 2004, čj. 10 Ca 166/2003-25, č. 294/2004 Sb. NSS, shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, čj. 4 As 30/2004-45; obecně k povinnosti soudu přihlídnout *ex officio* k prekluzi práva srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009,

čj. 1 Afs 145/2008-135, č. 1851/2009 Sb. NSS, a ze dne 16. 4. 2010, čj. 7 As 11/2010-134, č. 2122/2010 Sb. NSS).

[11] Stěžovatelka výše uvedené nijak nezpochybňuje, sporným činí pouze závěr, k němuž městský soud dospěl ohledně počátku běhu dané lhůty. Podle stěžovatelky lhůta pro zahájení správního řízení o uložení pokuty dle citovaného zákona začne běžet až v momentu, kdy jí provozovatel vysílání doručí záznam pořadu nebo další části vysílání, který splňuje podmínku „*náležitě technické kvality*“ ve smyslu § 32 odst. 1 písm. l) téhož zákona. Vzhledem k tomu, že záznam předložený žalobkyní v posuzovaném případě tuto podmínku nesplňoval, nemohla dle stěžovatelky lhůta k zahájení předmětného sankčního řízení začít běžet.

[12] Se stěžovatelkou prosazovaným výkladem sporné právní otázky se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Jak jazykový, tak teleologický výklad relevantních ustanovení zákona o vysílání svědčí v dané věci výkladu, z něž vycházel při svém rozhodování městský soud.

[13] Jak je patrné z výše uvedené citace § 61 odst. 1 zákona o vysílání, dané ustanovení váže počátek běhu lhůty k zahájení řízení na moment doručení záznamu vyžádaného podle § 32 odst. 1 písm. l) téhož zákona, aniž by blíže specifikovalo, zda je pro tyto účely nutné, aby zapůjčený záznam splňoval kritérium „*náležitě technické kvality*“. Ze samotného textu daného ustanovení tento požadavek neplyne.

[14] Tento požadavek nicméně lze dovodit výkladem teleologickým, avšak ne pro případy všech řízení o pokutě vedených dle zákona o vysílání. Vyžaduje-li stěžovatelka od provozovatele vysílání záznam pořadu nebo dalších částí vysílání za účelem posouzení, zda provozovatel dodržuje právní předpisy v oblasti rozhlasového a televizního vysílání, je samozřejmě zapotřebí, aby zapůjčené záznamy byly v „*náležitě technické kvalitě*“. Jinak by stěžovatelka nemohla řádně vykonávat dohled nad dodržováním právních předpisů ze strany provozovatele vysílání a za jejich pří-

padné porušení provozovatele sankcionovat. V případě celé řady správních deliktů upravených v § 60 zákona o vysílání pak je posouzení otázky, zda je namístě zahájit sankční správní řízení, závislé na vyhodnocení obsahu zapůjčeného záznamu. V těchto případech by odporovalo smyslu zákonné úpravy, kdyby běh lhůty k zahájení řízení o pokutě zahájilo doručení záznamu v libovolné kvalitě. Provozovatel vysílání by se pak mohl vyhnout postihu za svůj případný prohřešek tím, že by stěžovatelce zapůjčil nejprve záznam v kvalitě, který by znemožnil jeho náležitou obsahovou analýzu, a teprve později by předložil záznam v náležité technické kvalitě. V případě takových deliktů lze tedy přisvědčit stěžovatelce, že lhůta pro zahájení správního řízení o uložení pokuty dle zákona o vysílání začne běžet až v momentu, kdy jí provozovatel vysílání doručí záznam pořadu nebo další části vysílání, který splňuje podmínku „*náležitě technické kvality*“ ve smyslu § 32 odst. 1 písm. l) téhož zákona.

[15] V nynější věci však stěžovatelka zahajovala řízení pro delikt dle § 60 odst. 1 písm. e) zákona o vysílání, kterého se provozovatel vysílání dopustí, pokud „*nezapůjčí [stěžovatelce] vyžádaný záznam pořadu nebo dalších částí vysílání do 15 dnů ode dne doručení žádosti podle § 32 odst. 1 písm. l) dle*“. V tomto případě tedy delikt spočívá již v samotné skutečnosti, že provozovatel vysílání buď nezapůjčí stěžovatelce v zákonem požadované době záznam vysílání v náležité technické kvalitě, anebo jej dokonce nezapůjčí vůbec. Ve vztahu k tomuto deliktu by tak bylo absurdní vázat počátek běhu lhůty k zahájení řízení o pokutě až na moment, kdy je záznam stěžovatelce doručen v náležité technické kvalitě, neboť takový moment z povahy věci ani nemusí nastat. Stěžovatelka si může vyhodnotit, zda jsou dány důvody k zahájení řízení o deliktu dle § 60 odst. 1 písm. e) zákona o vysílání, již v okamžiku, kdy jí buď je zapůjčen vyžádaný záznam, který však nemá náležitou technickou kvalitu, anebo v momentu, kdy marně uplyne lhůta pro zapůjčení vyžádaného záznamu. V tomto případě by tak přijetí výkladu prosazovaného stěžovatelkou vedlo ke zhor-

šení postavení jednotlivce, aniž by pro to byl jakýkoliv rozumný důvod.

[16] Stěžovatelce je třeba přisvědčit v tom, že je nejprve povinna přijmout opatření k nápravě dle § 59 zákona o vysílání, tj. upozornit provozovatele vysílání na porušení jeho zákonné povinnosti a stanovit mu lhůtu k nápravě. Tato lhůta by však měla být

dle § 59 odst. 2 uvedeného zákona „*přiměřená charakteru porušené povinnosti*“, stěžovatelce tak nic nebrání v tom, aby provozovatelé stanovila např. týdenní lhůtu k nápravě a aby v případě, že záznam v náležitě technické kvalitě nebude poskytnut ani v této lhůtě, mohla řádně zahájit řízení o deliktu dle § 60 odst. 1 písm. e) téhož zákona.

3236

Provoz na pozemních komunikacích: podmínky udělení řidičského oprávnění cizímu státnímu příslušníkovi

k § 2 písm. hh), § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákonů č. 320/2002 Sb., č. 411/2005 Sb. a č. 297/2011 Sb.

„Doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele“ ve smyslu § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, nemusí sám o sobě prokazovat obvyklé bydliště žadatele. Rozhodující je v souladu s § 2 písm. hh) téhož zákona skutečný fyzický pobyt, nikoliv pobyt formální.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, čj. 7 As 287/2014-36)

Prejudikatura: rozsudky Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, CILFIT (283/81, Recueil, s. I-3415), ze dne 26. 6. 2008, Wiedemann a Funk (C-329/06 a C-343/06, Sb. rozh., s. I-4635) a ze dne 26. 4. 2012, Hofmann (C-419/10).

Věc: Sebastian Johann S. proti Krajskému úřadu Karlovarského kraje o řidičské oprávnění, o kasační stížnosti žalobce.

Magistrát města Karlovy Vary, odbor dopravy, zamítl dne 28. 3. 2014 žalobcovu žádost o udělení řidičského oprávnění skupiny B.

Žalovaný, odbor dopravy a silničního hospodářství, dne 5. 5. 2014 zamítl odvolání žalobce a výše uvedené rozhodnutí I. stupně potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil u Krajského soudu v Plzni. Ten svým rozhodnutím ze dne 31. 10. 2014, čj. 30 A 73/2014-39, žalobu zamítl.

Krajský soud dospěl k závěru, že z výzvy správního orgánu I. stupně k doplnění žádosti je dostatečně zřejmé, co a proč má žadatel správnímu orgánu předložit. Nevyhovění této výzvě padá na vrub ne její nenáležitosti dikci či formě, nýbrž pevnému přesvědčení žalobce, že doklady, které již předložil, plně dosta-

čují. Námitka nedostatečného odůvodnění správních rozhodnutí není důvodná. Potvrzení o přechodném pobytu není samo o sobě dostatečným důkazem o tom, že určité místo je obvyklým bydlištěm cizince ve smyslu zákona o silničním provozu. Bylo povinností žalobce tvrdit a prokázat skutečnosti, na základě kterých by bylo nutné dospět k závěru, že má na území České republiky obvyklé bydliště. Správním orgánům není možné důvodně vytýkat, že k vyvrácení tvrzení žadatele nedovedly dokazování. Ani výpis ze živnostenského rejstříku sám o sobě není dostatečným důkazem, že osoba tam uvedená na našem území skutečně podniká a jak dlouho tu podniká. Ve sporných případech k tomu musí přistoupit další důkazy nebo jiné podklady pro vydání rozhodnutí (např. další listiny či výpovědi svědků).

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítl, že krajský soud nesprávně posoudil průkaznost dokladů o obvyklém bydlišti a dospěl k nelogickému závěru, že doklady prokazující obvyklé bydliště neprokazují obvyklé bydliště. Správní orgán I. stupně formuloval výzvu k prokázání obvyklého bydliště obecně bez toho, aby vymezil, jaké skutečnosti brání žádosti vyhovět. Nelze proto stěžovateli vytýkat, že by své důkazní povinnosti nedostál. Ve správním řízení neplatí břemeno tvrzení a důkazní v té podobě, jaká je známa z civilního procesu. Správní řízení je ovládáno zásadou vyhledávací. Obecnou výzvou správní orgán zatížil řízení vadou, která má vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí. Stěžovatel správním orgánům předložil dokumenty prokazující obvyklé bydliště. Jak by mohl prokázat faktický přechodný pobyt, není zcela jasné. Závěr, že doklady prokazující obvyklé bydliště neprokazují obvyklé bydliště, je kontradiktorní a zakládá nepřezkoumatelnost rozsudku. Stěžovatel poukázal na čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a konstatoval porušení čl. 4 Listiny základních práv a svobod. Pokud by zákonodárce zamýšlel, aby dokumenty prokazující obvyklé bydliště neprokazovaly obvyklé bydliště, formuloval by daná ustanovení jinak. Postup správních orgánů je v rozporu s § 4 odst. 1 až odst. 4 správního řádu. Správní orgán stěžovatele nepoučil, jaké jiné doklady by prokázaly jeho obvyklé bydliště. Navíc stěžovatel neovládá dobře český jazyk. Správní orgány nesprávně chápou pojmy „trvalé bydliště“ a „obvyklé bydliště“. Pouhá adresa trvalého bydliště svědčí správnímu orgánu o obvyklém bydlišti na území Německa. Co bylo překážkou pro nevyhovění žádosti, se stěžovatel dozvěděl až po vydání rozhodnutí I. stupně, tedy po koncentrační lhůtě stanovené v § 36 odst. 1 správního řádu. Krajský soud se nezabýval naplněním definice obvyklého bydliště. Stěžovatel doložil i výpis ze živnostenského rejstříku. Podložil tak, že se zdržuje na území dvou států Evropské unie za účelem podnikání. Krajský soud se touto otázkou nezabýval, což zakládá nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. Stěžovatel také na-

vrhl, aby byla položena předběžná otázka Soudnímu dvoru Evropské unie ohledně výkladu a prokazatelnosti pojmů „obvyklého bydliště“, „osobní vazby“ a „profesní vazby“ žadatele o řidičský průkaz dle článku 12 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES o řidičských průkazech. Nejvyšší správní soud je povinen předběžnou otázku položit, neboť k výkladu těchto pojmů neexistuje ustálená judikatura Soudního dvora. Dosavadní postup správních orgánů zasahuje do osobních údajů žadatelů, bankovního tajemství, obchodního tajemství, práva na obydlí a soukromí, kontrolami cizinecké policie je pak bráněno v podnikání a ve svobodě pohybu a usazování.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu „[p]ro účely tohoto zákona obvyklé bydliště na území České republiky je místo trvalého pobytu fyzické osoby na území České republiky, nebo pokud fyzická osoba nemá na území České republiky trvalý pobyt, místo na území České republiky, kde fyzická osoba 1. pobývá alespoň 185 dnů v kalendářním roce z důvodů osobních vazeb, kterými se rozumí zejména soužití ve společné domácnosti, rodinné vazby, vlastnictví nebo nájem nemovitosti, a popřípadě zároveň i z důvodů podnikání, výkonu jiné samostatně výdělečné činnosti nebo závislé práce na území České republiky, nebo 2. pobývá z důvodu osobních vazeb a pravidelně se na toto místo vrací, ačkoliv podniká, vykonává jinou samostatně výdělečnou činnost nebo závislou práci v jiném státě, není-li výkon takovéto činnosti v jiném státě omezen na dobu určitou“.

Podle § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu „[ř]idičské oprávnění lze udělit pouze osobě, která má na území České republiky obvyklé bydliště nebo zde alespoň 6 měsíců studuje“.

Podle § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu „[k] žádosti musí být přiložen doklad prokazující obvyklé bydliště ža-

datele, který nemá na území České republiky trvalý pobyt, nebo návrh jiného důkazního prostředku k jeho prokázání, nebo potvrzení o studiu podle § 82 odst. 4; dokladem prokazujícím obvyklé bydliště žadatele je zejména 1. potvrzení o přechodném pobytu podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, 2. výpis z katastru nemovitostí potvrzující vlastnická práva k nemovitosti, 3. nájemní smlouva k nemovitosti, 4. potvrzení o zaměstnání, 5. výpis z živnostenského rejstříku“.

Podle § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu „[k] žádosti o vydání řidičského průkazu podle odstavců 6 a 7 musí být přiložen doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele, který nemá na území České republiky trvalý pobyt, nebo návrh jiného důkazního prostředku k jeho prokázání; dokladem prokazujícím obvyklé bydliště žadatele je zejména 1. potvrzení o přechodném pobytu podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, 2. výpis z katastru nemovitostí potvrzující vlastnická práva k nemovitosti, 3. nájemní smlouva k nemovitosti, 4. potvrzení zaměstnavatele o zaměstnání, 5. výpis z živnostenského rejstříku“.

Pro interpretaci těchto zákoných ustanovení má význam směrnice č. 2006/126/ES, která v otázce vydávání řidičských průkazů občanům jiných členských států v zásadě převzala předchozí úpravu obsaženou ve směrnici Rady 91/439/EHS o řidičských průkazech.

Podle čl. 7 odst. 1 písm. e) směrnice 2006/126/ES „[ř]idičské průkazy se vydávají pouze žadatelům, kteří: mají obvyklé bydliště na území členského státu vydávajícího průkaz nebo mohou doložit, že už tam alespoň šest měsíců studují“.

Podle čl. 12 směrnice 2006/126/ES „[p]ro účely této směrnice se ‚obvyklým bydlištěm‘ rozumí místo, kde se určitá osoba obvykle zdržuje, tj. nejméně 185 dní v kalendářním roce, z důvodů osobních a profesních vazeb nebo v případě osob bez profesních vazeb z důvodu osobních vazeb vyplývajících z úzkých vztahů mezi touto osobou a místem, kde bydlí. Za obvyklé bydliště osoby, jejíž

profesní vazby jsou jinde než osobní vazby a která tedy střídavě pobývá na různých místech ve dvou nebo více členských státech, se však považuje místo jejich osobních vazeb, pokud se tam pravidelně vrací. Tato poslední podmínka se nepožaduje, pokud osoba pobývá v některém členském státě, aby zde vykonávala časově omezený úkol. Navštěvování vysoké školy nebo školy neznamená přesun obvyklého bydliště.“

K interpretaci pojmu obvyklého bydliště se již vyjádřil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 30. 4. 2013, čj. 4 As 40/2012-26, v němž uvedl, že „žalobce v době řízení udal adresu svého přechodného pobytu na území České republiky, na které se však fakticky nezdržoval, popř. se zde zdržoval pouze krátkodobě – v řádu dnů či po dobu několika týdnů, zatímco zákon o silničním provozu v § 2 písm. hh) vyžadoval přechodný pobyt v trvání alespoň 185 dnů“. Tento závěr dále rozvedl v rozsudku ze dne 13. 11. 2013, čj. 6 As 47/2013-68, v němž konstatoval, že „[t]ext zákona o silničním provozu (ve znění účinném v době vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti stěžovatele o přiznání řidičského oprávnění v obnoveném řízení) byl podle názoru Nejvyššího správního soudu jednoznačný. Ačkoliv lze souhlasit se stěžovatelem, že hlavním účelem § 2 písm. hh) citovaného zákona bylo definovat, který úřad je místně příslušným správním orgánem pro posouzení žádosti o řidičské oprávnění, zároveň zákonodárce využil této příležitosti, aby definoval pro účely zákona o silničním provozu též legislativní zkratku ‚přechodný pobyt‘. Užívání legislativních zkratk vede k žádoucímu zkrácení zákonného textu. V daném případě byla v rámci definice jednoho zákonného pojmu zavedena též definice zákonného pojmu jiného (což lze s jistou nadsázkou označit za verbální ekonomii zákona), nicméně zákonodárce tak učinil dostatečně srozumitelným způsobem (srov. text v závorce ‚dále jen ‚přechodný pobyt‘“). Pro splnění podmínky vymezené v § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu tedy nepostačí mít na území ČR přechodný pobyt v obecném

smyslu, jak správně dovodil krajský soud, nýbrž ve smyslu definovaném § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu.“ Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku proto ztotožnil s názorem krajského soudu, že je zcela na žalobci jako žadateli, aby doložil, že splnil podmínky pro udělení řidičského oprávnění, včetně podmínky přechodného pobytu. Stejně tak se ztotožnil se závěrem, že podle zákona o silničním provozu se musí jednat o pobyt nikoliv formální (tedy pouhé právo na území České republiky přechodně pobývat), nýbrž skutečný fyzický pobyt. Ze zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 31. 12. 2011 (viz zejména jeho § 16 a § 93 odst. 2) totiž vyplývá, že samotné potvrzení o přechodném pobytu nedokládá délku trvání přechodného pobytu cizince na území České republiky, neboť k podání žádosti postačuje odhodlání občana EU zdržovat se na území České republiky déle než 3 měsíce, které následně nemusí být naplněno. K vydání potvrzení není ani nutné trvání přechodného pobytu na území České republiky po určitou dobu.

Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že s předložením potvrzení o přechodném pobytu a výpisu z živnostenského rejstříku je počítáno v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu jako s podkladem pro vydání řidičského oprávnění. Stěžovatel nicméně přehlíží, že se jedná o důkazní prostředky, jimiž má žadatel prokázat své obvyklé bydliště na území České republiky (srov. dikci – *doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele*), přičemž hodnocení těchto důkazních prostředků provádí správní orgán. Tyto formalizované doklady samy o sobě automaticky neprokazují materiální pobyt stěžovatele na území České republiky, tedy obvyklé bydliště spočívající v užším vztahu ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Skutečnost, že zákon tyto podklady označuje jako *„doklady prokazující obvyklé bydliště žadatele“*, na uvedeném nic nemění. Toto označení nelze vnímat izolovaně jako projev legální důkazní teorie, která by zcela nelogicky a nesystematicky činila v tomto konkrétním případě výjimku ze zásady volného hod-

nocení důkazů. Jedná se toliko o legislativní zkratku pro určitý okruh podkladů. Jejím cílem zcela zjevně není zavázat správní orgán ke konkrétnímu hodnocení důkazů. V takovém případě by totiž definice obvyklého bydliště v § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu zcela postrádala smysl. Jednotlivé faktory obsažené v této definici by byly bezvýznamné, neboť rozhodující by nebyl faktický pobyt žadatele, nýbrž toliko skutečnost, zda se například nechal zapsat do živnostenského rejstříku či požádal o povolení k přechodnému pobytu. Systematický výklad tedy jednoznačně vylučuje stěžovatelovu ryze textualistickou interpretaci slov *„doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele“*. Kromě toho stěžovatelovu argumentaci vylučuje i výklad teleologický, včetně výkladu eurokonformního, jak bude rozvedeno dále. Skutečně tak platí, že *„doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele“* ve smyslu § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu nemusí prokazovat obvyklé bydliště žadatele. Za kontradiktorní může být tento závěr označen pouze při úplném opomíjení základních principů pro interpretaci právních norem. Stěžovatel při svém lpění na podle něj jediném možném významu izolovaného slova zákona (*„prokazující“*) zcela opomíjí ostatní ustanovení zákona o silničním provozu, smysl těchto ustanovení, úmysl zákonodárce a jasně formulovanou unijní úpravu, kterou zákon implementuje.

Z vnitrostátní i unijní úpravy jednoznačně plyne, že je nutné, aby žadatel prokázal svůj bližší vztah k území členského státu tím, že prokáže skutečnou délku svého pobytu na něm, a to nikoli pouze předložením dokumentu, který mu formálně pobyt na území členského státu umožňuje. Stěžovatel se sice dovolává jednotlivých částí textu zákona o silničním provozu, avšak přehlíží, že institut obvyklého bydliště definovaný pro účely zákona o silničním provozu v jeho § 2 písm. hh) požaduje, aby zde osoba pobývala po určitou dobu, čímž zákonodárce zřetelně vyjádřil materiální kritérium, tedy požadavek skutečného a nikoli pouze úředně evidovaného pobytu žadatele na území České republiky, a to

z důvodů jeho osobních vazeb k členskému státu. Předložení potvrzení o povolení k přechodnému pobytu a výpisu z živnostenského rejstříku proto samo o sobě ještě nedokládá, že zde žadatel skutečně po zákonem požadovanou dobu pobýval; není totiž důležité, kolik důkazních prostředků žadatel předloží, ale důležitý je obsah vztahů jimi založených. Ten podle Nejvyššího správního soudu v předmětné věci nenaplnuje pojem „obvyklé bydliště“ stěžovatele na území České republiky.

Pokud by Nejvyšší správní soud uznal, že žadateli stačí pro prokázání obvyklého bydliště např. pouhé předložení potvrzení o umožnění přechodného pobytu a výpisu z živnostenského rejstříku, bylo by možné, aby takový žadatel získal obvyklé bydliště ve více členských státech Evropské unie, případně ve všech současně. Takový důsledek by byl zjevně v rozporu s úmyslem českého i unijního zákonodárce zabránit „*turistice za řidičskými průkazy*“ (viz např. bod 70 rozsudku Soudního dvora ze dne 26. 4. 2012, *Hofmann*, C-419/10, nebo důvodovou zprávu k zákonu č. 297/2011 Sb., sněmovní tisk č. 300/0, rok 2011). Také teleologický výklad tedy podporuje závěr, že pouhým předložením dokladu o možnosti žadatele pobývat či podnikat na území členského státu nelze určit, že na území tohoto členského státu získal obvyklé bydliště.

Zákon o silničním provozu není koncipován tak, že každému žadateli, který předloží jeden ze zákonem uvedených dokladů, bude automaticky vydáno řidičské oprávnění, nýbrž v případě pochybností musí žadatel prokázat materiální obvyklé bydliště na území České republiky. Ustanovení § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu je nutno interpretovat jako demonstrativní výčet důkazních prostředků, jimiž žadatel může obvyklé bydliště doložit. Posouzení, zda žadatel své obvyklé bydliště prokázal, je pak věcí správního orgánu, který musí své úvahy náležitě vyjádřit ve svém rozhodnutí, což se v posuzované věci stalo.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry správních orgánů a krajského soudu, že stěžovatel neprokázal své obvyklé bydliště na

území České republiky. Potvrzení o přechodném pobytu a výpis ze živnostenského rejstříku jsou bezpochyby důkazním prostředkem svědčícím ve prospěch obvyklého bydliště stěžovatele na území České republiky, nikoliv však důkazním prostředkem jediným. Ve správním řízení byly zjištěny také skutečnosti značně zpochybňující věrohodnost tvrzení stěžovatele o jeho obvyklém bydlišti. Zejména jde o zjištění pobytové kontroly, která opakovaně v místě uváděném stěžovatelem jako místo jeho pobytu nezjistila přítomnost žádné osoby, která je uvedena v seznamu 132 osob, který visí u schránky předmětného objektu. Tato skutečnost svědčí o tom, že předmětný objekt těmito osobami není fakticky užíván. Stěžovateli bylo umožněno se s těmito podklady seznámit, přičemž v takovém případě mu i ve spojení s výzvou k odstranění vad žádosti muselo být zřejmé, že o splnění podmínky obvyklého bydliště existují závažné pochybnosti. Přesto se nesnažil jakkoli podpořit svá tvrzení jinými důkazy a toliko setrval na svém nesprávném výkladu rozhodných ustanovení zákona o silničním provozu.

Tvrzení stěžovatele, že nevěděl, jakými důkazními prostředky by mohl své obvyklé bydliště prokázat, považuje Nejvyšší správní soud za zcela účelové. Podle § 51 odst. 1 správního řádu platí, že „[k] provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.“ Je zcela nasadě, že stěžovatel mohl navrhopvat svědky k prokázání toho, že se na jím uváděné adrese skutečně zdržuje (zákonem požadovanou dobu), že má na území České republiky osobní vazby a že zde vykonává podnikatelskou činnost. Skutečný výkon podnikatelské činnosti mohl prokazovat různými listinami – smlouvami, fakturami, dalšími účetními doklady apod. Mohl navrhopvat ohledání místa svého pobytu. Nebylo tedy nutné stěžovatele vyzývat k navržení konkrétních důkazních prostředků, neboť těmi mohlo být cokoli, co může přispět ke zjištění stavu věci. I kdyby stěžovatel ve správním řízení

nebyl zastoupen osobou znalou práva, muselo by mu být zřejmé, že správní orgán nepovažuje předložené dokumenty za postačující především proto, že stěžovatel musí doložit faktický pobyt, tj. své skutečné osobní a profesní vazby na území České republiky.

Jak již bylo uvedeno, bylo na stěžovateli, aby prokázal existenci svého obvyklého bydliště na území České republiky ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Není přitom pravdou, že by správní orgány v tomto směru rezignovaly na svou povinnost zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Správní orgán I. stupně učinil řadu dotazů na německé správní orgány a vyžádal si také pobytovou kontrolu na adrese, kterou stěžovatel uvedl jako adresu svého obvyklého bydliště. Stěžovateli nic nebránilo se s těmito podklady seznámit ještě před vydáním rozhodnutí I. stupně, a navrhopvat tak další důkazy, které by mohly zvrátit možný závěr správního orgánu o tom, že stěžovatel nesplňuje podmínku obvyklého bydliště na území České republiky. Nelze přitom přisvědčit stěžovateli, že bylo pochybením správního orgánu, že takovýto závěr nevyslovil již ve své výzvě k doplnění žádosti. Jednak v tu chvíli neměl správní orgán k dispozici všechny podklady, jednak takovéto jednoznačné hodnocení podkladů by mohl provést až v rámci svého meritorního rozhodnutí. V průběhu správního řízení má žadatel právo nahlížet do správního spisu podle § 38 správního řádu (o čemž byl stěžovatel řádně poučen), a tím se seznámit s poklady rozhodnutí, nikoli s úvahami, kterými se správní orgán bude řídit při vydání rozhodnutí. Správní orgán proto postupoval správně, pokud až v odůvodnění rozhodnutí stěžovateli podrobněji sdělil, proč nemůže jeho žádosti vyhovět. Postup správního orgánu nijak neodporuje zásadám obsaženým v § 4 správního řádu nebo v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Stěžovatelův požadavek na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie Nejvyšší správní soud neshledal opodstatněný. Jak Soudní dvůr vyslovil například ve svém rozsudku ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT*, 283/81, Recueil, s. I-3415, body 10–20, překládací povinnost vnitrostátního soudu odpadá v případech tzv. *acte clair*, tj. když výklad ustanovení evropského práva je tak zřejmý, že neponechává prostor pro žádnou rozumnou pochybnost o způsobu vyřešení položené otázky.

Nejvyšší správní soud nemá žádnou pochybnost o tom, jak by měl být dotčený článek 12 výše citované směrnice 2006/126/ES interpretován. Skutečnost, že nepostačí doložení evidenční adresy k učinění závěru o existenci obvyklého bydliště ve smyslu tohoto ustanovení, je bez jakýchkoliv pochybností zřejmá již ze samotného textu tohoto ustanovení. Ten jasně hovoří o skutečných osobních a profesních vazbách žadatele o řidičský průkaz. Zcela jednoznačný význam tohoto textu podporují i přípravné práce na směrnici, v rámci nichž byl vysloven požadavek boje proti turistice za řidičskými průkazy (viz kromě výše citovaného rozsudku Soudního dvora ve věci *Hofmann* také rozsudek ze dne 26. 6. 2008, *Wiedemann a Funk*, C-329/06 a C-343/06, Sb. rozh., s. I-4635).

Je pochopitelné, že stěžovatel nepokládá interpretaci směrnice 2006/126/ES, která není v jeho prospěch, za jednoznačnou. To ovšem neznamená, že by zde objektivně rozumná pochybnost o této interpretaci existovala. Stejně tak ani stěžovatelem tvrzené množství obdobných sporů nesvědčí o nejednoznačnosti výkladu směrnice. Rozhodování o tom, zda vyvolat soudní spor, či nikoliv, je ovlivněno celou řadou faktorů (osobních, ekonomických i právních), přičemž některé z nich mohou převážet i v případě, že interpretace právní normy je zcela jednoznačná.

Zákon o dráhách: lyžařský vlek; ochranné pásmo

k § 8 a § 47 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění zákona č. 191/2006 Sb.

k zákonu č. 191/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů

ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/9/ES o lanových drahách pro dopravu osob

I. Od novely provedené zákonem č. 191/2006 Sb. dopadá zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, i na lyžařské vleky. Lyžařský vlek ovšem není lanovou dráhou, nýbrž spadá do kategorie určených technických zařízení dle § 47 odst. 1 zákona o dráhách.

II. Na technická zařízení dle § 47 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, se nevztahují ochranná pásma dráhy ve smyslu § 8 téhož zákona. Primárním důvodem regulace lyžařských vleků zákonem o dráhách je zajištění bezpečnosti a plynulosti jejich provozu pod dohledem drážního úřadu.

III. Smyslem společného zařazení lyžařských vleků a lanových drah ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/9/ES o lanových drahách pro dopravu osob je unifikace podmínek bezpečného provozu těchto zařízení a nikoli jejich unifikace v obecném smyslu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2014, čj. 3 As 131/2013-36)

Věc: Společnost s ručením omezeným FARMAHUCUL proti Krajskému úřadu Libereckého kraje, za účasti 1) Ing. Ivana K. a 2) Marie K., o umístění lyžařského vleku, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím Městského úřadu Jilemnice ze dne 16. 2. 2012 byla umístěna stavba „*Stavba nového vleku v linii stávajícího vleku (BLV I-H)*“ na několika pozemcích v katastrálním území Vítkovice v Krkonoších. Proti územnímu rozhodnutí se odvolala žalobkyně, ale její odvolání bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 6. 2012 zamítnuto a rozhodnutí I. stupně potvrzeno.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, v níž kromě jiného namítala, že se správní orgány vůbec nezabývaly otázkou ochranného pásma lyžařského vleku dle zákona o dráhách. Konkrétně poukázala na novelu tohoto zákona provedenou zákonem č. 191/2006 Sb., od jejíž účinnosti se předmětný zákon vztahuje i na lyžařské vleky. V kontextu zákona o dráhách poukázala na existenci ochranného pásma (§ 8 zákona o dráhách), které v daném případě zasahuje na sousední pozemky ostatních vlastníků, což správní orgány nezaly v potaz.

Krajský soud rozsudkem ze dne 28. 11. 2013, čj. 30A 74/2012-40, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud se mimo jiné zabýval námitkou související s ochranným pásmem dle zákona o dráhách. Předně uvedl, že ustanovení tohoto zákona dopadají i na lyžařské vleky, a to od účinnosti novely provedené zákonem č. 191/2006 Sb. Dodal, že aplikace zákona o dráhách na lyžařské vleky vyplývá i z důvodové zprávy a byla jedním z hlavních důvodů uvedené novely. Tuto skutečnost však správní orgány nezaznamenaly a stavebníka k potřebným úpravám projektové dokumentace nevedly. Projektová dokumentace ke stavbě totiž vůbec nepočítá třeba s existencí ochranného pásma. Krajský soud upozornil, že ochranné pásmo vzniká dle § 8 odst. 1 zákona o dráhách přímo ze zákona na základě rozhodnutí o umístění stavby, a právě proto by měly být všechny okolnosti související s touto problematikou zkoumány v územním řízení. Zdůraznil, že případný přesah ochranné-

ho pásma na sousední pozemky je jistě skutečností, která může zasáhnout do práv jejich vlastníků, což by mohlo vyústit až v nemožnost vydat rozhodnutí o umístění stavby.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Především nesouhlasil s výkladem, že se na lyžařské vleky vztahuje zákon o dráhách bez výjimky.

Uvedl, že novelou zákona o dráhách provedenou zákonem č. 191/2006 Sb. došlo pouze k tomu, že tomuto zákonu podléhají lyžařské vleky, které lze materiálně podřadit pod definici pojmu dráha. Na ostatní lyžařské vleky, které definici dráhy neodpovídají, se zákon o dráhách nevztahoval ani před novelou, a nevztahuje se ani po ní. Měl za to, že na některé významné typy dopravy se zákon o dráhách nepochybně vztahuje, ale není přitom objektivně nutné, aby každá stavba či zařízení, které se dráze pouze podobají, podléhaly přísné regulaci předmětného zákona. V tomto ohledu je dostatečná regulace, kterou poskytuje stavební zákon z roku 2006. Dle stěžovatele vychází napadený rozsudek pouze z jazykového výkladu zákona.

Stěžovatel napadl tvrzení krajského soudu, že lyžařský vlek je dráhou, a toto tvrzení označil za spekulaci. Upozornil na nutnou dávku obezřetnosti při práci s ochrannými pásmy a uzavřel, že u lyžařského vleku, který není dráhou, neexistuje ani ochranné pásmo. Navíc ani důvodová zpráva k zákonu č. 191/2006 Sb. neuvádí uvalení režimu ochranného pásma na každý lyžařský vlek. Nedostatečnou argumentaci krajského soudu považoval stěžovatel za důvod nepřezkoumatelnosti rozsudku.

V závěru kasační stížnosti stěžovatel dodal, že při rozhodování vyšel jak z vymezení jednotlivých kategorií drah v příslušném zákoně, tak z ustálené praxe, prováděné již za účinnosti novelizovaného zákona o dráhách. Uzavřel, že na lyžařské vleky nelze § 8 zmiňovaného zákona vztáhnout. Na podporu svých tvrzení přiložil i stanovisko drážního úřadu.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že dle ní je názor stěžovatele mylný a popírá smysl novely zákona o drá-

hách, která byla motivována především zlepšením technického stavu a bezpečnosti lyžařských vleků. Poukázala na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/9/ES o lanových drahách pro dopravu osob, kde je lyžařský vlek zahrnut pod pojem lanové dráhy. Domnívala se proto, že lyžařské vleky mohou pod pojem „dráha“ spadat. Dodala také, že § 8 zákona o dráhách se vztahuje na všechny typy drah a ne pouze za dráhy železniční. V závěru vyjádření ještě obhajovala jazykový výklad soudu a rozporovala námitku vztahující se k přizvání drážního úřadu do soudního řízení.

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

Z odůvodnění:

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) Aplikaci § 8 zákona o dráhách na lyžařské vleky dovodil krajský soud ze změny provedené novelou dle zákona č. 191/2006 Sb. Před novelou obsahoval zákon o dráhách v § 1 odst. 2 výslovnou výjimku aplikace tohoto zákona na lyžařské vleky. To bylo zmiňovanou novelou změněno, neboť lyžařské vleky byly z výjimky odstraněny. S krajským soudem i žalobkyní lze proto souhlasit, že od novely zákonem č. 191/2006 Sb. se zákon o dráhách vztahuje i na lyžařské vleky. Otázkou však zůstává, zda a jak lze na lyžařské vleky aplikovat konkrétní ustanovení tohoto zákona, včetně jeho § 8 o ochranných pásmech. Dle stěžovatele tomu tak není. Argumentaci založil na rozlišování lyžařských vleků z hlediska formálního a materiálního. Má za to, že pokud lyžařský vlek nelze pod dráhu v materiálním smyslu podřadit, není možné na něj § 8 zákona o dráhách aplikovat. Žalobkyně se naopak domnívá, že lyžařské vleky spadají pod lanové dráhy, a proto je namístě vztáhnout na ně i předmětná ustanovení zákona o dráhách.

S ohledem na argumentaci účastníků musel Nejvyšší správní soud nejprve vyřešit otázku, zda lze lyžařské vleky podřadit pod lanové dráhy ve smyslu zákona o dráhách. Zá-

kon v § 1 uvádí rozlišení drah železničních, tramvajových, trolejbusových a lanových. „*Dráhou se rozumí cesta určená k pohybu drážních vozidel včetně pevných zařízení potřebných pro zajištění bezpečnosti a plynulosti drážní dopravy*“ (§ 2 odst. 1 předmětného zákona). Naproti tomu lyžařské vleky zmiňuje zákon o dráhách v hlavě třetí části páté v § 47 odst. 1, kde jsou definována určená technická zařízení: „*Technická zařízení tlaková, plynová, elektrická, zdvihací, dopravní, pro ochranu před účinky atmosférické a statické elektřiny a pro ochranu před negativními účinky zpětných trakčních proudů, která slouží k zabezpečení provozování dráhy nebo drážní dopravy nebo lyžařských vleků, jsou určenými technickými zařízeními, která podléhají doзору podle tohoto zákona.*“ Dle tohoto ustanovení je tedy zařízení sloužící k provozování lyžařského vleku určeným technickým zařízením. Jazykovým výkladem definice je možné odhalit, že zákonodárce mezi lyžařskými vleky a dráhami rozlišuje. Vyplyvá to z užití spojky „nebo“ v té části definice, kde jsou vyjmenovány provozy, pro něž technická zařízení slouží. V daném případě se totiž jedná o tři různé, i když libovolně zaměnitelné eventuality. V případě, kdy by byl lyžařský vlek pouze speciálním druhem lanové dráhy, zcela nepochybně by jej nebylo nutné mezi uvedenými provozy samostatně uvádět. Z jazykového výkladu lze tedy dovodit, že lyžařský vlek je jakýmsi speciálním zařízením, které nespadá pod dráhy, ale uplatní se na něj režim určených technických zařízení. Rozdílný režim lyžařských vleků a lanových drah podporuje i výklad teleologický, vycházející ze smyslu zákona. Vodítkem k pochopení záměru zákonodárce je v daném případě důvodová zpráva k zákonu č. 191/2006 Sb. Jednoznačně odlišení lyžařských vleků a lanových drah vyplývá hned z prvé věty obecné části důvodové zprávy: „*Lyžařské vleky jsou vedle lanových drah součástí dopravní infrastruktury, která slouží v oblasti cestovního ruchu jako prostředek pro využití volného času obyvatel.*“ K povaze lyžařských vleků je dále v obecné části uvedeno, že „*[p]ředložený návrh směřuje především k zajištění bezpečnosti a plynulosti pro-*

vozu lyžařských vleků z hlediska technického zařízení, přepravovaných osob a obsluhujícího personálu. K dosažení tohoto cíle je navrhováno zařazení lyžařských vleků mezi určená technická zařízení podle zákona [...] o dráhách.“ (text důvodové zprávy dostupný prostřednictvím digitálního repozitáře na adrese www.psp.cz). Zařazení lyžařských vleků pod určená technická zařízení nakonec vyplývá i z vyhlášky Ministerstva dopravy č. 100/1995 Sb., kterou se stanoví podmínky pro provoz, konstrukci a výrobu určených technických zařízení a jejich konkretizace (Řád určených technických zařízení). Dle § 1 odst. 6 písm. e) uvedené vyhlášky jsou totiž lyžařské vleky dopravním technickým zařízením. Na tomto místě je vhodné připomenout princip jednoty a bezrozpornosti právního řádu, dle něhož je nutné výklad zákona založit na vnímání jednotlivých právních pojmů napříč celým systémem práva. Přihlédnout je proto nezbytné i k tomu, kam jsou lyžařské vleky zařazeny vyhláškou Ministerstva dopravy.

Uvedený závěr nezpochybňuje (ve skutečnosti naopak podporuje) ani společné zařazení lyžařských vleků a lanových drah ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/9/ES o lanových drahách pro dopravu osob. Definice užitá v této směrnici jsou důležité pro její účel, v daném kontextu směřující ke sjednocení technických podmínek lyžařských vleků a lanových drah z hlediska bezpečnosti jejich provozu. Uvedená směrnice rovněž lanové dráhy a lyžařské vleky odlišuje, ovšem to nebyl její účel. Proto se soustřeďuje na zdůraznění společných požadavků pro oba typy zařízení, což z nich ovšem stejný druh zařízení nevytváří. Podstata věci je zřetelně patrná z nařízení vlády č. 70/2002 Sb., o technických požadavcích na zařízení pro dopravu osob, které představuje také implementační normu uvedené směrnice. Rozsah úpravy, reflektující smysl směrnice, vyjadřuje § 1 uvedeného nařízení vlády slovy: „*Tímto nařízením se v souladu s právem Evropských společenství* [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/9/ES o lanových drahách pro dopravu osob, pozn. NSS] *a s meziná-*

rodní smlouvou, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv, stanoví technické požadavky na některá zařízení pro dopravu osob.“ Smyslem evropské i národní úpravy je v daném kontextu unifikace podmínek bezpečného provozu technických zařízení určitých součástí „dopravní infrastruktury“, nikoli jejich unifikace v obecném smyslu.

Z výše uvedeného výkladu je zřejmé, že lyžařský vlek není lanovou dráhou, ale spadá do kategorie určených technických zařízení dle § 47 zákona o dráhách. Zbývá proto vyřešit otázku, zda se i na určená technická zařízení vztahuje § 8 zákona o dráhách, v němž jsou zakotvena ochranná pásma dráhy.

Z hlediska systematiky zákona o dráhách je ochranné pásmo dráhy specifikováno v části druhé zákona, která se obecně vztahuje pouze na dráhy. Již z této skutečnosti je zřejmé, že § 8 zákona o dráhách se na lyžařské vleky nevztahuje, neboť ty jsou regulovány v části páté hlavy třetí zákona. Především je to však patrné ze samotného znění § 8 zákona o dráhách, v němž se explicitně uvádí, jak vypadají ochranná pásma pro dráhy celostátní, regionální, celostátní vybudované pro rychlost větší než 160 km/h, vlečky, speciální dráhy, lanové dráhy a dráhy tramvajové a trolejbusové. V uvedeném výčtu nejsou určená technická zařízení, popřípadě lyžařské vleky vůbec uvedeny. Stejně přesvědčivý je i výklad logický. Jak bylo uvedeno, lyžařské vleky spadají pod dopravní technická zařízení. Nahlednutím do vyhlášky č. 100/1995 Sb. lze zjistit, že do stejné kategorie spadají například pohyblivé schody, pohyblivé chodníky, elektrické, pneumatické a hydraulické výtahy a další. Bylo by absurdní, aby se na taková zařízení vztahovala ochranná pásma stejně jako

na daleko složitější drážní provozy. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že na lyžařské vleky § 8 zákona o dráhách nedopadá. Primárním důvodem, proč jsou zákonem o dráhách regulovány i lyžařské vleky, je zajištění bezpečnosti a plynulosti jejich provozu, což v praxi spočívá v dohledu, který nad lyžařskými vleky provádí drážní úřad. Ten kontroluje a schvaluje, zda jsou lyžařské vleky způsobilé k provozu, a rovněž kontroluje, zda má obsluha takových vleků dostatečnou kvalifikaci (blíže k tomu ve vyhlášce č. 100/1995 Sb.). Nic víc není možné z citované právní úpravy dovozovat.

Nad rámec nutného zdůvodnění lze poznamenat, že je samozřejmě možné, aby některé zařízení pro dopravu lyžařů technickou povahou spadalo pod lanové (či jiné) dráhy. V takovém případě by na něj dopadaly i veškeré podmínky, které zákon pro dráhy specifikuje. V nyní posuzované věci však žalobkyne nic takového netvrdila, a nevyplývá to ani z projektové dokumentace k zamýšlené stavbě. Předmětná stavba není žádná lanovka, naopak je přestavbou stávajícího vleku se shodnou přepravní kapacitou. Z hlediska technického se jedná o zařízení, které za pomoci tažného lana a jednomístných bubínkových unášeců táhne lyžaře ve stopě vleku do svahu, což plně odpovídá charakteristice velmi jednoduchého lyžařského vleku.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud pochybil, když na zamýšlený lyžařský vlek aplikoval podmínku ochranných pásem, která se vztahuje pouze na dráhy a nikoli na určená technická zařízení, kam lyžařské vleky spadají. Kasační stížnost je proto důvodná ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť krajský soud chybně vyhodnotil dopad zákona o dráhách na zamýšlenou stavbu. (...)

Kompetenční spory: platba za službu šíření reklamních sdělení prostřednictvím sítě elektronických komunikací

k § 2 písm. a), b) a n) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění zákona č. 247/2008 Sb.

Šíření reklamních sdělení prostřednictvím sítě elektronických komunikací není službou elektronických komunikací, nýbrž službou obsahu ve smyslu § 2 písm. n) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Objednavatel takové služby není účastníkem ani uživatelem ve smyslu § 2 písm. a) a b) uvedeného zákona. Příslušným k rozhodnutí sporu mezi objednavatelem reklamy a osobou vykonávající komunikační činnost o úhradu za šíření reklamy je soud.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 19. 8. 2014, čj. Konf 10/2014-12)

Prejudikatura: č. 1994/2010 Sb. NSS.

Věc: Spor o pravomoc mezi Českým telekomunikačním úřadem a Obvodním soudem pro Prahu 1, za účasti žalobkyně akciové společnosti T-Mobile Czech Republic a žalované společnosti s ručením omezeným Kolektiva, ve věci žaloby o zaplacení 75 600 Kč s příslušenstvím.

Žalobkyně podala proti žalované dne 12. 10. 2012 u Obvodního soudu pro Prahu 1 žalobu na zaplacení částky 75 600 Kč s příslušenstvím. Uvedla, že žalovaná si objednávkou ze dne 13. 6. 2011 u žalobkyně závazně objednala šíření reklamy, přičemž reklamním kanálem byla žalovanou zvolena reklamní SMS. Termín, po který měla být reklama šířena, byl rozčleněn na dvě části. Kampaň cílená na iPhone telefony měla být šířena od 20. 6. 2011 do 24. 6. 2011. Kampaň cílená na Android telefony měla být šířena od 18. 7. 2011 do 22. 7. 2011. Žalobkyně z uzavřené smlouvy plnila a zaslala v uvedených termínech 20 000 ks reklamních SMS uživatelům iPhone a 30 000 ks reklamních SMS uživatelům Android, celkem tedy 50 000 ks reklamních SMS. V objednávce se žalovaná v souladu s čl. V odst. 1 Obchodních podmínek reklamních kanálů (dále jen „obchodní podmínky“) zavázala uhradit žalobkyni odměnu za poskytnutí reklamního prostoru ve výši 105 000 Kč bez DPH, tj. 126 000 Kč s DPH. Žalovaná zaplatila část ceny ve výši 50 400 Kč; zbývající částku ve výši 75 600 Kč přes telefonické a písemné podmínky žalovaná neuhradila.

Obvodní soud pro Prahu 1 usnesením ze dne 11. 2. 2013, čj. 16 C 157/2012-13, rozhodl o zastavení řízení s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Českému telekomunikačnímu úřadu; současně rozhodl o nákladech řízení a o vrácení části zaplaceného soudního poplatku žalobkyni. V odůvodnění konstatoval, že podle § 103 o. s. ř. soud přihlíží kdykoliv za řízení k tomu, zda jsou splněny podmínky řízení, za nichž může rozhodnout ve věci samé. V posuzovaném případě je předmětem řízení zaplacení ceny za šíření reklamy formou SMS zpráv prostřednictvím reklamních kanálů žalobkyně zřízených v rámci veřejné komunikační sítě elektronických komunikací, jíž je žalobkyně zřizovatelem a provozovatelem. To vše se děje na základě smlouvy uzavřené mezi žalobkyní jako podnikatelem poskytujícím veřejně dostupné služby elektronických komunikací na straně jedné a žalovanou jako uživatelem na straně druhé. S ohledem na § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích je k projednání a rozhodnutí sporu příslušný Český telekomunikační úřad, jelikož předmětem řízení je spor týkající se povinností ulo-

žených dle § 64 odst. 1 citovaného zákona. Proto soud řízení zastavil pro nedostatek pravomoci (§ 104 odst. 1 o. s. ř.) a věc postoupil Českému telekomunikačnímu úřadu.

Český telekomunikační úřad (navrhovatel) následně podal zvláštnímu senátu návrh k rozhodnutí negativního kompetenčního sporu. Uvedl, že žalovaná v dané věci není účastníkem ani uživatelem veřejně dostupné služby elektronických komunikací, jak pro existenci pravomoci rozhodnout spor požaduje § 129 odst. 1 ve spojení s § 2 písm. a) a b) zákona o elektronických komunikacích. Objednávka reklamního kanálu za účelem šíření reklamy není smlouvou o poskytování veřejně dostupné služby elektronických komunikací dle § 63 zákona o elektronických komunikacích, nýbrž pouze ujednáním o šíření reklamy, byť prostřednictvím sítě elektronických komunikací. Žalovaná rovněž nebyla v souvislosti s objednanou službou účastníkem jakékoliv telefonní stanice žalobkyně. Dále poskytnuté reklamní služby nelze považovat za služby elektronických komunikací dle § 2 písm. n) zákona o elektronických komunikacích, nýbrž za služby, které nabízí obsah prostřednictvím sítě a služeb elektronických komunikací. Úhrada za tyto služby proto není povinností uloženou § 64 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích. Jelikož žalovaná není účastníkem ani uživatelem veřejně dostupné služby elektronických komunikací a současně se spor netýká povinností uložených zákonem o elektronických komunikacích nebo na jeho základě, nemá navrhovatel pravomoc rozhodnout předložený spor dle § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích. Navrhovatel doplnil, že k rozhodnutí sporu není příslušný ani dle § 127 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, neboť žalovaná není osobou vykonávající komunikační činnost. Navrhovatel uzavřel, že k projednání a rozhodnutí sporu je příslušný soud.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci žaloby o zaplacení 75 600 Kč s příslušenstvím je soud.

Z odůvodnění:

(...) Navrhovatel je zřízen podle § 3 zákona o elektronických komunikacích jako ústřední správní úřad pro výkon státní správy ve věcech stanovených tímto zákonem, včetně regulace trhu a stanovování podmínek pro podnikání v oblasti elektronických komunikací a poštovních služeb.

Ustanovení § 108 odst. 1 písm. g) zákona o elektronických komunikacích zakládá pravomoc navrhovatele rozhodovat ve sporech tam, kde tak stanoví tento zákon; pravidla pro rozhodování účastnických sporů obsahuje zákon v § 129 odst. 1: „*Úřad rozhoduje spory mezi osobou vykonávající komunikační činnost (§ 7) na straně jedné, a účastníkem, popřípadě uživatelem na straně druhé, na základě návrhu kterékoliv ze stran sporu, pokud se spor týká povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě. Úřad rovněž rozhoduje spory v případech, kdy na straně osoby vykonávající komunikační činnost (§ 7) nebo účastníka, popřípadě uživatele, došlo ke změně na jinou osobu, zejména z důvodu postoupení pohledávky, převzetí dluhu, přistoupení k závazku.*“

Podle ustáleného výkladu zvláštního senátu (srov. např. usnesení ze dne 14. 9. 2009, čj. Konf 38/2009-12, č. 1994/2010 Sb. NSS) je třeba současného naplnění dvou podmínek k tomu, aby byla dle výše citovaných pravidel první věty § 129 odst. 1 založena pravomoc navrhovatele rozhodnout účastnický spor.

První podmínkou je osobní předpoklad spočívající jednak na straně osoby, která musí vykonávat komunikační činnost, již se podle § 7 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích rozumí „a) *zajišťování sítí elektronických komunikací, b) poskytování služeb elektronických komunikací, c) provozování přístrojů (§ 73)*“; službou elektronických komunikací se rozumí dle § 2 písm. n) zákona o elektronických komunikacích „*služba obvykle poskytovaná za úplatu, která spočívá zcela nebo převážně v přenosu signálů po sítích elektronických komunikací, včetně telekomunikačních služeb a přenosových služeb v sítích používaných pro rozhlasové*

a televizní vysílání a v sítích kabelové televize, s výjimkou služeb, které nabízejí obsah prostřednictvím sítí a služeb elektronických komunikací nebo vykonávají redakční dohled nad obsahem přenášeným sítěmi a poskytovaným službami elektronických komunikací; nezahrnuje služby informační společnosti, které nespočívají zcela nebo převážně v přenosu signálů po sítích elektronických komunikací“. Osoba účastníka musí splňovat charakteristiku stanovenou § 2 písm. a) zákona o elektronických komunikacích („účastníkem se rozumí každý, kdo uzavřel s podnikatelem poskytujícím veřejně dostupné služby elektronických komunikací smlouvu na poskytování těchto služeb“), popřípadě osoba uživatele musí splňovat charakteristiku stanovenou § 2 písm. b) zákona o elektronických komunikacích („uživatel se rozumí každý, kdo využívá nebo žádá veřejně dostupnou službu elektronických komunikací“); veřejně dostupnou službou elektronických komunikací se dle § 2 písm. o) citovaného zákona rozumí „služba elektronických komunikací, z jejíhož využívání není nikdo předem vyloučen“.

Druhou nezbytnou podmínkou je věcný předpoklad, jenž vychází z ustanovení „pokud se spor týká povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě“, přičemž zaplacení ceny je podle § 64 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích jednou ze základních povinností účastníka, popř. uživatele veřejně dostupné služby elektronických komunikací.

Zvláštní senát zkoumal naplnění podmínek rozhodovací pravomoci navrhovatele ve smyslu § 129 odst. 1 věty první zákona o elektronických komunikacích.

Z výpisů vycházejících z databáze navrhovatele a z obchodního rejstříku je zřejmé, že žalobkyně je osobou vykonávající komunikační činnost. Žalovanou ovšem nelze považovat za účastníka ani uživatele, neboť s žalobkyní v souvislosti s projednávaným sporem neuzavřela žádnou smlouvu o poskytování veřejně dostupných služeb elektronických komunikací, resp. takovou službu nevyužívala ani nežádala. Smluvní vztah založený

objednávkou reklamního kanálu za účelem šíření reklamy ze dne 13. 6. 2011 nenaplňuje obsahové náležitosti smlouvy o poskytování veřejně dostupné služby elektronických komunikací vymezené v § 63 zákona o elektronických komunikacích. Žalovaná rovněž nebyla (v rámci posuzovaného vztahu) účastnicí žádné telefonní stanice, ani sama jinak nevyužívala či nežádala jiné služby elektronických komunikací (volání, internet, SMS či MMS zprávy apod.). Skutečnost, že žalovaná neměla postavení účastníka či uživatele, potvrzují i obchodní podmínky. Žalovaná je v obchodních podmínkách (čl. I bod 1) označena jako „partner“. Odlišně od ní je v čl. I bodu 11 definován „zákazník“ jako každý, kdo má zájem uzavřít nebo má s žalobkyní uzavřenu smlouvu o poskytování služeb elektronických komunikací či je uživatelem těchto služeb anebo kterému je reklama adresována. Definice osoby zákazníka (kterým žalovaná být nemůže) tak v sobě zahrnuje účastníka a uživatele ve smyslu § 2 písm. a) a b) zákona o elektronických komunikacích. Žalovaná jako objednatelka šíření reklamy tedy nesplňuje osobní podmínku nutnou pro existenci pravomoci navrhovatele rozhodnout spor.

Naplněna ovšem není ani věcná podmínka. Pravomoc navrhovatele rozhodnout spor v této věci by byla dána, pokud by šlo o spor o zaplacení ceny za služby elektronických komunikací. Z definice služeb elektronických komunikací obsažené v § 2 písm. n) zákona o elektronických komunikacích však vyplývá, že službou elektronických komunikací nelze rozumět každou službu, která bude přístupná účastníkovi osobou vykonávající komunikační činnost prostřednictvím její sítě a služeb elektronických komunikací; výjimkou patrnou z formulace citovaného ustanovení jsou služby, jejichž užívání, resp. přístup k jejich obsahu poskytovatel (osoba vykonávající komunikační činnost) zprostředkuje sice svou sítí a prostřednictvím služeb elektronických komunikací, nicméně obsah samotné služby závisí na poskytovateli takové služby.

Zvláštní senát při úvaze o povaze dotčené služby vycházel z podkladů přiložených k žalobě. Z objednávky reklamního kanálu za

účelem šíření reklamy ze dne 13. 6. 2011 plyne, že žalobkyně poskytla žalované jako objednavateli (zadavateli) reklamy kanál pro její šíření, konkrétně kanál SMS. Samotnou reklamu však měla dodat žalovaná. V čl. IV bodu 3 obchodních podmínek je uvedeno, že žalobkyně poskytuje žalované na základě smlouvy pouze prostor pro šíření reklamy; vytvoření reklamy si přitom zajišťuje žalovaná. Z daňového dokladu ze dne 31. 7. 2011 je patrné, že žalobkyně žalované fakturovala za „mobilní reklamu“. Z uvedených dokumentů je zřejmé, že žalobkyně umožnila žalované, aby prostřednictvím sítě elektronických komunikací žalobkyně a prostřednictvím služby elektronických komunikací (SMS) šířila svoje reklamní sdělení. Žalobkyně tak pouze svou sítí a prostřednictvím služby elektronických komunikací zprostředkovala šíření reklamy žalované konkrétním účastníkům či uživatelům. Obsah samotné služby (reklamy)

však závisel na žalované, nikoliv na žalobkyni. Zvláštní senát proto shledal, že předmětná služba odpovídá službě obsahu ve smyslu § 2 písm. n) zákona o elektronických komunikacích, která podle citovaného ustanovení není službou elektronických komunikací. Spor o zaplacení ceny za takovou službu pak není sporem o plnění povinností uložených na základě zákona o elektronických komunikacích.

Lze tak uzavřít, že v posuzovaném případě žalovaná nemá postavení účastníka či uživatele a poskytnuté služby obsahu nejsou službou elektronických komunikací, jak vyžaduje § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích; pravomoci soudů se tedy tato věc nevymyká, neboť podle § 7 odst. 1 o. s. ř. soudy rozhodují „spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány“.

3239

Správní řízení: cizojazyčná listina

Právo průmyslového vlastnictví: zrušení patentu

k § 16 odst. 1 a 2 a § 53 odst. 6 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Provedení důkazu cizojazyčnou listinou, aniž by byl proveden její překlad do českého jazyka, je ve správním řízení přípustné, není-li o jejím obsahu v řízení sporu (k § 16 odst. 1 a 2 a § 53 odst. 6 správního řádu z roku 2004).

II. Neopatření překladu cizojazyčné listiny, jíž je prováděn důkaz, může představovat vadu řízení, jestliže účastník v řízení před správním orgánem namítl, že tato skutečnost bránila uplatnění jeho práva vyjádřit se k podkladu rozhodnutí. K takové vadě soud přihlíží jen k námitce (k § 16 odst. 1 a 2 a § 53 odst. 6 správního řádu z roku 2004).

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2015, čj. 9 As 12/2014-60)

Prejudikatura: č. 2288/2011 Sb. NSS.

Věc: Ing. Marek H. proti Úřadu průmyslového vlastnictví, za účasti akciové společnosti O2 Czech Republic (dříve akciová společnost Telefónica Czech Republic), o zrušení patentu, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 23. 9. 2010 předseda žalovaného namítl rozklad proti rozhodnutí žalovaného, jímž byl zrušen patent žalobce č. 286 163

s názvem „Způsob přenosu dat mezi prvním účastníkem a druhým účastníkem a/nebo internetem a zařízení k provádění tohoto

způsobu“ (dále jen „patent“) podle § 23 odst. 1 písm. a) zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích. Rozhodnutí žalovaného vycházelo především ze dvou dokumentů označených žalovaným jako dokumenty D3 a D5. Dokument D3 je částí české publikace věnující se datovým přenosům a dokument D5 jsou technické zprávy z jednání ADSL Fóra konaných v květnu 1996, březnu 1997 a červnu 1997. Vynález dle žalovaného nesplňoval podmínky patentovatelnosti podle § 3 odst. 1 zákona o vynálezech a zlepšovacích návrzích, neboť přenos dat popsaný ve vynálezu vyplývá pro odborníka z doloženého stavu techniky popsaného v označených dokumentech.

Proti rozhodnutí předsedy žalovaného brojil žalobce u Městského soudu v Praze. V žalobě uplatnil tři žalobní body, z nichž jeden je relevantní pro řízení před rozšířeným senátem. V něm poukazoval na nepřezkoumatelnost právních závěrů žalovaného o nedostatku vynálezecké činnosti. Dokument D3 neuvádí znak, že „*se data přenášejí řízeně druhým účastníkem a/nebo poskytovatelem internetu*“, znak, že „*telefonní ústředna řízeně komutuje datové okruhy*“, a dokument D3 odborníka od komutace okruhů naopak odvádí. Dokument D5 neříká o přenosu dat zcela nic.

Městský soud svým rozhodnutím ze dne 25. 9. 2013, čj. 9 A 247/2010-85, žalobu zamítl. Konstatoval, že závěry žalovaného o obsahu dokumentů D3 a D5 jsou srozumitelné a logické a prokazují nedůvodnost žalobcovy námitky. Dokument D3 označuje datové přenosy v hostitelských sítích na principu komutace okruhů za nouzové řešení s řadou nedostatků, což podle soudu dokládá zřejmost takového řešení. Možnost přenášet data řízeně druhým účastníkem a/nebo poskytovatelem internetu správní orgány dovodily ze samotné podstaty technologie ADSL. Také v dokumentu D5 je znázorněno a popsáno, jakým způsobem (prostřednictvím jakých technických zařízení) jsou data v rámci technologie ADSL přenášena. V souzené věci žalovaný správně dovodil, že pro odborníka způsob přenosu dat a zařízení pro provádění

tohoto způsobu přenosu dat, které jsou popsány v patentových nárocích, vyplývají zřejmým způsobem z doloženého stavu techniky, a nevyžadují tudíž vynálezeckou činnost.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž mimo jiné namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného a městského soudu. Zpochybnil posouzení, zda patentem chráněné řešení je či není výsledkem vynálezecké činnosti. Žalovaný ani městský soud neprovedli přezkoumatelnou úvahu o nedostatku vynálezecké činnosti. Samotné konstatování, že nedostatek vynálezecké činnosti lze dovodit z kombinace dokumentů D3 a D5, nemůže obstát ani tehdy, bylo-li uvedeno, že pro odborníka chráněné řešení vyplývá ze stavu techniky doloženého těmito dokumenty.

Při předběžném posouzení věci devátý senát zjistil, že dokument D5 je vyhotoven v anglickém jazyce, žalovaný jím provedl důkaz a pro posouzení věci je podstatný. V otázce provádění důkazů v cizím jazyce ve správním řízení dle správního řádu existují v judikatuře Nejvyššího správního soudu názorové rozpory.

K přípustnosti důkazu cizojazyčnou listinou ve správním řízení se přiklonil šestý senát v rozsudku ze dne 17. 7. 2008, čj. 6 As 41/2007-74.

Naproti tomu čtvrtý senát v rozsudku ze dne 30. 9. 2011, čj. 4 As 12/2011-100, vyjádřil právní názor, že správní orgán nemůže provádět cizojazyčnou listinou důkaz, aniž by si opatřil její oficiální překlad do českého jazyka. Takový postup je v rozporu s § 16 odst. 1 správního řádu z roku 2004 a je vadou řízení, k níž soud přihlíží i bez návrhu, neboť mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé a brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů. To potvrzuje také sedmý senát v rozsudku ze dne 4. 7. 2013, čj. 7 As 48/2013-39.

Devátý senát proto předložil věc rozšířenému senátu podle § 17 odst. s. ř. s. Otázka, jež je v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena rozdílně, zní, zda je správní orgán povinen zajistit vždy úředně

ověřený, případně alespoň prostý překlad listiny vyhotovené v cizím jazyce, již je prováděn důkaz, a zda nepořízení úředně ověřeného překladu je vadou řízení, ke které soud ve správním soudnictví přihlíží z úřední povinnosti.

Devátý senát se přiklonil k právnímu názoru vyslovenému šestým senátem. Dovodil, že § 16 odst. 1 správního řádu z roku 2004 ukládá povinnost v řízení jednat a písemnosti vyhotovovat v českém jazyce (s výjimkou o použití slovenštiny), tzn. vést v tomto jazyce vzájemnou komunikaci mezi správním orgánem a účastníky řízení. Na provedení důkazu cizojazyčnou listinou se vůbec nevztahuje (viz např. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. II. vyd. Praha : Bova Polygon, 2012, s. 203 – 204).

Otázku písemností v cizím jazyce částečně řeší § 16 odst. 2 správního řádu z roku 2004, a to předkládání cizojazyčných písemností účastníkem; neupravuje však situaci, kdy si cizojazyčné dokumenty opatří správní orgán sám. Pro aplikaci příslušného ustanovení postačí, pokud si cizojazyčným dokumentem, který předložil účastník, správní orgán ve správním řízení dále nakládá, aniž by účastníka vyzval k předložení úředně ověřeného překladu. Umožňuje tak účastníkům předkládat ve správním řízení i cizojazyčné dokumenty, souhlasí-li s tím správní orgán. Názor vyslovený v rozsudcích čtvrtého a sedmého senátu by znamenal, že předložení cizojazyčné listiny účastníkem, akceptované správním orgánem, povede současně k tomu, že ji bude muset nechat sám obratem úředně přeložit. Účelem tohoto ustanovení je naopak, aby v případě, že správní orgán rozumí cizímu jazyku, ve kterém je listina vyhotovena, nebylo nezbytné nechávat ji úředně přeložit. Jestliže nemusí mít správní orgán úředně ověřený překlad listiny předkládané účastníkem, není nezbytné, aby si jej musel obstarat u listin, které si opatří sám.

Zajistit překlad do českého jazyka bude namístě, pakliže jiný účastník než ten, který listinu předkládal, o to požádá, a je otázkou, zda by muselo jít vždy o úředně ověřený překlad. Pořízení úředně ověřeného překladu by bylo minimálně vhodné, pokud vznikne mezi

účastníky či účastníkem a správním orgánem spor o význam překladu. Nicméně i v takovém případě se může správní orgán rozhodnout nést riziko námitky nesprávně zjištěného skutkového stavu, jak uvádí rozsudek šestého senátu.

Trvání na úředně ověřeném překladu jakékoliv listiny vždy je neodůvodněné a nadbytečně by zatěžovalo správní orgán i účastníky řízení, některá správní řízení by vyžadování tohoto postupu mohlo dokonce paralyzovat (např. i u žalovaného). Zákon o vynálezech a zlepšovacích návrzích v případě řízení o udělení patentu předepisuje jako jeho povinnou součást úplný průzkum přihlášky vynálezu (§ 33 a § 34), v rámci kterého je žalovaným zjišťován stav celosvětové techniky z desítek či stovek dokumentů, které budou jen výjimečně dostupné v českém jazyce. Není zřejmě náhodou, že všechny shora citované rozsudky se týkají právě činnosti žalovaného v oblasti průmyslového vlastnictví.

Výše citované rozsudky čtvrtého a sedmého senátu dovozují nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů, jsou-li založena na cizojazyčných dokumentech ve spisu, a proto je třeba k této vadě přihlížet i bez námitky. S tímto závěrem se devátý senát neztotožnil. Tato okolnost nemůže způsobovat nepřezkoumatelnost rozhodnutí za situace, kdy správní orgán i účastníci řízení budou listině rozumět. Odvolací orgán ve správním řízení nebo soud ve správním soudnictví bude schopen příslušné rozhodnutí také přezkoumat, a to buď tak, že danému jazyku rozumí, nebo tak, že si nechá listinu úředně přeložit. Náklady na pořízení překladu pak uloží uhradit neúspěšnému účastníkovi, pokud není osvobozen od soudních poplatků (§ 60 odst. 4 s. ř. s.).

Žalovaný k předkládacímu usnesení devátého senátu uvedl, že formalistický přístup čtvrtého senátu by paralyzoval jeho činnost, při níž musí prostudovat například všechna ostatní technická řešení z daného oboru publikovaná kdekoliv na světě. Jeho zaměstnanci jsou nejen experty v příslušných technických oborech, ale k jejich kvalifikaci patří i znalost cizích jazyků; denně pracují s cizojazyčnými

texty. Tak je tomu i u zahraničních patentových úřadů. Používají databázi obsahující asi 80 milionů technických popisů, z nichž minimum je v českém jazyce, přičemž jejich oficiální překlad je časově a finančně nereálný.

Možnost nepožadovat po účastnících úřední překlad dle § 16 odst. 2 správního řádu z roku 2004 je k užítu nejen účastníkům, ale rovněž správnímu orgánu, neboť ten je povinen zjistit skutkový stav bez důvodných pochybností. Jednání před žalovaným je v českém jazyce – je v něm předkládán návrh a vyhotoveno rozhodnutí. Jaké skutečnosti vyplývají z relevantních cizojazyčných dokumentů, je podrobně uvedeno v rozhodnutí. Jestliže § 16 odst. 2 správního řádu z roku 2004 dává správnímu orgánu možnost vzdát se překladu i v neurčitém množství případů do budoucna, pak zřetelně dává možnost užití cizojazyčných dokumentů i jako důkazního prostředku.

Rovnost účastníků řízení nespočívá v tom, že při předložení cizojazyčné listiny jedním účastníkem má druhá strana právo žádat úřední překlad této listiny, ale může předkládat důkazy, jež mají tvrzení prvního účastníka vyvrátit. Správní orgán překlad vyžadovat nemusí. I když účastníci dostatek podkladů nepředloží, je povinen si je vyhledat sám. Nutnost provedení překladu vždy (či na žádost účastníka) by značně zvýšila náklady na odstranění průmyslového práva nesplňujícího zákonné podmínky pro zápis, čímž by byla vytvořena překážka spravedlivého procesu. Zápisu jakéhokoliv technického řešení by navrhovatelé dosahovali snadno za poplatek 500 či 1 000 Kč, zatímco na jeho odstranění by třetí osoby vynakládaly značné prostředky.

Na podporu svého názoru žalovaný odkázal na zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 3. 12. 2013, dle níž ve správním řízení může být proveden důkaz cizojazyčnou listinou bez úředního překladu do jazyka českého a která upozorňuje na specifičnost řízení jím vedených. Důsledné lpění na úředně ověřeném překladu by neodpovídalo potřebám vyplývajícím ze zákona a z mezinárodních smluv (požadavek na nezatěžování účastníků formalizmem a ověřováním) a bylo by i neúměrně nákladné.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že provedení důkazu cizojazyčnou listinou, aniž by byl proveden její překlad do českého jazyka, je ve správním řízení přípustné, není-li o jejím obsahu v řízení sporu. Neopatrění překladu cizojazyčné listiny, již je prováděn důkaz, může představovat vadu řízení, jestliže účastník v řízení před správním orgánem namítl, že tato skutečnost bránila uplatnění jeho práva vyjádřit se k podkladu rozhodnutí. K takové vadě soud přihlíží jen k námitce. Rozšířený senát věc vrátil k projednání a rozhodnutí devátému senátu.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[18] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[19] Přípustnost provedení důkazu cizojazyčnou listinou ve správním řízení dovodil šestý senát v citovaném rozsudku čj. 6 As 41/2007-74. Shledal, že „*správní řád [z roku] 1967 neobsahoval [...] ani pravidla pro předkládání listin vyhotovených v cizím jazyce. V použití cizojazyčné listiny jako podkladu v řízení nebyl správní orgán v zásadě nijak omezen a bylo na něm, zda podstoupí riziko vlastního překladu, které mohlo případně vyústit i v námitku nesprávného zjištění skutkového stavu některým z účastníků řízení.*“ Stejný princip podle tohoto rozsudku obsahuje i § 16 odst. 2 správního řádu z roku 2004, který „*pouze primárně přenáší odpovědnost za překlad cizojazyčné listiny na účastníka, který ji jako důkaz předkládá, nicméně správní orgán může bráně překladu vzít plně na sebe.*“ Ve vztahu ke stěžovateli (kterým byl žalovaný) dovodil, že se „*dokonce do značné míry dá oprávněně očekávat, že disponuje natolik jazykově zdatným aparátem, aby byl schopen bez nutnosti využívat služeb tlumočnicků plnit jeden ze základních úkolů v řízení [...], tj. provádět úkoly rešeršní. Předpokládat, že to*

ho stěžovatel není schopen, popřípadě mu možnost bezprostředně hodnotit cizojazyčné dokumenty dokonce upírat, by znamenalo fakticky stěžovatele znehybnit v jeho funkcích. Odmítnout přípustnost přímého dokazování cizojazyčnou listinou, jakkoliv takový důkaz s sebou nese riziko poměrně snadného zpochybnění [...] nelze.“ Na tento názor pak šestý senát navázal v rozsudku ze dne 27. 10. 2011, čj. 6 As 20/2011-230.

[20] Opačné stanovisko vyjádřil čtvrtý senát ve shora citovaném rozsudku čj. 4 As 12/2011-100. S odvoláním na § 16 odst. 1 správního řádu z roku 2004 a na to, že stěžejním důkazním prostředkem, z něhož správní orgány při svém rozhodování vycházely, je toliko anglicky psaný dokument zachycující slovní popis amerického patentu, kterým byl proveden důkaz, aniž si správní orgán opatřil jeho oficiální překlad do českého jazyka, dovodil, že „příslušnou část řízení musel vést v anglickém jazyce. [...] [P]rovedením důkazu listinou vyhotovenou pouze v anglickém jazyce porušil § 16 odst. 1 větu první správního řádu z roku 2004, které mu ukládá v řízení jednat v jazyce českém. Samotná skutečnost, že stěžejní důkazní prostředek není ve spisu obsažen v českém jazyce, představuje podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. To platí tím spíše za situace, kdy si účastníci správního řízení již v průběhu správního řízení předmětnou listinu překládali každý jinak a určitým pasážím tohoto dokumentu přikládali diametrálně odlišný význam.“ Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Asz 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS, „[k]rajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).“ Čtvrtý senát uzavřel, že uvedený postup byl vadou řízení a bránil soudnímu přezkumu rozhodnutí v mezích žalobních bodů, „neboť vzhledem k absenci českého překladu klíčového dů-

kazního prostředku si soud rozhodující ve správním soudnictví nemůže učinit náležitý úsudek o tom, jaký byl v průběhu správního řízení zjištěn skutkový stav“, a k této vadě měl soud přihlédnout z úřední povinnosti.

[21] Na uvedený závěr čtvrtého senátu odkazoval i sedmý senát v již citovaném rozsudku čj. 7 As 48/2013-39 a dodal, že „Nejvyšší správní soud tímto nepředjímá závěr, zda skutečně v předmětném správním řízení došlo k porušení § 16 správního řádu [z roku 2004]. Podstatou výše citovaných pasáží judikatury je primárně skutečnost, že případné porušení § 16 správního řádu [z roku 2004] podobným způsobem, jaký byl stěžovatelem namítán v této věci, je otázkou, kterou je nutno posoudit z úřední povinnosti.“

[22] Z výše uvedeného je zřejmé, že ve svých rozhodnutích šestý senát připouští možnost provádět ve správním řízení důkaz listinou vyhotovenou v cizím jazyce (u žalovaného pak takový postup předpokládá), zatímco čtvrtý a sedmý senát považují tento postup bez dalšího za podstatnou vadu řízení, která brání soudnímu přezkumu napadeného rozhodnutí a mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí, k níž soud přihlíží z úřední povinnosti. Popsaný rozpor v judikatuře rozšířený senát dosud neřešil. Pravomoc rozšířeného senátu je tudíž dána.

III.2 Posouzení věci

[23] Rozšířený senát považuje za vhodné předeslat, že součástí právního řádu České republiky není (na rozdíl od jiných států) žádný zákon o státním jazyce. Ani Ústava nestanoví, že státním (úředním) jazykem je český jazyk. Je tím bezpochyby zdůrazněno, že Česká republika je státem založeným na principu občanském (viz Preambule Ústavy), dle článku 1 „na účte k právům a svobodám člověka a občana“. Příslušnost k národnosti české (být většinové) nepoživá žádných ústavních výhod, naopak dle článku 24 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) „[p]říslušnost ke kterékoli národnosti nebo etnické menšině nesmí být nikomu na újmu“. Článek 25 odst. 2 Listiny proto také garantuje občanům příslušejícím k národ-

nostním a etnickým menšinám za podmínek stanovených zákonem mj. i právo užívat je- jich jazyka v úředním styku (k tomu srov. § 9 zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin). Článek 37 odst. 4 Listiny stanoví, že ten „[k]do prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočnicka“. Takto stanovené ústavní mantinely, prováděné řadou právních předpisů, zejména procesních, sledují legitimní cíl, a to, aby v řízeních vedených orgány veřejné moci (správními orgány a soudy) účastníci řízení neutrpěli na svých právech újmu z důvodu, že neovládají jednací jazyk, a nebyli tím znevýhodněni. Respektuje tak zásadu rovnosti zbraní. Nesporně stejný cíl sleduje obecně požadavek zákona, aby naopak v řízení předložená, popř. k důkazu provedená cizojazyčná listina, byla přeložena do jazyka, je- muž účastník rozumí (přitom nemusí jít vždy současně o úřední jednací jazyk).

[24] Správní řád z roku 1967 účinný do 31. 12. 2005, který obecně upravoval procesní otázky řízení před orgány veřejné správy, tj. způsob výkonu veřejné moci dle čl. 2 odst. 3 Ústavy, neobsahoval úpravu jednacího („úředního“) jazyka. Tento institut byl zakotven ve zvláštních právních předpisech, a to ne vždy jednotně (např. srov. § 46a zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách; § 68 odst. 6 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře; § 89 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti). Absenci obecné úpravy jednacího jazyka (i pro řízení, která ani takovou úpravu neměla) odstranil s účinností od 1. 1. 2006 až nový správní řád z roku 2004 v § 16. Lze seznat (viz níže), že obsah tohoto ustanovení byl inspirován i právní úpravou jednacího jazyka ve zvláštních předpisech, v té době účinných.

[25] Podle pravidla od obecného ke zvláštnímu není důvod se domnívat, že nové zakotvení institutu jednacího jazyka ve správním řádu s účinností od 1. 1. 2006 stanoví požadavky pro naplnění shora uvedeného legitimního cíle přísnější a vůči účastníkům méně vstřícné, než dosud stanovené ve zvláštních předpisech. Takový záměr neplyne

ani z důvodové zprávy k správnímu řádu z roku 2004, naopak nová úprava „by měla zajis- tit jednotu, alespoň v českém jazyce. Účast- níci řízení mohou jednat a písemnosti mohou být předkládány i v jazyce sloven- ském.“ Jednací jazykem, v němž je řízení ve- deno a v němž vzájemná komunikace mezi správním orgánem a účastníky řízení probíhá, je jazyk český, popř. slovenský (z důvodů společných historických tradic).

[26] Z § 16 odst. 1 správního řádu z roku 2004 jako obecného předpisu pro správní řízení vyplývá, že „[v] řízení se jedná a píse- mnosti se vyhotovují v českém jazyce. Účast- níci řízení mohou jednat a písemnosti mohou být předkládány i v jazyce sloven- ském.“ Jednací jazykem, v němž je řízení ve- deno a v němž vzájemná komunikace mezi správním orgánem a účastníky řízení probíhá, je jazyk český, popř. slovenský (z důvodů společných historických tradic).

[27] Odstavec 2 citovaného ustanovení správního řádu z roku 2004 stanoví, že „[p]ísemnosti vyhotovené v cizím jazyce mu- sí účastník řízení předložit v originálním znění a současně v úředně ověřeném překla- du do jazyka českého, pokud správní orgán nesdělí účastníkovi řízení, že takový překlad nevyžaduje. Takové prohlášení může sprá- vní orgán učinit na své úřední desce i pro ne- určitý počet řízení v budoucnu.“ Je proto vý- jimkou z povinnosti stanovené v § 16 odst. 1 správního řádu z roku 2004 a připouští před- ložení originálu listiny účastníkem i v jiném „cizím“ jazyce, avšak s úředně ověřeným pře- kladem. Z dalšího textu je zřejmé, že zákono- dárce předpokládá komunikaci mezi sprá- vním orgánem a účastníkem. Od předložení úředně ověřeného překladu může správní or- gán upustit, buď výslovně, nebo i mlčky tím, že s předloženou cizojazyčnou listinou v říze- ní nakládá, aniž by k doložení úředně ověre- ného překladu cizojazyčné listiny účastníka v konkrétním případě vyzval, nebo dokonce i pro neurčitý počet řízení do budoucna vůči všem adresátům (účastníkům) vydá „prohlá- šení“ na své úřední desce, že u (určitých) ci- zojazyčných listin úředně ověřený překlad nevyžaduje.

[28] Výklad § 16 odst. 1 správního řádu z roku 2004, jak jej provedl čtvrtý senát, by popřel smysl § 16 odst. 2 téhož zákona (dru- há část věty první, věta třetí), neboť by tuto zákonnou možnost nemohl správní orgán prakticky využít. Správní orgán by musel

v případě nevyžádání úředního překladu listiny předložené účastníkem řízení od tohoto účastníka vždy pořídit neprodleně překlad listiny sám, jinak by „vedl část řízení v cizím jazyce“. Takový výklad by byl nerozumný. Je třeba připustit, že v řízení dle správního řádu mohou správní orgány provádět důkazy cizojazyčnými listinami bez nutnosti pořídit vždy jejich překlad. Výklad, jak jej předestřel čtvrtý senát, je nepřiměřeně formalistický a odporuje zásadám rychlosti a hospodárnosti řízení, včetně zásady vyjádřené v § 4 odst. 1 správního řádu z roku 2004, podle něhož je veřejná správa službou veřejnosti, vůči účastníkům řízení má veřejná správa jednat vstřícně. Podle § 53 odst. 6 správního řádu z roku 2004 se o provedení důkazu listinou učiní záznam do spisu, v případě přítomnosti účastníků, zúčastněných osob nebo veřejnosti se provede tak, že se listina přečte nebo sdělí její obsah. Nelze najít rozumný důvod pro formální naplnění požadavku provést úředně ověřený překlad cizojazyčné listiny vždy, za situace, v níž jak správní orgán, který řízení vede, tak i účastníci řízení (komunikující strany) nečiní obsah cizojazyčné listiny sporným a nebrojí proti provedení důkazu touto listinou, neboť jejímu obsahu rozumí. Nastane-li stejná situace i v případě provedení důkazu cizojazyčnou listinou opatřenou správním orgánem samým, platí totéž. Legitimní cíl, jemuž má jinak požadavek na překlad cizojazyčné listiny sloužit, je dosažen.

[29] Požadavku na opatření překladu cizojazyčné listiny, již má být proveden důkaz, by měl správní orgán dostát v případě, že některý z účastníků řízení včas uplatní námitku, že jejímu obsahu nerozumí, a proto nemůže uplatnit právo vyjádřit se k tomuto důkazu. Obecně lze souhlasit s názorem, že účastník řízení, jenž cizojazyčnou listinu nepředložil, má právo požadovat, aby byl seznámen s jejím překladem do jazyka, kterému rozumí. Absence českého znění podkladu pro rozhodnutí znemožňuje účinně uplatňovat práva ve správním řízení účastníku, který cizojazyčnému podkladu nerozumí, a jestliže by správní orgán prostý překlad listiny nepořídil (či nevyzval účastníka, jenž ji předložil,

aby doložil i její překlad) a přitom z ní ve svém rozhodnutí vycházel, jednalo by se o vadu řízení.

[30] Nevyžádal-li správní orgán předložení úředně ověřeného překladu cizojazyčné listiny navržené k provedení důkazu po účastníkovi, který listinu předložil, nebo neprovedl-li (ani prostý) překlad cizojazyčné listiny, kterou opatřil sám, lze předpokládat, že obsahu této listiny rozumí. Požadavku účastníka, který takové listině nerozumí, správní orgán pak snadno dostojí provedením prostého překladu, či sdělením jejího obsahu (dle § 53 odst. 6 správního řádu z roku 2004). Setrvá-li i poté účastník na požadavku úředně ověřeného překladu, resp. vznikne-li spor o správnost prostého překladu a jeho význam pro závěr rozhodnutí ve věci samé, nemusí vždy ani následné neprovedení úředně ověřeného překladu správním orgánem být vadou řízení, která má za následek nezákonnost rozhodnutí. Skutkový závěr vyslovený v rozhodnutí správního orgánu (vyhotoveného vždy v českém jazyce), který se o tuto listinu opírá, může totiž i podle úředně ověřeného překladu cizojazyčné listiny, opatřeného odvolacím orgánem nebo až soudem, při přezkoumání rozhodnutí v řízení soudním, obstát. Vadu řízení, tj. neseznámení účastníka řízení s úředně ověřeným překladem rozporované listiny, tak lze zhojit. Správní orgán vystavuje své rozhodnutí toliko riziku jeho zrušení v případě zjištění nesprávných skutkových závěrů opírajících se o cizojazyčnou listinu.

[31] Uvedený závěr je nutno vztáhnout předně k výkladu § 16 odst. 1 a 2 správního řádu z roku 2004 jako obecného procesního předpisu. Je třeba mít na zřeteli, že ne u každého správního orgánu „se dá očekávat, že disponuje natolik jazykově zdatným aparátem, aby byl schopen bez nutnosti využívat služeb tlumočnicků plnit jeden ze základních úkolů v řízení“, jak dovodil šestý senát v případě právě žalovaného. Správní řád z roku 2004 proto výslovně zakotvuje oprávnění správního orgánu požadovat od účastníka řízení úředně ověřený překlad cizojazyčných písemností, které předložil. Nicméně umož-

ňuje, není-li to potřebné, od splnění tohoto požadavku upustit. Nelze pak ani odhlédnout od specifik konkrétního správního řízení, na které dopadá zvláštní právní úprava, již je příslušný správní orgán vázán.

[32] Rozšířený senát při řešení předložených otázek proto nemohl přehlédnout, že ani další procesní či zvláštní předpisy nevyžadovaly před účinností správního řádu z roku 2004 (tj. před 1. 1. 2006) striktně vždy v případě provádění důkazu cizojazyčnou listinou opatření jejího úředně ověřeného překladu, a ani nadále tak nečiní. Roztříštěná právní úprava institutu jednacích jazyka byla nesporně inspirací pro obecnou úpravu § 16 správního řádu z roku 2004, tato však musela nutně reflektovat svoji budoucí obecnou závaznost, zásady, jimiž se výkon veřejné správy do budoucna řídí a v neposlední řadě nezbytně i vývoj jazykové gramotnosti a závazky České republiky přijaté v souvislosti se vstupem do Evropské unie.

[33] Obdobnou právní úpravu jako § 16 odst. 1 a 2 správního řádu z roku 2004 sice neobsahoval správní řád z roku 1967, nicméně lze ji nalézt v posledním účinném znění (od 1. 1. 1995) zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků^{*)}. Podle § 3 odst. 1 se před správcem daně *„jedná v jazyce českém nebo slovenském. Veškerá písemná podání se předkládají v češtině nebo slovenštině a listinné důkazy musí být opatřeny úředním překladem do jednoho z těchto jazyků. Správce daně může v odůvodněných případech upustit od toho, aby listinné důkazy byly opatřeny úředními překlady.“*

[34] Stejně tak navazující zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, v § 76 odst. 1 a 2 stanoví, že *„[p]ři správě daní se jedná a písemnosti se vyhotovují v českém jazyce. Písemnosti vyhotovené v jiném než českém jazyce musí být předloženy v originálním znění, a současně v překladu do jazyka českého, pokud správce daně neprohlásí, že takový překlad nevyžaduje nebo že požaduje úředně ověřený překlad; takové prohlášení může*

správce daně učinit na své úřední desce i pro neurčitý počet písemností v budoucnu.“

[35] Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, v § 88 odst. 5 již od roku 2004 v rámci zvláštního režimu pro poskytnutí elektronických služeb umožnil podat oznámení zahraniční povinné osobě v anglickém jazyce, § 35 odst. 5 (ve znění účinném od 1. 1. 2013) stanoví dokonce povinnost uchovateli zajistit český překlad daňového dokladu vystaveného v cizím jazyce až na žádost správce daně. Kromě uvedeného výslovně § 110j odst. 7 již stanoví, že *„[p]odání vyhotovené v anglickém jazyce nemusí být předloženo současně v překladu do jazyka českého“*.

[36] Podobný vývoj v souvislosti s možnostmi podání elektronickou formou u zahraničních osob, s povinnostmi založenými oznamovateli podle právních předpisů Evropského společenství, popř. s ohledem na jiná specifika daného řízení, kdy sám zákon upouští od požadavku na překlad listin do českého jazyka a výslovně stanoví možnost podat oznámení, či doklad s údaji v anglickém, popř. i jiném jazyce, či vést komunikaci s úřední osobou v jiném jazyce, lze zaznamenat v případech zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech (§ 55); zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních) (§ 50 odst. 7); zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech) (§ 26 odst. 7); zákona č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (zákon o obchodování s ohroženými druhy) (§ 21 odst. 2); a dalších.

[37] Možnost upustit od předložení úředně ověřeného překladu i soudem dává zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob. Podle jeho § 73 odst. 1 *„[l]istiny, jimiž se dokládají zapisované skutečnosti a které se neukládají do sbírky listin, listiny ukládané do sbírky listin [...], projekt přeshraniční přeměny a listiny*

^{*)} S účinností od 1. 1. 2009 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňovým řádem.

podle § 69 až § 71 vyhotovené v cizím jazyce se předkládají v originálním znění a současně v překladu do českého jazyka, ledaže rejstříkový soud sdělí zapsané osobě, že překlad nevyžaduje; takové sdělení může rejstříkový soud učinit na své úřední desce i pro neurčitý počet řízení v budoucnu“.

[38] Zákon č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích, v § 8 odst. 4 dokonce normuje, že „[n]ení-li listina, která má být uložena do sbírky listin, vyhotovena v českém jazyce, může si Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy vyžádat překlad této listiny do českého jazyka provedený tlumočnickem zapsaným do seznamu znalců a tlumočníků. [...] Požadavek na provedení překladu tlumočnickem zapsaným do seznamu znalců a tlumočníků se však nevztahuje na státní příslušníky členského státu Evropské unie nebo právníkou osobou se sídlem, úřední správou nebo hlavním místem své podnikatelské činnosti v členském státu Evropské unie, nejsou-li pochybnosti o správnosti překladu.“

[39] V některých zvláštních případech v současné době již právní předpis připouští výslovně vedení jednání a předložení listin v jiném než českém jazyce. Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, pro zvláštní řízení o věcech obchodní letecké dopravy v § 72 odst. 1 stanoví, že v řízeních podle vymezených ustanovení „může účastník jednat a písemnosti předkládat i v anglickém jazyce. Písemnosti vyhotovené v originálním znění v jiném než českém nebo anglickém jazyce předkládá účastník řízení v úředně ověřeném překladu do českého nebo anglického jazyka, nesdělí-li Ministerstvo dopravy účastníku řízení, že postačuje úředně neověřený překlad. Takové prohlášení může Ministerstvo dopravy učinit na své úřední desce pro veškerá řízení“ podle citované úpravy. Podle § 72 odst. 2 zákona o civilním letectví v řízeních podle vymezených ustanovení „činí Ministerstvo dopravy souběžně úkony v jazyce českém a anglickém. To neplatí, nesouhlasí-li s tím účastník řízení, nebo by tím byl ohrožen průběh řízení, anebo by takový postup byl spojen s nepřiměřenými náklady Minister-

stva dopravy; v takovém případě se úkony činí jen v českém jazyce a Ministerstvo dopravy o tom vydá usnesení, které se označuje účastníku řízení. V případě rozporu mezi českým a anglickým zněním úkonu je rozhodující české znění.“

[40] Lze proto dovodit, že ačkoli jedním jazykem v řízení před správními úřady či soudy je jazyk český, popř. přípustným i slovenský, nebylo a není vždy zákonem požadováno, aby i všechny cizojazyčné listiny předkládané k důkazu (či zakládané při registraci či evidenci) byly současně opatřeny úředně ověřeným překladem do českého jazyka. Naopak z již citovaného § 73 odst. 2 zákona o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob plyne, že až „[j]e-li vyžadován překlad a jednalo se o překlad z jazyka, který není úředním jazykem členského státu Evropské unie nebo jiného státu tvořícího Evropský hospodářský prostor, musí být úředně ověřen“. Trend požadavku na úředně ověřený překlad cizojazyčných listin je tak opačný.

[41] Řada zákonů zakládala a zakládá žadateli (zpravidla se týká zahraničních osob) povinnost předložit listinu k prokázání např. kvalifikace, odborné způsobilosti či bezúhonnosti v originále, včetně jejího úředně ověřeného překladu. I zde, avšak nikoli bezvýjimečně, je připuštěn i prostý překlad.

[42] Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), s účinností od 1. 5. 2004 (vstupu do Evropské unie) v § 5 odst. 3 a 4 stanoví, že vyplývá-li ze zákona „povinnost předložit doklad potvrzující určité skutečnosti, rozumí se tím předložení dokladu včetně jeho překladu do českého jazyka provedeného tlumočnickem zapsaným do seznamu znalců a tlumočníků, pokud tento doklad nebyl vydán v českém jazyce. [...] Požadavek na provedení překladu do českého jazyka tlumočnickem zapsaným do seznamu znalců a tlumočníků [...] se nevztahuje na doklady předložené státním příslušníkem členského státu Evropské unie nebo právníkou osobou se sídlem, ústřední správou nebo hlavním místem své podnikatelské činnosti v členském státu Evropské unie, nejsou-li pochybnosti o správnosti překladu.“

[43] Rovněž zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a některých příslušníků jiných států a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace), v § 22 odst. 6 ve znění účinném do 30. 6. 2008 požadoval, aby doklad uvedený v odstavci 3 byl předložen v originále nebo v kopii, doklad uvedený v odstavci 3 písm. b) a c) musel být přeložen do českého jazyka, pokud v něm nebyl vydán nebo pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak. Až v případě pochybností o správnosti překladu byl uznávací orgán oprávněn požadovat přeložení tohoto dokladu do českého jazyka tlumočnickem zapsaným do seznamu znalců a tlumočnicků. Následující znění tohoto ustanovení zavazuje uznávací orgán ověřit pochybnost o správnosti překladu prostřednictvím administrativní spolupráce, a až nelze-li ji takto odstranit, může na uchazeči požadovat předložení úředně ověřeného překladu do českého jazyka. Zpřísňuje tak podmínky, za nichž lze úředně ověřený překlad požadovat.

[44] Naopak na předložení úředně ověřeného překladu konkrétně specifikovaných dokladů (listin) řada zvláštních právních předpisů trvá, lze však vysledovat, že je tomu tak z důvodu povahy povolované činnosti či udělení oprávnění k výkonu povolání, popř. uznání výhradního práva.

[45] Například zákon o loteriích a jiných podobných hrách v § 46a stanoví, že „[p]řed povolujícím orgánem a orgánem státního dozoru se jedná v jazyce českém. Veškerá písemná podání se předkládají v češtině a listinné důkazy, pokud nejsou v češtině, musí být opatřeny úředním překladem. Povolující orgán a orgán státního dozoru může při ústním jednání připustit tlumočnicka zapsaného v seznamu tlumočnicků, pokud si jej na své náklady obstará osoba jednající s těmito orgány.“

[46] Obdobně zákon o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti v § 89 odst. 3 zavazuje, že „[v] řízení se jedná a písemnosti se vyhotovují v českém jazyce, pokud nejde o výkon práv příslušníka ná-

rodnostní menšiny podle zvláštního právního předpisu. Písemnosti vyhotovené v cizím jazyce musí účastník řízení předložit v originálním znění a současně v úředně ověřeném překladu do jazyka českého.“

[47] I v některých dalších případech zvláštní zákon stanoví, že musí být předložen úředně ověřený překlad cizojazyčných listin, např. zákon č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech pojistných událostí a o změně živnostenského zákona (zákon o pojišťovacích zprostředkovatelích a likvidátorech pojistných událostí) (§ 27 odst. 6); zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel) (§ 17a odst. 4).

[48] V řízení před žalovaným zvláštní zákony stanoví navrhovateli povinnost předložit konkrétní cizojazyčné listiny spolu s jejich překladem do jazyka českého. Podání se činí zpravidla v českém jazyce, zpřístupnění veřejnosti přihlašovaných označení či technických řešení zveřejněním ve Věstníku je podmíněno předložením překladu [např. § 11 odst. 4, § 31, § 35a až § 35f zákona o vynálezech a zlepšovacích návrzích; § 46 – § 51 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)]. Striktní pravidla spojují v konkrétním případě s předložením překladu do českého jazyka a jeho zveřejněním např. patentových nároků evropské patentové přihlášky s účinky patentu uděleného Evropským patentovým úřadem v České republice [srov. Úmluva o udělování evropských patentů (Evropská patentová úmluva; č. 69/2002 Sb. m. s. ve znění č. 86/2007 Sb. m. s.)]. Pravidla pro řízení stanoví např. pro mezinárodní přihlášku podle § 88 odst. 1 zákona o vynálezech a zlepšovacích návrzích vydaná vyhláška č. 550/1990 Sb., o řízení ve věcech vynálezů a průmyslových vzorů (§ 18 a § 19).

[49] Konečně požadavek na předložení úředně ověřeného překladu cizojazyčné listi-

ny není specifikem jen v klasickém správním řízení. Dle § 154 správního řádu z roku 2004 se § 16 téhož zákona vztahuje i na provádění tzv. jiných úkonů. Podle § 9 písm. b) zákona č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování), se vidimace „*neprovede, je-li předložená listina, z níž je vidimovaná listina pořízena, psána v jiném než českém nebo slovenském jazyce a neovládá-li ověřující osoba jazyk, v němž je listina psána a není-li současně předložena v úředně ověřeném překladu do jazyka českého; to neplatí, byla-li kopie listiny pořízena ověřující osobou na kopírovacím zařízení, a to na náklady žadatele*“. Výslovně však dle § 10 odst. 4 téhož zákona se neprovede legalizace, „*je-li legalizován podpis na listině, která je psána v jiném než českém nebo slovenském jazyce a není-li současně předložena v úředně ověřeném překladu do jazyka českého*“.

[50] Obdobně podle § 73 odst. 2 písm. b) zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), „[n]otář odmítne vidimaci provést, jestliže ověřující nezná jazyk, ve kterém je listina, z níž je opis pořízen, vyhotovena, a není předložen její překlad do českého jazyka tlumočnickem; to neplatí, jestliže je před ověřujícím opis této listiny pořízen prostřednictvím kopírovacího zařízení“.

[51] Jen za určitých podmínek tak zákon spojil s nepředložením cizojazyčné listiny v českém překladu důsledek, že se požadovaný úkon neprovede; výjimečně a výslovně pak s nepředložením úředního překladu cizojazyčné listiny spojuje důsledek neprovedení úkonu či dokonce, že se k takové listině nepřihlíží (např. § 2a odst. 1 zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách).

[52] Stanoví-li zvláštní právní předpisy výslovně, za jakých podmínek lze v řízení upustit od předložení úředně ověřeného překladu listiny, tím spíše nemůže podle rozšířeného senátu obstat výklad ustanovení obec-

ného procesního předpisu, který rovněž umožňuje od takového požadavku upustit, dovozující, že neprovedení úředně ověřeného překladu cizojazyčné listiny, již je provádněn důkaz, je vždy podstatnou vadou správního řízení, ke které nadto soud přihlíží z úřední povinnosti a bez dalšího vede ke zrušení napadeného rozhodnutí.

[53] Rozšířený senát zdůrazňuje, že v každé konkrétní věci je nutné dbát i specifik daného typu řízení. Pro řízení před žalovaným je typické provádění rešerší a využívání značného počtu cizojazyčných dokumentů, jde o činnost v tomto řízení běžnou, jak také sám uvádí. Ať již jde o řízení o přihlášce ochranné známky (jejím zrušení či prohlášení neplatnosti), či o výmazu užitého vzoru či jiné, je imanentní součástí takového řízení posouzení a vyhodnocení podkladů, často cizojazyčných, a to i předložených účastníky řízení (zpravidla zastoupených i příslušnými, dané odbornosti zasvěcenými zástupci). Soud se proto shoduje s žalovaným, že trvání na úředně ověřeném překladu každé cizojazyčné listiny by paralyzovalo jeho činnost jako takovou, nehledě na to, že takový požadavek soudu by se samotným účastníkům, kteří žádou námitku v tomto směru nevnesli, jevil absurdním. Argumentace žalovaného je v dané věci nejen přiléhavá, ale je správná.

[54] Žalovanému však nelze přisvědčit, že přistoupení na požadavek provedení (alespoň prostého) překladu účastníkem správního řízení (zpravidla oponentem návrhu) vytváří překážku spravedlivého procesu. Žalovaný konstruuje zcela absurdní situaci a od počátku předpokládá, že takový účastník bude veden nečestnými pohnutkami k ochraně svého průmyslového práva, které nesplňuje podmínky zápisu. Respektování práva, aby byl účastník řízení seznámen s podkladem pro rozhodnutí, a to v jazyce, kterému rozumí, však nemůže být překážkou spravedlivého procesu. Zda došlo ke zneužití tohoto práva, je věcí posouzení konkrétního daného případu.

Rízení před soudem: nezákonný zásah; vyklizení nemovitosti

k čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; v textu jen „Úmluva“), ve znění Protokolu č. 11

k čl. 7 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (v textu jen „Listina“)

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

Tvrdí-li žalobce, že při zásahu nebo donucení ze strany policie (např. při zadržení či zatýkání) došlo k porušení jeho práva nebýt vystaven špatnému zacházení ve smyslu článku 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) a judikatury Evropského soudu pro lidská práva, resp. čl. 7 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, stíhá stát a jeho orgány nejen pozitivní závazek provést účinné vyšetřování tvrzeného špatného zacházení, ale též důsledek v podobě rozložení důkazního břemene v řízení o zásahové žalobě podle § 82 a násl. s. ř. s. Na žalobci je, aby prokázal, že došlo ke špatnému zacházení (zranění), na žalovaném pak, aby prokázal, že si žalobce zranění způsobil sám anebo k němu došlo jinak či jindy nebo že jde o následek oprávněného použití donucovacích prostředků. Jinak je odpovědnost za takové zranění přičitatelná žalovanému.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2015, čj. 6 As 255/2014-42)

Prejudikatura: č. 652/2005 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 151/2007 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 474/07) a usnesení Ústavního soudu č. 1/1998 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 263/97) a sp. zn. II. ÚS 45/98; rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. 12. 1995, Ribitsch proti Rakousku (stížnost č. 18896/91, Series A, č. 336), velkého senátu ze dne 6. 4. 2000, Labita proti Itálii (stížnost č. 26772/95, ECHR 2000-IV), ze dne 28. 11. 2000, Rehbock proti Slovinsku (stížnost č. 29462/95, ECHR 2000-XII), ze dne 9. 4. 2002, Cissé proti Francii (stížnost č. 51346/99, ECHR 2002-III), ze dne 16. 12. 2003, Kmetty proti Maďarsku (stížnost č. 57967/00), ze dne 29. 6. 2006, Öllinger proti Rakousku (stížnost č. 76900/01, ECHR 2006-IX), ze dne 5. 12. 2006, Oya Ataman proti Turecku (stížnost č. 74552/01, ECHR 2006-XIV), ze dne 23. 10. 2008, Sergey Kuznetsov proti Rusku (stížnost č. 10877/04) a ze dne 7. 7. 2011, Fyodorov a Fyodorova proti Ukrajině (stížnost č. 39229/03).

Věc: a) Eliška B., b) Ondřej K., c) Ondřej H. a d) Marek Ď. proti 1) Krajskému ředitelství policie hl. m. Prahy a 2) Policejnímu prezidiu ČR o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobců.

Dne 30. 6. 2012 se měl v Praze uskutečnit třetí ročník vzpomínkové akce FOOD NOT BOMBS poslední předprázdninové rozdávání, u příležitosti třetího výročí vystěhování squatu Milada. Akce byla plánována od 16:00 v prostoru vysokoškolských kolejí Praha Troja (17. listopadu) v blízkosti zchátralé vily Milada. Podle žalobců, kteří se této akce společně s dalšími osobami účastnili, bylo jejím smyslem upozornit na to, že se s domem od jeho násilného vyklizení nic neděje, odpovědné osoby ho nechávají chátrat a dům je v horším stavu než před jeho vyklizením.

Chtěli též poukázat na „společenský problém dostupnosti bydlení, obzvláště v dnešní době krize, kdy je na jedné straně stále více lidí bez domova se všemi z toho vyplývajícími důsledky, na druhé straně existuje řada opuštěných domů, které majitelé úmyslně nechávají chátrat“. Každý rok se proto ve výročí vyklizení squatu Milada konal v jeho blízkosti piknik a sportovní turnaj s hudební produkcí a policie tyto aktivity vždy monitorovala.

I o třetím ročníku vzpomínkové akce FOOD NOT BOMBS se policie předem dozvěděla ze své operativní činnosti. Svolavatel akce nebyl

znám, mělo se jednat o akci na akademické půdě (nemělo tedy dojít k zabránění veřejného prostranství), celkový počet účastníků na místě byl odhadován do padesáti osob. Akci dozorovaly policejní hlídky. Cílem bylo zajistit klid a veřejný pořádek v okolí vily Milada. Policie svůj dohled ukončila okolo 20:00 s tím, že při akci k narušení veřejného pořádku nedocházelo. Mezi 21:00 a 22:00 se však účastníci akce rozhodli, že se do opuštěné vily přemístí i s hudební technikou a svými věcmi. Učinili tak podle žalobců spontánně a pod vlivem „*nostalgie po dřívě fungující obyvatelné vile, která fungovala nejen jako bydlení, ale též jako sociální centrum s mnoha kulturními a benefičními aktivitami a která byla světoznámá bez jakéhokoliv soudního rozhodnutí násilně vyklizena a poničena za účasti a podpory policie*“. Do vily vnikli za pomoci žebříku přes balkon v prvním patře, neboť dveře a spodní okna domu byly zazděné. Poté pokračovali v koncertu uvnitř vily.

Ve 21:46 oznámil pan Mario L. na linku 158, že asi třicet osob nepovoleně vniká do vily za pomoci žebříků přes balkon. Na místo dorazila řada policejních hlídek, následně též tým vyjednávačů, zásahová jednotka a dva vyšší policejní funkcionáři. Na místě byl přítomen oznamovatel, Mario L., který uvedl, že vilu Milada i s okolními pozemky má pronajaté od Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (majitelem objektu a pozemku je Česká republika). Po policii požadoval, aby osoby nacházející se v „*jeho*“ objektu byly vykázány. Někdo z osob nacházejících se uvnitř vily mezitím ověřil balkon a okna v prvním patře domu vlajkami a transparenty s nápisy „*3 roky a dost*“, „*we | Milada*“ atd. Část účastníků akce zůstala před vilou, bubnovala, komunikovala s přítomnou policií a předávala informace lidem uvnitř domu.

Okolo 23:00 započalo vyjednávání týmu policejních vyjednávačů s osobami, které obsadily objekt vily Milada. Policie požadovala, aby přítomní do půlnoci ukončili hudební produkci a opustili vilu. Účastníci akce namítli, že mají mnoho věcí a pro jejich odstěhování není dostatek světla, přičemž odmítli nabídku, že jim policie zapůjčí baterky a po-

může s vyklizením objektu. Konečné stanovisko slíbili sdělit do půlnoci. Po půlnoci proběhlo další vyjednávání, kdy policejní vyjednávači znovu vyzvali „*squatterů*“ k opuštění objektu s tím, že to požaduje jeho nájemce. Dva účastníci akce následně vilu dobrovolně opustili. Policisté je zadrželi, zkontrolovali jejich totožnost, umístili do policejního vozidla a později je odvezli spolu s ostatními zadrženými na místní oddělení policie k podání vysvětlení. Ostatní „*squatterů*“ se mezitím znovu odmítli podrobit výzvě s tím, že předčasným odchodem by nenaplnili protestní a kulturně politický smysl akce. Trvali na tom, že vilu opustí až za svítání. Proto policejní vyjednávači užili frázi: „*Jménem zákona opusťte prostor, jestliže tohoto neuposlechnete, bude použito donucovacích prostředků*.“ Poté, asi čtyřicet minut po půlnoci, započal samotný policejní zákrok.

Policisté nejprve ručním beranidlem rozbili zazděný vchod ve spodním podlaží. Zjistili však, že všichni účastníci akce jsou v prvním patře objektu a že během vyjednávání vytvořili na schodech vedoucích do přízemí barikádu z dveří, starého nábytku, sutí apod. V prostoru byl také cítit benzín. Policisté se pokusili barikádu odstranit, ale nepodařilo se jim to ani s pomocí hasičů vybavených motorovou pilou. Policisté nicméně vhodili vzniklým otvorem do prostoru za barikádou rozbušku. „*Squatterů*“ v reakci na to použili hasicí přístroj, takže v prostoru bylo obtížné dýchat, velitel zásahu proto vydal rozkaz k opuštění vily. Později se policistům podařilo vniknout do vily oknem v prvním patře s pomocí výsuvného žebříku zapůjčeného od hasičů. „*Squatterů*“ nekladli odpor, pouze několik z nich uniklo již v průběhu zásahu na střechu vily. Ostatní přítomné policie zadržela, vyvedla ven z vily, naložila do policejních vozidel a rozvezla po dvou na jednotlivá místní oddělení policie k podání vysvětlení. Několik osob, které byly zraněné, bylo předáno k ošetření lékařům.

Policejní vyjednávači pak pokračovali v jednání s osobami nacházejícími se na střeše vily, mezi nimiž byli i dva ze žalobců [c) a a)]. Ti však odmítli, údajně v obavách z na-

padení policisty, střechu opustit. Učinili tak až druhý den za světla poté, co dostali příslib, že budou moci volně odejít a také odvézt z vil Milada věci, které tam oni a ostatní účastníci akce zanechali. To také učinili za pomoci dalších účastníků akce, kteří byli mezitím propuštěni ze zadržení poté, co na jednotlivých místních odděleních policie podali vysvětlení k tomu, že obsadili cizí objekt a neuposlechli výzev veřejného činitele. Tím prakticky policejní zásah skončil.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobci domáhali určení, že zásah Policie ČR vůči nim ve dnech 30. 6. a 1. 7. 2012 při vzpomínkové akci při bývalém squatu Milada v Praze byl nezákonný. Zásah měl spočívat v neoprávněné výzvě žalobcům k opuštění objektu bez právního důvodu, v bezdůvodném, nepřiměřeném a nesprávném použití donucovacích prostředků, v bití, ve způsobení bezdůvodné újmy na zdraví, v bezdůvodném ničení věcí žalobců, v ponižujícím zacházení, v neoprávněném omezení osobní svobody, v bránění identifikace policistů a v neoprávněném omezení práva na svobodu projevu. Městský soud jejich žalobu jako nedůvodnou zamítl rozsudkem ze dne 25. 6. 2014, čj. 9 A 153/2012-245, neboť došel k závěru, že policejní zásah byl zákonný a přiměřený okolnostem.

Žalobci (stěžovatelé) podali proti rozsudku městského soudu, v části týkajících se zamítnutí žaloby vůči žalovanému 1), kasační stížnost. V ní mimo jiné namítali, že městský soud nepřipustil v rámci upřesnění změnu petitu tak, že by do něj stěžovatelé doplnili ochranu práva shromažďovacího. Z toho pak vyplývá i další výtka stěžovatelů, totiž že se městský soud vůbec nezabýval zásahem do jejich svobody shromažďovací, ačkoliv ta úzce souvisí s právem na svobodu projevu, jež uplatňovali již v původní žalobě. Stěžovatelé v této souvislosti připomínají protestní podtón své akce a poukazují na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, podle níž požívá jisté míry ochrany i neohlášené shromáždění ve formě tzv. *sit in* (okupační protestní shromáždění), případně i ve formě děletrvajících okupace budovy.

Žalovaný 1) (dále jen „žalovaný“) ve svém vyjádření k první kasační námítce poukázal na to, že stěžovatelé uplatnili svůj argument o tom, že jejich akce byla shromážděním, účelově, s odstupem dvou let po celé události a téměř až v samém závěru soudního řízení poté, co proběhlo rozsáhlé dokazování. Dále podotkl, že pokud akce tento charakter měla, pak jistě po celý den, kdy proti ní policie nijak nezasahovala. Následné kroky stěžovatelů a jejich přátel, zřejmě způsobené davovou pohnutkou, byly však již za hranou zákona.

Další kasační námítka směřovala vůči tomu, že městský soud neposoudil přiměřenost zásahu policie jako celku, ale místo komplexního posouzení hodnotil pouze jeho jednotlivé dílčí aspekty. Nezabýval se tím, že policie mohla s použitím síly vyčkat až na ráno, pokud by účastníci akce nesplnili svůj slib a vilu by za svítání neopustili. Přitom měl soud vzít v úvahu fakt, že stěžovatelé se spolu s dalšími osobami nacházeli v uzavřeném prostoru, mimo veřejné prostranství, kde jejich přítomností, případně hudbou, nemohlo docházet k ohrožování žádného veřejného zájmu. Nebyly zaznamenány ani žádné stížnosti ze strany obyvatel žijících v blízkosti vil. Stěžovatelé žádným způsobem neohrožovali ani neničili cizí majetek; navíc vila byla v tak zuboženém stavu, že zde prakticky nebylo co zničit. Jedinou škodu na majetku způsobili sami policisté, když probourali vstupní dveře. Navíc hypotetická ochrana majetku ze strany policie se zde dostala do kolize se základními ústavně zaručenými právy stěžovatelů na svobodu projevu a na účast na řešení veřejných záležitostí vyjádřením svých postojů. Stěžovatelé dále uvedli: „*Policie je povinna postupovat přiměřeně, korektně a samo- zřejmě v souladu se zákonem i v případě zásahu proti osobám porušujícím zákon. V případě žalobců se jednalo o pouhý přestupek neuposlechnutí výzvy úřední osoby, který vykonstruovali samotní žalovaní. Policie je ze zákona povinna chránit bezpečnost osob, majetku a veřejný pořádek. V případě zákroku vůči žalobcům a dalším squat- tům však své zákonné povinnosti zneužila a samotný zákrok, který byl zcela nesmyslný*

(jak bylo naznačeno výše – o ochraně veřejného zájmu zde lze jen stěží mluvit), vedl právě naopak ke zraněním a škodám na majetku, které vůbec nemusely vzniknout.“

Pokud jde o tuto kasační námitku, žalovaný především zrekapituloval historii vily Milada ze svého pohledu: *„Pokud by policie nezasáhla, nikdo z přítomných nemohl zaručit, že všichni účastníci vilu dobrovolně opustí následující den. Takové záruky policie dostávala již v minulosti několikrát a opakovaně nebyly naplňovány. Nájemníci okolních pozemků a studenti přilehlých vysokoškolských kolejí, které bezprostředně sousedí s vilou, by dozajista v případě jejich předvolání dosvědčili, že v minulosti opakovaně žádali policii o pomoc, když byla vila squattery obývána. Bylo by potřeba hovořit s poškozenými drobnými krádežemi v bezprostředním okolí, aby byl dokreslen stav, který vnímala nikoliv policie, ale veřejnost, v době, kdy vila fungovala jako tzv. kulturní centrum, jak bylo dřívějšími squattery obvykle uváděno. Pokud tak za tímto účelem vila někdy fungovala, tak potom jen krátce, a stav se s vývojem času měnil stále k horšímu.“* To byl podle žalovaného důvod, proč byly osoby po provedeném zákroku zajištěny, neboť panovala důvodná obava, že ve svém jednání budou nadále pokračovat. K samotným důvodům zásahu žalovaný uvedl, že na místě se nacházel nájemce pozemků pod vilou Milada a přilehlých pozemků s mandátem zastupovat majitele vily (Českou republiku – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy). O razantní postup policii žádala i místní samospráva zastoupená starostou příslušné městské části. V době opatření bylo na místě podezření ze spáchání trestných činů neoprávněný zásah do práva k domu, bytu nebo k nebytovému prostoru a poškození cizí věci a přestupku neuposlechnutí výzvy úřední osoby. Osoby okupující vilu věděly, že na místě je policie, která je vyzývá jménem zákona k opuštění objektu, v němž neoprávněně setrvávají. Část osob dokonce výzev policie uposlechla, tedy měly dostatek času se rozhodnout. Policie ale pro účastníky akce v žádném případě nebyla partnerem pro jednání,

stejně jako tomu v jejich případě bylo i v minulosti. Přítomné osoby by evidentně dobrovolně vilu neopustily. Jejich úcta k právu i k policistům jako ochráncům práva byla nulová. Zvolená taktika zákroku a použitých prostředků odpovídala přesně situaci, která byla na místě řešena, a to i s ohledem na zkušenosti z podobných opatření v minulosti.

Dále městský soud podle stěžovatelů nesprávně vyhodnotil předložené lékařské zprávy – zatímco závěry lékařské zprávy stěžovatele c), který se nechal ošetřit ihned po policejním zásahu, jsou podle soudu založeny pouze na jeho vlastních sděleních, v případě stěžovatelky a), která se nechala ošetřit až několik dnů po zásahu, soud naopak zdůrazňuje závěr lékaře, že vzhledem k časovému dostupu nelze rozpoznat, zda je zranění způsobeno policejní rozbuškou. Soud podotkl, že stěžovatelé měli možnost oznámit své bití osobám přítomným na místě a stojícím mimo policii (příslušníkům HZS, zdravotníkům nebo civilním osobám a zástupcům medií), aniž by vzal v potaz, že právě to učinil stěžovatel c), když se obrátil na lékaře jako osobu kompetentní ošetřit a posoudit jeho zranění. Důkaz lékařskými zprávami dalších účastníků akce (odlišných od stěžovatelů) pak soud odmítl provést úplně, jakkoliv měly tyto zprávy prokázat, že při zákroku policie obecně došlo ke zraněním osob. Jiné důkazy než lékařské zprávy přitom stěžovatelé těžko mohli předložit. Soud si sice byl vědom obtížnějšího postavení stěžovatelů při dokazování, přesto však provedené důkazy hodnotil tendenčně a přebíral rétoriku a pohled policie (bez hlubšího odůvodnění např. uvedl, že *„neuvěřil tvrzení žalobců, že vilu opustí až ráno“*). Bez povšimnutí ponechal soud obsáhlé poukazy stěžovatelů na rozpory ve výpovědích policistů i na to, že kamerový záznam předložený žalovaným nebyl úplný a že s ním bylo manipulováno. Zejména však soud pominul fakt, že žalovaný (který nezpochybňuje zranění stěžovatelů) nepředložil žádné důkazy o svých tvrzeních, že stěžovatelé si zranění způsobili patrně sami při útěku (ačkoliv podle svědeckých výpovědí více policistů nikdo nikam neutíkal a „*squatterů*“ ne-

kladli při zatýkání odpor). Soud měl podle stěžovatelů na daný případ analogicky aplikovat judikaturu Evropského soudu pro lidská práva týkající se osob ve vazbě. Dojde-li u takových osob ke zranění, leží na státu důkazní břemeno a stát musí předložit uspokojivé a přesvědčivé vysvětlení událostí, k nimž došlo, jelikož jeho vědomosti o těchto událostech mají výlučnou povahu. Obdobně to podle stěžovatelů platí i pro zničení jejich věcí – je vysoce nepravděpodobné, že by si své věci značné finanční hodnoty zničili sami jejich vlastníci a policie nepředložila žádný důkaz (např. úplný a nezkrácený videozáznam) dosvědčující, že věci nezničili úmyslně policisté.

K hodnocení důkazů o průběhu zákroku ve vile, žalovaný uvedl: *„S ohledem na situaci, která se vyvinula na místě, především na aktivní obranu osob, které se v lehkém letním oděvu za špatných světelných podmínek v počtu téměř 30 jedinců pohybovaly ve stísněném prostoru vily, odkud bránily vším, co jim přišlo pod ruku, policii ve vstupu do prostoru, a s ohledem na to, že na místě někdo ze squatterů v zápalu boje vylil benzín na přístupovou cestu pro policii, se jeví množství ošetřených osob a charakter jejich újmy spíše mírným. Podotýkáme, že na straně policie, která byla vybavena ochrannými prostředky, jako jsou přilby, protiúderové komplety, těžká obuv, disponovala svítilnami a je vycvičena k obdobným zákrokům, došlo rovněž ke zraněním policistů.“* K možnosti, že si zadržené osoby svá zranění způsobily samy při útěku, poukázal žalovaný na to, že před zákrokem policie se část osob ukrýla na střechu domu, kam musely běžet přes vilu. Upozornil také na velmi aktivní obranu „squatterů“ před průnikem policie do vily oknem v prvním patře, a poukázal na obsah doložených videozáznamů a na výpovědi nezúčastněných osob (zejména velitele hasičů Hasičského záchranného sboru Praha a inspektora provozu Rychlé záchranné služby Praha).

Stěžovatelé brojili rovněž proti tomu, jakým způsobem hodnotil městský soud události po jejich zadržení. Nejprve se věnovali tomu, že je policisté číselovali lihovou fixou na ruku a oslovovali těmito čísly, což označují za

ponižující praktiku. Žalovaný zprvu uvedený postup popíral, teprve po jeho prokázání jej přiznal a označil za „běžný“. Stěžovatelé odmítli argumentaci soudu, že k označování osob razítky apod. dochází i na koncertech a podobných akcích, neboť tam se účastníci těmto požadavkům podřizují dobrovolně. Pokud jde o neposkytnutí vody jednomu ze stěžovatelů, uvedli, že přístup k vodě by měl být v dnešní době samozřejmostí. Za vadnou označili argumentaci soudu, podle níž má na základě zákona právo na přístup k vodě pouze osoba umístěná v policejní cele, neboť tento názor nezohledňuje např. situaci osob zadržených několik hodin na policejní stanici, aniž by byly umístěny do cely. Stěžovatelé také znovu poukázali na to, že policisté neumožnili zajištěným osobám vymociť se, a proto jeden z účastníků byl nucen vymociť se z auta a druhá účastnice přímo v autě, což pro ni bylo do značné míry ponižující. Přesto, že uvedené praktiky policistů nazírány jednotlivě zřejmě nedosahují dostatečné úrovně, aby byly posouzeny jako ponižující nebo nelidské zacházení, soud je měl hodnotit v jejich souhrnu.

K námitce týkající se postupu po zadržení stěžovatelů žalovaný uvedl, že se mu v průběhu soudního řízení podařilo prokázat, že právě policisté zajišťovali ošetření zraněných osob. Policie také po zákroku zabezpečila objekt vily a následující den umožnila stěžovatelům a jejich přátelům si věci řádně převzít.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí Městského soudu v Praze v části napadené kasační stížností a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [19] Nejvyšší správní soud předně musí dát za pravdu stěžovatelům, pokud jde o kritiku toho, jak městský soud hodnotil v průběhu řízení petit podané žaloby. Stěžovatelé původně navrhli dva soudní výroky – domáhali se určení, že „*zásah Policie ČR ve dnech 30. 6. a 1. 7. 2012 při vzpomínkové*

akci při bývalém squatu Milada v Praze, který spočíval v neoprávněné výzvě žalobcům k opuštění objektu bez právního důvodu, v bezdůvodném, nepřiměřeném a nesprávném použití donucovacích prostředků, v bití, ve způsobení bezdůvodné újmy na zdraví, v bezdůvodném ničení věcí žalobců, v ponižujícím zacházení, v neoprávněném omezení osobní svobody, v bránění identifikace policistů a v neoprávněném omezení práva na svobodu projevu, byl vůči žalobcům nezákonný“, eventuálně, aby soud určil, že „*zásah Policie ČR ve dnech 30. 6. a 1. 7. 2012 při vzpomínkové akci při bývalém squatu Milada v Praze vůči žalobcům byl vůči žalobcům nezákonný*“. V doplnění žaloby ze dne 2. 10. 2012 na výzvu soudu upřesnili petit tak, že se domáhají prvního uvedeného výroku. Zároveň však upozornili, že „*eventuální*“ petit byl jejich právem a že jím chtěli předejít neúspěchu své žaloby z rýze formalistických důvodů. Z důvodu právní jistoty proto navrhli, aby v případě, že soud nebude mít některé z tvrzení navrhované v prvním petitu za prokázané, aby k němu nepřihlédl a vydal rozhodnutí s výrokem o zbytku, který za prokázaný mít bude (čímž v podstatě jen jinak formulovali svůj původní „*eventuální*“ petit).

[20] Odhlédneme-li od skutečnosti, že v daném případě ve skutečnosti nešlo o klasický eventuální petit, nýbrž o petit jeden, toliko s tím rozdílem, že byl předestřen ve dvou variantách (v podrobnější, vymezením jednotlivých dílčích zásahů, a z opatrnosti též v obecné, týkající se vyslovení nezákonnosti postupu policie *en bloc*), nutno předeslat, že soudní řád správní nebrání ani tomu, aby petit byl formulován jako eventuální. Ustanovení § 64 s. ř. s. uvádí, že „*[n]estane-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu*“; ovšem ani občanský soudní řád výslovně neupravuje varianty petitorního žádání (srov. § 79 odst. 1 o. s. ř., který v nejobecnější rovině stanoví povinnost uvést v návrhu, čeho se navrhovatel domáhá). Přípustnost alternativně či eventuálně formulovaného petitu se to-

tiž opírá o hmotné právo a vychází z ustálené soudní praxe ve shodě s procesní teorií. Městský soud ovšem naznal, že eventuální petit vylučuje samotný charakter správního soudnictví. Tento svůj závěr opřel o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, čj. 6 Ans 1/2003-101, č. 652/2005 Sb. NSS, jehož právní věta je v bodu V. skutečně takto formulována. Nakládat ovšem s právními větami rozsudků jako s právními normami bez ohledu na kontext konkrétního případu je ošemetné (srov. k tomu Bobek, M.; Kühn, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vyd. Praha : Auditorium, 2013, s. 185 a násl.). To se ukazuje i v tomto případě, neboť v dané věci šlo o to, že žalobce spojil do jedné žaloby dva odlišné žalobní typy (žalobu proti nečinnosti správního orgánu a žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu). Nejvyšší správní soud tuto možnost nevyloučil, pouze vytkl krajskému soudu, že se nezabýval druhým návrhem žalobce poté, co vyhověl návrhu prvnímu (tedy že nakládal s petitem jako s eventuálním), k čemuž uvedl: „*Podal-li žalobce fakticky dvě různé žaloby jedním podáním [...], nemůže si soud vybírat, o které rozhodne, a o které nikoliv. Za situace, kdy soud o druhém návrhu doposud nerozhodl, bude třeba, aby o tomto návrhu bylo též rozhodnuto*.“ O to ale v nyní projednávané věci vůbec nejde, neboť stěžovatelé se svým variantně formulovaným petitem udrželi v rámci jednoho žalobního typu.

[21] Dále městský soud argumentoval rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, čj. 1 Afs 60/2014-48, s tím, že tento rozsudek podle městského soudu připoustí výhradně jen takový eventuální petit, v němž žalobce v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu navrhne buď zákazový výrok (zakazuje se pokračovat v nezákonném zásahu), nebo – pro případ, že by byl zásah mezitím ukončen – deklaratorní výrok o tom, že provedený zásah byl nezákonný. Tento rozsudek však ve skutečnosti nikde neuvádí, že by šlo o jedinou přípustnou podobu eventuálního petitu. Naopak z rozsudku zdejšího

soudu ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-65, na který poukázali stěžovatelé, jasně vyplývá, že i eventuelní petit je ve správním soudnictví možný, neboť Nejvyšší správní soud zde uložil městskému soudu, že by se měl „*postupně zabývat uplatněnými žalobními návrhy ve smyslu a v pořadí uvedeném stěžovatelem v žalobě, popř. v upřesnění žaloby*“. Taktéž v dalším stěžovateli odkazovaném rozsudku ze dne 26. 4. 2010, čj. 8 Ans 5/2008-121, Nejvyšší správní soud eventuelní petit připustil, když uvedl: „*Z podané žaloby je zřejmé, že se žalobkyně domáhá ochrany proti nečinnosti žalovaného a je si rovněž vědoma toho, že jedním z předpokladů úspěšnosti žaloby je bezvýsledné vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 věta první s. ř. s.). Procesní nejistotu v tom, zda je třeba se rovněž domáhat uložení povinnosti žalovanému rozhodnout o opatření na ochranu proti nečinnosti, či zda jde „toliko“ o jednu z nutných podmínek přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti ve věci samé, se rozhodla řešit uvedením eventuelního petitu. Žalobní návrh proto není neurčitý, lze z něj zjistit, čeho se stěžovatelka domáhala. Bude na městském soudu, aby v řízení o podané žalobě zaujal stanovisko k důvodnosti obou v žalobě navržených výroků.*“

[22] Postup městského soudu, který vyžval stěžovatele přípisem ze dne 24. 9. 2012, čj. 9 A 153/2012-25, k formulaci (pouze jednoho) návrhu výroku rozsudku, lze tudíž označit za nesprávný. Tato vada řízení však sama o sobě na zákonnost rozsudku městského soudu neměla vliv, neboť stěžovatelé na výzvu městského soudu svůj petit upravili (podání ze dne 2. 10. 2012, jakkoli ve skutečnosti šlo opět, jak bylo poznamenáno výše, o petit „eventuelní“, jen v poněkud zastřené podobě). I když šlo o úpravu do jisté míry vynucenou procesním úkonem městského soudu, nemění to nic na povaze této změny jako projevu práva stěžovatelů disponovat předmětem řízení. Bez ohledu na to, co úpravě petitu předcházelo, byl předmět řízení vymezen upraveným petitem, o němž (a nikoli již

o tom původním) musel městský soud rozhodnout (k úpravě petitu na závěr ústního jednání konaného 25. 6. 2014 a k usnesení městského soudu o jeho nepřipuštění stěžovatelé žádnou kasační námitku – vyjma otázky práva shromažďovacího, o níž bude pojednáno dále – nevznášejí). Nelze též odhlédnout od toho, že městský soud nevzal za prokázané, resp. důvodné, žádné z žalobních tvrzení, musel by tudíž nutně zamítnout i „eventuelní“ petit, jak jej stěžovatelé formulovali.

[23] Za opodstatněnou však Nejvyšší správní soud shledává první kasační námitku v té části, pokud jde o otázku (ne)posouzení zásahu do práva shromažďovacího, jež je na ústavní úrovni jako základní svoboda garantováno v článku 19 Listiny, resp. v článku 11 Úmluvy. Městský soud tuto argumentaci stěžovatelů, vznesenou v rámci závěrečného návrh na ústním jednání konaném 25. 6. 2014, nepřipustil s tím, že by šlo o „*změnu předmětu řízení*“, resp. že by pro „*takto nově formulovaný petit neposkytovaly dosavadní výsledky řízení podklady*“. Náležitostmi žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 84 odst. 3 s. ř. s. jsou však pouze: označení zásahu, proti němuž se žalobce ochrany domáhá, vyličení rozhodujících skutečností, označení důkazů a návrh výroku rozsudku. Na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (srov. § 71 odst. 1 s. ř. s.) tak mezi náležitosti zásahové žaloby nepatří „*žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné*“. Právní posouzení zákonnosti zásahu leží tak plně na bedrech soudu (uplatní se zde zásada *iura novit curia*). Ostatně tento přístup je i v souladu s povahou řízení o zásahové žalobě, jež má charakter řízení nalézacího, nikoliv přezkumného. Nadto nelze přehlížet, že již v původní žalobě namítali stěžovatelé zásah do svého práva na svobodu projevu (článek 17 Listiny, resp. článek 10 Úmluvy), s nímž shromažďovací právo úzce souvisí – shromažďování za účelem vyjádření politických či jiných názorů je vlastně jednou z forem svobody projevu

(srov. k tomu Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2012, 931 s., s. 457 a násl.; viz též rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 6. 2006, *Öllinger proti Rakousku*, stížnost č. 76900/01, ECHR 2006-IX, § 38, ze dne 23. 10. 2008, *Sergey Kuznetsov proti Rusku*, stížnost č. 10877/04). I ze skutkových zjištění městského soudu vyplývá, že osoby okupující vilu Milada při vyjednávání s policií „poukazovali na důvody vzpomínkové akce s tím, že chtějí naplnit její protestní a kulturně politický smysl“ (s. 20 rozsudku městského soudu). Ze všech těchto důvodů nelze než konstatovat, že městský soud pochybil tím, že se vůbec nezabýval otázkou, zda žalovaný svým zákrokem nezasáhl do svobody shromažďovací ve smyslu článku 19 Listiny, resp. článku 11 Úmluvy, a zatížil tak svůj rozsudek nepřezkoumatelností. Nešlo totiž o rozšíření nebo změnu návrhu, nýbrž o další možnou právní kvalifikaci naříkaného zásahu, resp. o další důvod, o nějž stěžovatelé opírali své přesvědčení o nezákonnosti zásahu, nezákonnosti, jež samozřejmě zahrnuje též případnou protiústavnost a rozpor s vyhlášenou mezinárodní smlouvou podle článku 10 Ústavy ve spojení s čl. 1 odst. 2 Ústavy.

[24] Odpověď na tuto otázku Nejvyšší správní soud nikterak nepředjímá. V dalším řízení na ni musí odpovědět městský soud, který se jí dosud nezabýval, tj. nejprve posoudí, zda tvrzeným zásahem došlo k zásahu do shromažďovacího práva stěžovatelů (jinak řečeno, je-li toto základní právo „*ve hře*“), a pokud bude jeho odpověď kladná, zda šlo o zásah, jehož cíl byl legitimní, a který byl nezbytný v demokratické společnosti (čl. 19 odst. 2 Listiny, resp. čl. 11 odst. 2 Úmluvy). Při té příležitosti vezme v úvahu, že i shromáždění spontánní, předem neohlášená, požívají ústavní ochrany, ostatně s takovými shromážděními počítá i platný zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, v § 12 odst. 3; jinak řečeno, shromáždění nepozbývá ochrany jen proto, že nebylo takto svými účastníky původně zamýšleno a že nebylo v souladu se zákonem předem příslušným úřadům ohláše-

no. Městskému soudu se také otevře příležitost vyrovnat se s odkazy stěžovatelů na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva uvedenou v kasační stížnosti a posoudit, jsou-li na nyní posuzovanou situaci přílehavé. Například v rozsudku ze dne 5. 12. 2006, *Oya Ataman proti Turecku*, stížnost č. 74552/01, ECHR 2006-XIV, Evropský soud pro lidská práva uvedl, že – jakkoli z důvodu neohlášení shromáždění šlo o shromáždění nezákonné – tato nezákonnost sama o sobě neospravedlňuje zásah do shromažďovací svobody. Pokud se demonstranti neuchýlí k násilným aktům, mají orgány veřejné moci podle Evropského soudu pro lidská práva projevit určitou míru tolerance vůči poklidným shromážděním, nemá-li být shromažďovací svoboda podle článku 11 Úmluvy zasažena ve své podstatě (body 39 a 42). V rozsudku ze dne 9. 4. 2002, *Cissé proti Francii*, stížnost č. 51346/99, ECHR 2002-III, o který stěžovatelé opírají své přesvědčení, že Úmluva poskytuje ochranu též neohlášenému shromáždění ve formě déle trvající okupace budovy, pak Evropský soud pro lidská práva ve světle všech skutkových okolností daného případu dovodil, že k porušení shromažďovacího práva podle článku 11 policejním vyklizením okupovaného kostela nedošlo. Nejvyšší správní soud má přitom za to, že k odpovědím na tyto otázky má městský soud dostatečná skutková zjištění co do okolností a průběhu obsazení vily Milada a zásahu žalovaného, jakkoli nevylučuje, že se může objevit potřeba doplnit dokazování k některým aspektům tvrzeného porušení svobody shromažďování.

[25] S první kasační námitkou úzce souvisí i druhá kasační námitka a i zde musel dát Nejvyšší správní soud stěžovatelům částečně za pravdu, neboť městský soud nezodpověděl ve svém rozsudku uspokojivě (tedy přezkoumatelným způsobem) otázku, zda byl policejní zákrok s použitím donucovacích prostředků za daných okolností přiměřený ve smyslu § 11 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, bez jejíhož zodpovězení nelze učinit závěr, zda šlo o zásah zákonný, resp. souladný, s ústavním pořádkem. Nejvyšší správní soud v zásadě souhlasí s tvrzením

žalovaného, že s ohledem na celkové okolnosti zásahu „*se jeví množství ošetřených osob a charakter jejich újmý spíše mírným*“. Tím spíše je však třeba se ptát, zda bylo skutečně třeba vyklízet neužívanou a zchátralou vilu Milada neodkladně ještě v nočních hodinách, když účastníci akce prohlašovali, že za svítání opustí objekt dobrovolně, zda bylo skutečně nezbytné trvat na požadavku policie na vyklizení vily do půlnoci a následně nasadit do akce zásahovou jednotku s vědomím, že dojde ke střetu několika desítek osob ve tmě uvnitř zchátralého objektu, resp. zda neexistovaly mírnější prostředky k dosažení stejných cílů, příp. z jakých důvodů je nebylo možno využít. Na tyto klíčové otázky rozsudek městského soudu uspokojivě neodpovídá.

[26] Městský soud zcela správně vyšel z toho, že účastníci akce vnikli bez právního důvodu do nemovitosti, k níž neměli žádné vlastnické, ani od něj odvozené užívací právo. Stát jako vlastník vily Milada navíc jasně zazděním oken a dveří v přízemí nad to, co je samozřejmé, zdůraznil, že si nepřeje, aby do objektu pronikaly cizí osoby a jakkoliv jej využívaly. Tomu odpovídalo i ustanovení smlouvy s nájemcem okolních pozemků, kterého stát jako smluvního partnera zavázal, že nebude budovy na pronajatých pozemcích sám užívat a že neumožní jejich využívání ani jiným osobám. Nepochybně tedy je, že policie oprávněně vyzvala účastníky akce k opuštění objektu, neboť se mohla zaštitit ochranou vlastnického práva, tím spíše, když se ochrany dovolával nájemce okolních pozemků, který vzhledem k obsahu nájemní smlouvy skutečně mohl v této otázce operativně zastupovat zájmy vlastníka jakožto pronajímatele.

[27] Městský soud však vůbec nezhodnotil, zda policie následně použila k ochraně vlastnického práva státu přiměřené prostředky. Jakkoliv má mít právo všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu (čl. 11 odst. 1 věta druhá Listiny), nelze při rozhodování o použití donucovacích prostředků odhlédnout od toho, jak vážný právní zájem je ve hře a jak intenzivně je ohrožen, nadto v situaci, kdy je ve hře výkon jiného základního práva nebo svobody, jež ke svému legálnímu ome-

zení vyžaduje závěr o nezbytnosti omezujícího opatření v demokratické společnosti z ústavně aprobovaných důvodů (včetně ochrany práv druhých), a to *in concreto*, tj. vzhledem k individuálním okolnostem případu. Aby městský soud mohl dospět k výroku o zamítnutí žaloby, musel by vyložit, proč shledal nezbytným bezodkladné nasazení masivní policejní síly k ochraně vlastnického práva státu, když v daném případě šlo o dlouhodobě neužívaný a neudržovaný objekt, který byl natolik zchátralý, že škody bylo možno napáchat snad pouze na jeho stavební konstrukci. „*Squatteři*“ údajně vypáčili mříž u balkonových dveří a vybourali zazděné okno v prvním patře (nájemce odhadl způsobenou škodu na 8 000 Kč), této škodě však již policie nemohla svým zásahem zabránit. Lze se proto ptát, zda hrozilo reálně nějaké další poškození zdevastované a nikým neužívané vily mezi desátou hodinou večerní, kdy policie vniknutí do vily zjistila, a ranními hodinami, kdy ji údajně chtěli účastníci akce sami dobrovolně opustit. K tomu nutno připočíst, že při zásahu policie byl vybourán zazděný vchod do vily (nájemce odhadl způsobenou škodu na 4 000 Kč).

[28] Obecně lze akceptovat argumentaci městského soudu usnesením Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97, U 1/10 SbNU 335, č. 1/1998 Sb. ÚS: „*Občané jsou povinni se podrobit výkonu pravomoci veřejného činitele bez ohledu na vlastní soukromý názor. Jsou-li přesvědčeni, že tímto jednáním bylo porušeno jejich právo či jim byla způsobena škoda, mohou se proti takovému postupu veřejného činitele bránit jiným a to zákonným způsobem. Ústava, Listina ani žádná jiná právní norma nepřipouští, aby občané nejprve hodnotili zákonnost postupu veřejných činitelů a teprve na základě toho jejich pokyn uposlechli nebo neuposlechli.*“ V obecné rovině jistě platí, že o pokynech policie se nediskutuje. Situace, kdy proti policii stojí dav odmítající uposlechnout vydaný pokyn, je však do značné míry specifická a vyžaduje si kreativní řešení, jak ostatně nasvědčuje v daném případě nasazení policejních vyjednávačů. Účelem takové

vého kroku je nepochybně nalezení takového řešení, které umožní dosáhnout cíle bez nutnosti sáhnout k silovému řešení, které je nežádoucí a rizikové pro všechny zúčastněné.

[29] Z vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti lze vyčíst, že silným motivem k násilnému vyklizení objektu byly vedle neuctivého jednání (pokřikování na policisty, zlehčování policejní výzvy k opuštění objektu) též špatné zkušenosti se squattery z minulosti, nedůvěra k jejich slibům a obava, že by mohli v obsazeném objektu setrvat delší dobu a pokusit se z něj znovu učinit trvalý squat. Tento argument však (kromě toho, že tvrzení žalovaného o minulosti squatu Milada ve vztahu k žalobcům nejsou podložena žádnými důkazy) stále nevysvětluje, proč nebylo možné vyčkat do rána, kdy by se osoby okupující vily Milada případně samy usvědčily z těchto svých údajných nečestných úmyslů, pokud by objekt neopustily, jak slibovaly. A naopak je možno se v kontextu provedených důkazů ptát, zda policie mohla očekávat, že adresáti jejich výzev k opuštění objektu budou důvěřovat slibům policie, že když opustí objekt dobrovolně, čeká je pouze ověření totožnosti a následné propuštění. Přitom jediní dva účastníci, kteří pokynu bezprostředně uposlechli, byli ihned zadrženi, uzavřeni v policejním vozidle až do konce zákroku ve vile a následně převezeni na místní oddělení policie k podání vysvětlení stejně jako ostatní účastníci akce.

[30] Nejvyšší správní soud nijak nevylučuje, že k bezprostřednímu zásahu mohly vést i další důvody, zejména takticko-strategické povahy. K dispozici jsou kamerové záznamy dokládající, že se kolem vily shromažďovaly další osoby, a svědecké výpovědi uvádějící, že tyto osoby společně s osobami, jež vnikly do vily, házely po policistech nejrozličnější předměty. Lze si představit, že k neodkladnému provedení zásahu mohla vést obava z postupné radikalizace těchto osob a skupinového průniku do vily, příp. z napadení přítomných policistů. Provedení zásahu v noci mohlo také mít určité taktické výhody (zaskočení osob ve vile, oslnění policejními svítilnami apod.), které snad mohly vyvážit je-

ho zřejmé nevýhody (nutnost nasazení dvou vrtulníků osvětlujících okolní prostor, zmatek a horší přehlednost situace ve tmě uvnitř vily). Určitou roli by mohly sehrát i obavy o bezpečnost a zdraví samotných osob ve vile, např. v případě, že by bylo zjištěno závažné narušení statiky objektu (srov. k tomu usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2000, sp. zn. II. ÚS 45/98, kde se jednalo o zadržení a použití donucovacích prostředků vůči advokátovi, který neuposlechl výzvy policistů a domáhal se vstupu do domu, v němž se skrýval nebezpečný podezřelý). Na druhou stranu se v přijatém rozhodnutí mohly odrážet i potíže ryze praktického a organizačního charakteru. Odložení zásahu do svítání by si vyžádalo buď odeslat velkou část nasazených policistů zpět domů (příčemž by nejspíš nebylo možno zabránit případnému pronikání dalších osob do vily), nebo ponechat je na místě a zásah pak uskutečnit s policisty ve stavu únavy po celonočním vyčkávání.

[31] Otázku, zda by tyto příkladmo uváděné důvody mohly být dostatečným ospravedlněním pro upřednostnění silového řešení proti účastníkům, kteří dávali najevo ochotu protiprávní okupaci vily Milada v řádu několika hodin ukončit, si městský soud v podstatě nepoložil, o čemž svědčí i to, že zamítl návrh stěžovatelů na provedení důkazu znaleckým posudkem odborníka z oblasti policejní strategie a taktiky. Městský soud zřejmě nepovažoval tuto otázku za podstatnou, jelikož dostačujícím důvodem pro použití donucovacích prostředků pro něj bylo protiprávní jednání stěžovatelů a ostatních účastníků akce. Takový náhled na věc však považuje Nejvyšší správní soud za příliš zjednodušující. Ne každé porušení zákona automaticky opravňuje policii k bezprostřednímu použití donucovacích prostředků.

[32] Městský soud sice na s. 24 napadeného rozsudku uvádí zákonná ustanovení, z nichž při posouzení věci vyšel, nevysvětlil však, jakým způsobem je na daný příklad aplikoval. Mezi úkoly policie nepochybně patří mimo jiné i ochrana bezpečnosti majetku a veřejného pořádku (§ 2 zákona o Policii České republiky). Při plnění těchto úkolů má policie

povinnost vystupovat aktivně, jde o tzv. zásadu iniciativy (§ 10 zákona o Policii České republiky). Uplatnění iniciativy je však podmíněno existencí věcného důvodu pro policejní zásah a je vyvažováno zásadou přiměřenosti postupu policie zakotvenou v § 11 zákona o Policii České republiky. Při uplatňování této druhé zásady musí policista zvážit nejen újmu hrozící osobám, jež mají být předmětem zákroku, ale též újmu hrozící osobám, jejichž bezpečnost je ohrožena. Zásada přiměřenosti je dále doplněna principem subsidiarity použitých donucovacích prostředků, podle něhož mají mírnější prostředky přednost před razantnějšími, samozřejmě za předpokladu, že použitím mírnějších prostředků lze ještě dosáhnout sledovaného cíle (srov. k tomu Vangeli, B. *Zákon o Policii České republiky. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, 483 s., s. 63 a násl.). Výsledkem vzájemného vyvažování zásady iniciativy a zásady přiměřenosti může být s ohledem na okolnosti nejen rozhodnutí policisty zasáhnout určitým způsobem, ale též nezasahovat vůbec, příp. odložit zásah na pozdější dobu. Ani chybné vyhodnocení situace nemusí vést vždy k označení policejního postupu za nezákonný, jestliže zvolené řešení odpovídalo (nutně neúplným) informacím známým zasahujícímu policistovi v době zásahu, a tomu, jak se situace musela jevit rozumně uvažujícímu a náležitě vycvičenému policistovi jednajícímu v dobré víře (srov. Fuchs, J. Přiměřenost při použití donucovacích prostředků a zbraně policisty a strážníky. *Právní rozhledy*, 2013, č. 9). Zákonné zmocnění k použití donucovacích prostředků je nicméně nutno vykládat restriktivně (srov. Fuchs, J. Použití donucovacích prostředků policisty a strážníky. *Soudní rozhledy*, 2014, č. 7–8, a tam citovaná judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího soudu).

[33] Aplikací principu přiměřenosti – být v kontextu jiného základního práva, než jaké bylo ve hře v tomto případě – se ve věci prohlídky tzv. jiných prostor zabýval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 27. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 474/07, N 151/46 SbNU 505, č. 151/2007 Sb. ÚS, s následujícím závěrem:

„Princip přiměřenosti je tedy dán tím, že k prohlídce má zásadně dojít pouze v případě, že osoba, jíž se prohlídka týká, přes předchozí poučení o účelu prohlídky nesouhlasí s vydáním věci důležitých pro trestní řízení. Jinými slovy, nelze uplatňovat donucovací instituty státní moci v případech, kdy lze téhož účelu dosáhnout bez donucení.“ Městský soud naproti tomu v napadeném rozsudku, jak už bylo vyloženo výše, opomněl učinit úvahy o důvodnosti zásahu a přiměřenosti použití donucovacích prostředků s ohledem na chráněné hodnoty a na situaci na místě, jakož i s přihlédnutím k informacím, jež měl velitel zásahu k dispozici. Tyto úvahy přitom považuje Nejvyšší správní soud pro posouzení celého případu za klíčové.

[34] O tom, že městský soud podcenil význam rozhodnutí o použití síly, resp. důvodů, jež k němu vedly, pro hodnocení zákonnosti a přiměřenosti celého zásahu, svědčí i to, že neobjasnil, kdo o použití donucovacích prostředků proti „squatům“ ve vile Milada vlastně rozhodl, a neprovedl důkaz výsledkem této osoby jako svědka. V některých úředních záznamech je jako velitel zásahu po celou jeho dobu uváděn nadporučík B. (např. úřední záznam Místního oddělení Kobylisy ze dne 1. 7. 2012). Podle svědecké výpovědi nadporučíka V. před městským soudem byl ovšem velitelem zásahu dne 30. 6. 2012 on, a to až do 24:00. Následně předal velení nadporučíku N., který po poradě s dalšími důstojníky (výslovně je jmenován plukovník H.) nařídil použít k vyklizení vily donucovacích prostředků. Nadporučík V. této poradě již přítomen nebyl. Naproti tomu nadporučík N. ve svém úředním záznamu ze dne 1. 7. 2012 uvádí, že zásahu velel od 22:00 společně s nadporučíkem V. Žádný z úředních záznamů pak neuvádí, kdo o zahájení zásahu proti „squatům“ s využitím donucovacích prostředků rozhodl (používají se opisy jako „bylo přistoupeno k zákroku“ nebo „pokyn k zákroku vydal přítomný funkcionář, který byl pověřen velením“). Přes tyto nejasnosti, a přes výslovnou žádost žalobců o výsledk nadporučíka N. a plukovníka H., provedl městský soud výsledk pouze jediného z velí-

cích důstojníků, a to nadporučíka V. (u nadporučíka N. odkázal soud pouze na jím zpracované úřední záznamy). Přitom právě výslech policisty, jenž o použití síly rozhodl, by dával straně žalující v rámci spravedlivého procesu příležitost zpochybnit policejní verzi událostí a pokusit se odhalit motivace, jež vedly k tomuto klíčovému rozhodnutí (srov. k tomu přiměřeně rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 12. 2003, *Kmetty proti Maďarsku*, stížnost č. 57967/00).

[35] Nejvyšší správní soud uzavírá, že výše uvedené úvahy nemají nikterak předjímat rozhodnutí městského soudu v dalším řízení. Mají pouze ozřejmit, s jakými otázkami je nutno se v daném případě ještě vyrovnat. Úkolem městského soudu bude posoudit celou situaci vyváženě. Na jednu stranu nelze akceptovat, aby užití donucovacích prostředků představovalo standardní policejní reakci na jakékoliv porušení zákona. V úvahu je třeba vzít i to, zda ze situace nevyplývalo, že k porušení zákona dochází v souvislosti s naplňováním politických práv účastníků akce. Na druhou stranu policie si musí zachovat vysokou míru akceschopnosti při ochraně práv osob a veřejného pořádku. Nelze proto klást na policejní rozhodování v terénu nadměrné a nerealistické požadavky, neboť to by mohlo mít do budoucna rdousící dopad na policejní iniciativu. Velitel zásahu může jen těžko dosáhnout dokonalého vyvážení ochrany veškerých v úvahu přicházejících práv všech zúčastněných osob. Určitou míru disproporce zásahu lze akceptovat a přičíst ji na vrub omezené době pro rozhodování a vypjaté situaci. Nelze podceňovat ani potřebu působit na adresáty zásahu jako autoritativní těleso, což je role, která policii též k efektivnímu plnění jejích funkcí přísluší, na straně druhé by pro závěr o oprávněnosti zásahu nestačilo, pokud by byl odůvodněn jen snahou policie neztratit tvář a vynutit splnění neadekvátního nebo nerozumného ultimáta. Balancovat mezi těmito dvěma extrémů však nelze bez zvážení veškerých okolností svědčících pro a proti provedení zásahu, jež byly známy v době, kdy toto zásadní rozhodnutí padlo. A to městský soud učinit opomněl.

[36] Třetí námitka stěžovatelů je taktéž z větší části důvodná. Ačkoliv nelze říci, že městský soud by se s jednotlivými důkazy nevypořádal, potíží je v tom, že prakticky upustil od hodnocení důkazní situace jako celku. V případě předem připraveného policejního zásahu s použitím donucovacích prostředků by klíčovým důkazem o jeho korektním průběhu měl být videozáznam pořízený policií. Policie sice nemá zákonnou povinnost takový záznam pořídít (srov. k tomu § 62 odst. 1 zákona o Policii České republiky, podle něhož policie může, je-li to nezbytné pro plnění jejích úkolů, pořizovat zvukové, obrazové nebo jiné záznamy o průběhu úkonu), avšak za současného stavu techniky nelze než uzavřít, že tam, kde tomu nebrání důležité okolnosti, by tak policie ve svém zájmu učinit měla. Dojde-li totiž při policejním zásahu, resp. zadržení či zatýkání, ke zranění osob, stihá stát a jeho orgány nejen pozitivní závazek provést účinné vyšetřování tvrzeného špatného zacházení ve smyslu článku 3 Úmluvy, ale má to i důsledek částečného přesunu důkazního břemene na orgány státu (např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. 12. 1995, *Ribitsch proti Rakousku*, stížnost č. 18896/91, Series A, č. 336, který se sice týkal zranění, k nimž došlo v době policejní detence, závěry o pozitivních závazcích státu na poli článku 3 Úmluvy, včetně rozložení důkazního břemene mezi stěžovatele a orgány státu však Evropský soud pro lidská práva později rozšířil i na situace při zadržení či zatýkání; srov. rozsudek ze dne 28. 11. 2000, *Rehbock proti Slovinsku*, stížnost č. 29462/95, ECHR 2000-XII, podobně rozsudek ze dne 7. 7. 2011, *Fyodorov a Fyodorova proti Ukrajině*, stížnost č. 39229/03; viz též Kmec, J.; Kosař, D.; Kratochvíl, J.; Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 405). To si ce platí především v řízení před Evropským soudem pro lidská práva, v němž stát (resp. jeho vláda) vystupuje jako strana případu a jsou mu připisována veškerá jednání státních orgánů, zmíněné rozložení důkazního břemene se však musí uplatnit i v příslušných řízeních před vnitrostátními orgány veřejné moci, jinak by bylo možno poskytnout efek-

tivní ochranu základnímu právu až v řízení před Evropským soudem pro lidská práva, což by se samo o sobě dostalo do rozporu s právem na účinné opravné prostředky podle článku 13 Úmluvy. Má-li být takovým účinným právním prostředkem nápravy zásahová žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s., nutno i v tomto řízení závěry Evropského soudu pro lidská práva jako mezinárodního soudu o rozložení důkazního břemene a jeho částečném přenosu na žalovaný správní orgán, jenž zásah provedl, uplatnit. A tak tvrdí-li žalobce, že při zásahu nebo donucení ze strany policie (např. při zadržení či zatýkání) došlo k porušení jeho práva nebýt vystaven špatnému zacházení ve smyslu článku 3 Úmluvy, resp. čl. 7 odst. 2 Listiny, je na něm, aby prokázal, že došlo ke špatnému zacházení (zranění), na žalovaném pak, aby prokázal, že si žalobce zranění způsobil sám anebo k němu došlo jinak či jindy nebo že jde o následek oprávněného použití donucovacích prostředků. Jinak je odpovědnost za takové zranění přiřitatelná žalovanému.

[37] Videozáznam průběhu zásahu by pak mohl být takovým efektivním důkazním prostředkem. Kameraman ve spolupráci s velitelem zásahu by měl usilovat o to, aby záznam byl co nejúplnější, tedy aby zachycoval celý průběh nebo alespoň nejdůležitější fáze celého zákroku, a zároveň co nejvíce vypovídající, tedy aby kamera snímala podstatné skutkové děje, v daném případě zejména bezprostřední fyzický kontakt policistů s osobami, proti nimž zákrok směřuje, a použití donucovacích prostředků. Tyto požadavky policejní videozáznam předložený žalovaným ani v nejmenším nenaplní. Zachycuje poměrně rozsáhle jednání mezi policejními vyjednávači a osobami okupujícími vily Milada a dále průnik policistů do spodního patra vily a pokus o rozebrání barikády vytvořené na schodišti. Nedokumentuje však žádný z klíčových okamžiků, k nimž mělo v této fázi zákroku dojít dle svědeckých výpovědí – zhmoždění ruky policisty rozebírajícího barikádu, vhození zásahové výbušky do prostoru za barikádou ani použití hasicího přístroje ze strany osob nacházejících se uvnitř objektu.

Co je však podstatnější, záznam samotného zákroku prakticky končí přípravou a nástupem policistů k průniku do objektu oknem v horním patře pomocí hasičského žebříku. Místo zachycení klíčové části celého zásahu, kdy došlo k fyzickému kontaktu mezi policií a „squattery“ a jejich následnému vyvádění z objektu, následují již jen záběry vyvedených osob opírajících se o policejní vozidlo.

[38] Městský soud ponechal neúplnost policejního záznamu bez komentáře. Pouze poznamenal, že z DVD žalovaného (stejně jako z ostatních důkazů) nevyplývá, že by zasahující policisté překročili zákonné meze při použití donucovacích prostředků. Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že by byl připraven projevit určité pochopení pro to, že policista pořizující záznam nemůže být z bezpečnostních důvodů přítomen přímo mezi zasahujícími policisty, neboť s kamerou má sníženou akceschopnost a vydává se všanc případnému napadení. Mohl však postupovat za první skupinou zasahujících policistů do míst, kde již byl případný odpor protistrany úspěšně pacifikován. A nic nemohlo bránit tomu, aby videokamerou zachytil odvádění jednotlivých osob, čímž by se mohla vyvrátit (či potvrdit) tvrzení stěžovatelů o vytvoření tzv. bicí uličky. To, že tato část zákroku ve vile Milada se na policejní záznam nedostala (ať již nebyla vůbec zachycena, nebo byla dodatečně odstraněna), vyvolává přinejmenším určité pochybnosti o tvrzeních žalovaného. Žalovaný uznal, že některé ze zadržených osob byly zraněny, avšak zároveň trvá na tom, že celý zásah včetně použití donucovacích prostředků proběhl naprosto korektně, přiměřeně a v souladu se zákonem. Zranění „squatteri“ přičítá jejich pohybu uvnitř zdevastované vily, což vzhledem ke stavu, v jakém se neobývaný objekt nacházel, a vzhledem k okolnostem (tma, stavění barikády, chaos při policejním zásahu, únik některých „squatteri“ na střechu vily) nelze *a priori* vyloučit. Žalovaný však nepředestřel žádné uspokojivé vysvětlení toho, proč videozáznam policejního zásahu není úplný a zejména proč chybí právě klíčová část celého zákroku. Jediné zachycení toho, jak policisté

vnikají do vily, tak nabízí několikavteřinový záběr TV Prima v pořadu Krimi Plus na DVD, které předložili stěžovatelé. Policejní videozáznam se tomuto klíčovému okamžiku vyhnul, ba chybí v něm dokonce vůbec jakékoliv záběry z vnitřního prostoru prvního patra vily, kam se účastníci akce stáhli po příchodu policie a kde byli také zadrženi. Přitom takovéto záběry by mimo jiné mohly doložit, jaké věci účastníci akce ve vile skutečně měli a v jakém stavu se jejich věci nacházely bezprostředně po jejich zadržení.

[39] Nutno přitom poznamenat, že na nedostatečnou vypovídací hodnotu obrazových a zvukových záznamů pořízených policií v průběhu použití donucovacích prostředků upozorňoval již v roce 2006 veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl při prošetřování policejního zásahu proti účastníkům akce CzechTek 2005. Ve svém závěrečném stanovisku ze dne 25. 1. 2006 veřejný ochránce práv vcelku otevřeně pojmenoval i příčinu tohoto nežádoucího jevu: *„Jedno pochybení, které jsem v souvislosti s videodokumentací policejního opatření zjistil, však nelze odstranit ani lepší záznamovou technikou, výstrojí či zkušeností a proškolením dokumentaristů. Jde o pochybení spočívající v nezájmu příslušníků Policie ČR dokumentovat případná překročení zákonnosti a přiměřenosti služebního zákroku nebo úkonu příslušníka Policie ČR. [...] Pro jednoho autora záběrů je například typické, že spíše než hodnotné videozáznamy pořizoval zvukový záznam, když snímá toliko nohy účastníků technoparty a policistů. Jiný autor se zase záměrně při natáčení odpoledního zákroku dne 30. 7. 2005 vyhýbá momentům, které naznačují, že v blízkém okolí „se něco děje“ a kamera raději zamíří jinam. [...] Dále je nezbytné zjistit (vyšší) počet dokumentaristů odpovídající rozsahu policejního opatření, než jak tomu bylo v daném případě. Nejde o to, aby byl zachycen každý úkon nebo každá část zákroku, to ani není reálné. Postačí, že policisté mohou předpokládat, že jejich jednání může být dokumentováno. Samotné vědomí takové možnosti (dokumentace zákroku nebo úkonu) může ovlivnit jejich jednání, a te-*

dy má dle mého přesvědčení nepochybně preventivní účinek.“ Policie České republiky tedy nečelí kritice nezávislé státní instituce ve věci ochoty pořídit vypovídací videozáznam svého zákroku poprvé.

[40] Z tohoto pohledu nutno hodnotit jako vadu, že městský soud vyložil bez hlubšího odůvodnění veškeré pochybnosti o průběhu skutkového děje v neprospěch žalobců. Přitom nejméně jeden ze stěžovatelů předestřel městskému soudu důkaz o zranění hlavy, jež si již v den zásahu vyžádalo lékařské ošetření. Městský soud se však tímto zraněním, jeho závažností a mechanismem jeho vzniku podrobněji nezabýval. Nepoložil si ani otázku, zda by za daných okolností (ve smyslu výše citované judikatury Evropského soudu pro lidská práva) nemělo na žalovaném ležet důkazní břemeno prokázat, že zranění nezpůsobil, resp. že si je stěžovatel způsobil jinak či sám, resp. zda by pochybnosti o jeho příčině neměly být vykládány v neprospěch žalovaného. Je to totiž právě žalovaný, kdo předložením neúplného videozáznamu přispěl k situaci důkazní nouze, v níž se městský soud nacházel, aniž by přitom žalovaný hodnověrně vysvětlil, proč na videozáznamu chybí právě klíčová část celého policejního úkonu. Výpovědi svědků obou stran o průběhu zákroku se navzájem popírají, svědci stojící mimo policii i „squatтеры“ nebyli přítomni samotnému finálnímu úspěšnému zásahu policistů uvnitř vily a lékařské zprávy vyznívají nejednoznačně. Nejvyšší správní soud neshledává přesvědčivé odůvodněním ani postup městského soudu, který nejistotu o skutečném průběhu skutkového děje dále zvýšil tím, že neprovedl některé navržené důkazy, zejména lékařskými zprávami těch „squatterů“, kteří se nepřipojili k žalobě; i ty by totiž mohly mít vypovídací potenci ve vztahu k tvrzením stěžovatelů, že byli skupinově vystaveni nepřiměřenému násilí ze strany zasahujících policistů.

[41] Naopak odmítnout musí Nejvyšší správní soud námitku stěžovatelů, že se městský soud v napadaném rozsudku nedostatečně vypořádal s jejich poukazy na rozpory ve výpovědích jednotlivých svědků (zejména

pokud jde o vzhazování zásahových výbušek a o to, zda a kdy byl ve vile cítit benzín). Městský soud sice stručně, avšak přesvědčivě vypořádal tuto námitku odkazem na časový odstup výsledků od samotné události (který činil téměř dva roky). Stěžovatelé v kasační stížnosti nezpochybnili tuto úvahu ani v obecné rovině, ani nepoukázali na konkrétní rozpor, který podle nich tímto způsobem z nějakého důvodu vysvětlit nelze. Nejvyšší správní soud proto nemohl tuto námitku vyhodnotit jako důvodnou.

[42] Čtvrtá námitka stěžovatelů se týkala toho, jakým způsobem městský soud hodnotil události po vyvedení účastníků akce z vily Milada. V tomto bodu také neshledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou. Incident, kdy policisté údajně neumožnili dvěma zadrženým se vymočit, se netýkal žádného ze stěžovatelů, přičemž platí, že ve správním soudnictví se lze domáhat pouze ochrany svých vlastních subjektivních práv, nikoliv hájit práva jiných osob či veřejný zájem. Pokud jde o neposkytnutí vody stěžovateli b) na policejní služebně Zenklova, lze souhlasit s městským soudem, že toto tvrzení nebylo dostatečně prokázáno. Stěžovatel nic takového neuvedl do protokolu o výsledku a výtku vůči jednání policistů na služebně uplatnil až později, což její věrohodnost značně snižuje. Z toho důvodu již nebylo třeba se hlouběji zabývat argumentací městského soudu, že právo na přístup k vodě má pouze osoba umístěná v policejní cele; byť nad rámec nutného odůvodnění lze vyjádřit souhlas s názorem stěžovatelů, že takto zjednodušeně danou otázku hodnotit nelze a bylo by třeba zkoumat skutečnou dobu zadržení a další okolnosti.

[43] Konečně i v otázce popisování zadržených osob lihovým fixem na kůži se Nej-

vyšší správní soud povšechně shoduje s hodnocením městského soudu, že šlo jen o technické opatření umožňující identifikovat jednotlivé osoby a vrátit jim později jejich osobní věci (uložené ve stejné očíslovaných obálkách). Jeho cílem nebylo snižovat lidskou důstojnost a i když nelze vyloučit, že subjektivně mohlo v některých zadržených osobách takové pocity vyvolat, nedosahovalo podle názoru Nejvyššího správního soudu tento zásah takové intenzity, aby bylo možno hovořit o ponižujícím zacházení ve smyslu článku 3 Úmluvy (srov. k tomu např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 4. 2000, *Labita proti Itálii*, stížnost č. 26772/95, ECHR 2000-IV). Bez ohledu na tento závěr o minimální intenzitě zásahu do základního práva však Nejvyšší správní soud žalovanému doporučuje, aby tento způsob identifikačního opatření napříště opustil a nahradil jej jiným, nezpochybnitelným, např. náramkem, resp. páskou na zápěstí s popiskem, jaká se dnes standardně (oproti popisování kůže fixem) používá na koncertech a jiných kulturních a společenských akcích, a koneckonců i v porodnicích pro identifikaci novorozence a jeho matky. Stejně tak není žádný rozumný důvod používat číslo místo jména, byť v daném okamžiku jen deklarovaného a dosud nepotvrzeného ověřením totožnosti. Nahrazování jména číslem bezpochyby může – krom asociace s praktikami uplatňovanými v koncentračních táborech, jak tvrdí stěžovatelé – vytvořit podhoubí pro intenzivnější špatné zacházení, např. pokud by zadržení byli číslem oslovováni anebo s nimi bylo jako „s čísly“, a nikoli jako se subjekty práva, zacházeno. To se však v daném případě stěžovatelům prokázat nepodařilo. (...)

Daň z přidané hodnoty: vymáhání dluhů a faktoring; finanční činnosti osvobozené od daně z přidané hodnoty bez nároku na odpočet daně

k § 54 odst. 1 písm. u) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (v textu jen „zákon o DPH“)

Vymáhání dluhů a faktoring nejsou finančními činnostmi osvobozenými od daně z přidané hodnoty bez nároku na odpočet daně [§ 54 odst. 1 písm. u) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty]. Za faktoringovou provizi nelze bez dalšího považovat rozdíl mezi kupní cenou pohledávky a její nominální hodnotou. Tím spíše, pokud není v daňovém řízení prokázáno sjednání takové formy faktoringové provize mezi daňovým subjektem a postupiteli pohledávek.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2015, čj. 8 Afs 13/2014-93)

Prejudikatura: rozsudky Soudního dvora ze dne 6. 4. 1995, BLP Group (C-4/94, Recueil, I-983), ze dne 8. 6. 2000, Midland Bank (C-98/98, Recueil, s. I-4177), ze dne 22. 2. 2001, Abbey National (C-408/98, Recueil, s. I-1361), ze dne 26. 6. 2003, MKG-Kraftfahrzeuge-Factoring (C-305/01, Recueil, s. I-6729), ze dne 18. 10. 2007, Navicon (C-97/06, Sb. rozh., s. I-8755), ze dne 29. 10. 2009, SKF (C-29/08, Sb. rozh. s. I-10413), ze dne 27. 10. 2011, GF-KL Financial Services (C-93/10, Sb. rozh., I-10791), ze dne 16. 2. 2012, Eon Aset Menidj-munt (C-118/11), ze dne 22. 3. 2012, Klub (C-153/11), ze dne 4. 10. 2012, PIGI (C-550/11), ze dne 21. 2. 2013, Becker (C-104/12), a ze dne 30. 5. 2013, X (C-651/11).

Věc: Společnost s ručením omezeným TITUS CZ, v likvidaci, proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o penále a daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 14. 6. 2010 Finanční úřad v Chrudimi (dále jen „správce daně“) doměřil žalobkyni penále a daň z přidané hodnoty za zdaňovací období 3. čtvrtletí 2007.

Rozhodnutím ze dne 19. 12. 2012 žalovaný na základě odvolání žalobkyně změnil rozhodnutí správce daně tak, že zvýšil dodatečně doměřenou daň z částky 29 323 Kč na částku 93 923 Kč a zvýšil i předepsané penále [zde ještě Finanční ředitelství v Hradci Králové, 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].

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočce v Pardubicích, který žalobu zamítl rozsudkem ze dne 11. 12. 2013, čj. 52 Af 27/2013-60. Kromě jiného uvedl, že podle ustálené judikatury Soudního dvora má společný systém DPH zajistit neutralitu

daňové zátěže všech hospodářských činností za podmínky, že tyto činnosti v zásadě samy podléhají DPH. Aby mohl být přiznán nárok na odpočet, musí existovat přímá a bezprostřední souvislost mezi konkrétním plněním na vstupu a jedním či několika plněními na výstupu, která zakládají nárok na odpočet (srov. rozsudky Soudního dvora ze dne 8. 6. 2000, *Midland Bank*, C-98/98, Recueil, s. I-4177, a ze dne 22. 2. 2001, *Abbey National*, C-408/98, Recueil, s. I-1361). Nárok na odpočet lze přiznat i bez přímé a bezprostřední souvislosti mezi konkrétním plněním na vstupu a plněním na výstupu, pokud jsou náklady na dotčené služby součástí režijních výdajů osoby povinné k dani a jsou jako takové součástí ceny výrobků nebo služeb, které dodává. Takové náklady totiž mají přímou a bezprostřední souvislost s celkovou hospodářskou situací osoby povinné k dani (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 2. 2013, *Becker*, C-104/12). V obou případech je však nezbytné, aby náklady na pořízení plnění na vstupu byly vyjádřeny v ceně konkrétních plnění na výstupu nebo v ceně zboží či slu-

žeb dodaných osobou povinnou k dani v rámci jejich hospodářských činností. Bylo tedy nutné ověřit, zda uvedená souvislost vyplývá ze všech okolností týkajících se dotčených transakcí, což žalovaný učinil.

Žalovaný neuznal nároky žalobkyně na odpočet DPH na vstupu z přijatých zdanitelných plnění od Ing. Marka K. ve výši 25 523 Kč z důvodu, že přijaté služby souvisely s inkasem pohledávek. Náklady na tato plnění nebylo možné považovat ani za režijní náklady (tj. náklady vztahující se zpravidla k podpůrným organizačním procesům, u nichž není možné určit přímou souvislost s plněním na výstupu), neboť tyto náklady se jednoznačně vztahovaly ke konkrétním transakcím, které nebyly předmětem DPH. Uvedené náklady se tedy nevztahovaly k ekonomické činnosti žalobkyně jako celku, a to zvláště za situace, kdy žalobkyně nevyvíjela v rozhodném období téměř žádnou ekonomickou činnost (v roce 2007 vystavila pouze tři daňové doklady na plnění na výstupu a v roce 2008 pouze dva). Žalobkyně netvrdila, že na výstupu uskutečnila zdanitelné plnění, které by vyvolalo výše popsané náklady, ani netvrdila, jak konkrétně se tyto náklady promítly do jí dodávaných služeb.

Na výše uvedeném nic nemění ani obsah statě Ing. Jiřího Š., daňového poradce, kterou žalobkyně argumentovala v žalobě. Uvedená stat obsahuje pouze obecné úvahy a nevztahuje se ke skutkovým okolnostem projednávané věci. Po žalovaném nelze rozumně požadovat, aby obecně vymezil obsah pojmu režijní náklady či jiných neurčitých právních pojmů, neboť ten je vždy nutno vymezit ve vztahu ke konkrétním skutkovým okolnostem.

Žalovaný postupoval při vydání napadeného rozhodnutí ve shodě s judikaturou Soudního dvora, jak mu uložil krajský soud v rozsudku ze dne 14. 9. 2012, čj. 31 Af 44/2012-45. Klíčový byl zejména rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 4. 1995, *BLP Group*, C-4/94, Recueil, I-883, jímž Soudní dvůr neuznal nárok na odpočet daně z právních poradenských služeb přijatých pro účely prodeje nakoupených akcií, neboť ten byl ekonomickou činností osvobozenou od DPH bez nároku na odpočet daně.

Krajský soud se ztotožnil s žalovaným v názoru, že se plnění přijaté žalobkyní od Ing. Marka K. týkalo též prodeje pohledávek, a bylo tedy použito pro plnění osvobozené od DPH bez nároku na odpočet daně. Ostatní plnění se vztahovala k inkasu pohledávek, které nebylo předmětem DPH. Rovněž se nejednalo o takové plnění, které by mělo charakter režijních nákladů.

Žalobkyně rovněž namítla, že správce daně nejprve uznal její nárok na odpočet DPH za 3. čtvrtletí 2007 z důvodu pořízení nového vozidla, a to na základě výsledků vytykáčského řízení. Posoudil přitom jako oprávněné nároky žalobkyně na odpočet DPH z režijních služeb spojených s inkasem pohledávek. Následně zahájil daňovou kontrolu a dospěl k závěru, že žalobkyně nemohla uplatnit odpočet DPH z režijních služeb spojených s inkasem pohledávek. Při dvojím možném posouzení věci měli správce daně i žalovaný uplatnit vůči žalobkyni příznivější interpretaci. Krajský soud uvedené námitce nepřisvědčil, neboť předmětem daňové kontroly byly jiné skutečnosti, než které byly předmětem vytykáčského řízení. Teprve v průběhu daňové kontroly žalobkyně přiřadila přijatá plnění k činnosti, z níž jí nevznikl nárok na odpočet DPH. Výsledné posouzení věci tak vyplynulo z výsledků daňové kontroly. Nejednalo se tedy o svévolnou změnu právní kvalifikace.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, jelikož nesouhlasila s názorem krajského soudu, že v letech 2007 a 2008 nevyvíjela téměř žádnou ekonomickou činnost. K takovému závěru nelze dospět pouze na základě množství vystavených daňových dokladů. Ekonomická činnost stěžovatelky spočívala v úplatném nabývání pohledávek třetích osob (postupitelů), které následně vymáhala jako vlastní majetek na svůj účet a riziko. Stěžovatelka odkoupila tyto pohledávky za nižší cenu, než činila jejich nominální hodnota včetně příslušenství. Tím poskytla třetím osobám službu obdobnou faktoringu a uskutečnila tak zdanitelné plnění podle směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty.

Rozdíl mezi kupní cenou pohledávek a jejich nominální hodnotou (ve výši desítek pro-

cent) představoval cenu této služby a náklady s touto službou spojené, a dále mohl vyjadřovat i další okolnosti, například rizikovost pohledávky. Ekonomická činnost přinesla v letech 2007 a 2008 stěžovatelce zisk, neboť souhrn výnosů z vymožených částek převýšil souhrn nákladů na pořízení pohledávek. Zisk byl předmětem daně z příjmu. V souvislosti s uvedenou ekonomickou činností stěžovatelka přijala plnění v podobě služeb od Ing. Marka K. Tyto služby měly charakter režijních nákladů.

Stěžovatelka byla přesvědčena, že jí vzhledem k výše uvedenému vznikl nárok na odpočet DPH podle směrnice 2006/112/ES, neboť byla osobou povinnou k dani v postavení plátce daně, vykonávala ekonomickou činnost jako takovou a přijala plnění ve formě služby v souvislosti s ekonomickou činností. Stěžovatelce náležel nárok na odpočet DPH z postoupených pohledávek také podle § 524 občanského zákoníku z roku 1964, neboť na ni jako na nabyvatele pohledávek přešla všechna práva s nimi spojená.

Krajský soud podle názoru stěžovatelky postupoval nesprávně, pokud posoudil stěžovatelčin nárok na odpočet podle zákona o DPH, neboť tento zákon je v rozporu se směrnicí 2006/112/ES. Podle § 14 odst. 5 zákona o DPH není postoupení pohledávky službou, a tedy ani předmětem daně. To je v rozporu s čl. 24 odst. 1 směrnice 2006/112/ES, podle kterého je poskytnutím služby každé plnění, které není dodáním zboží, a v rozporu s článkem 25 směrnice 2006/112/ES, podle kterého je postoupení nehmotného majetku jednou z možných forem služeb. Dále je § 14 odst. 5 zákona o DPH v rozporu s čl. 135 odst. 1 písm. d) směrnice 2006/112/ES, podle kterého je vymáhání pohledávek vyloučeno z plnění osvobozených od daně. Stěžovatelka také uvedla, že § 72 zákona o DPH stanoví řadu omezení pro uplatnění odpočtu DPH, což je v rozporu s článkem 167 směrnice 2006/112/ES, podle kterého nárok na odpočet vzniká okamžikem vzniku daňové povinnosti z odpodíratelné daně.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalovaný ztotožnil s napadeným rozsudkem krajského soudu. Při posuzování charakteru

a účelu přijatých zdanitelných plnění vycházel z informací přímo od stěžovatelky. Dospěl k závěru, že přijatá zdanitelná plnění se vztahovala výhradně k inkasu pohledávek, které není předmětem DPH podle § 2 zákona o DPH, a nelze proto uplatnit odpočet DPH z přijatých zdanitelných plnění souvisejících s tímto inkasem. Tato zdanitelná plnění neměla ani charakter režijních nákladů, neboť souvisela s konkrétními transakcemi, a nikoli s ekonomickou činností stěžovatelky jako celku. Stěžovatelka netvrdila, jak konkrétně se tato zdanitelná plnění promítla do jí dodávaných služeb. Rovněž netvrdila a neprokazovala, že vůbec uskutečnila na výstupu specifické plnění zdanitelné z titulu DPH, které by vyvolalo výše popsané náklady, což bylo pro věc podstatné.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V.

(...) [21] Kasační stížnost není důvodná. Stěžovatelka uvedla, že služby přijaté od Ing. Marka K. se týkaly inkasa (1) či prodeje (2) konkrétních pohledávek, které stěžovatelka nabyla od třetího subjektu. Bylo třeba posoudit, zda bylo takové plnění následně použito pro uskutečnění zdanitelného plnění podle § 72 zákona o DPH. Nejvyšší správní soud dospěl ve shodě s krajským soudem k závěru, že tomu tak nebylo.

[22] Společný systém daně z přidané hodnoty stojí na principu, že daň je vybírána za každé dodání zboží a za každé poskytování služeb, které osoba povinná k dani uskutečňuje za úplatu (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 10. 2007, *Navicon*, C-97/06, Sb. rozh., s. I-8755, bod 21). Tento základní princip je dále rozpracován a konkretizován v jednotlivých ustanoveních směrnice 2006/112/ES, z nichž vychází i česká právní úprava. Ve vztahu k DPH ze služeb je základní pravidlo obsaženo v čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice 2006/112/ES, podle kterého je předmětem DPH „poskytnutí služby za úplatu uskutečněné v rámci členského státu osobou povinnou k dani, která jedná jako taková“. Tomuto ustanovení odpovídá § 2

odst. 1 písm. b) zákona o DPH, podle kterého je předmětem daně „poskytnutí služby za úplatu osobou povinnou k dani v rámci uskutečňování ekonomické činnosti s místem plnění v tuzemsku“.

[23] Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že cílem režimu odpočtů stanoveného směrnicí 2006/112/ES je zcela zbavit podnikatele zátěže DPH, která je splatná nebo byla uhrazena v rámci všech jeho hospodářských činností. Společný systém DPH má zajistit neutralitu daňové zátěže všech hospodářských činností, bez ohledu na jejich účel nebo výsledek, za podmínky, že tyto činnosti v zásadě samy podléhají DPH (viz rozsudky Soudního dvora ze dne 22. 3. 2012, *Klub*, C-153/11, bod 35, a ze dne 4. 10. 2012, *PIGI*, C-550/11, bod 21).

[24] K tomu, aby byl nárok na odpočet DPH odvedené na vstupu osobě povinné k dani přiznán a aby mohl být zjištěn rozsah takového nároku, je podle Soudního dvora v zásadě nezbytné, aby existovala přímá a bezprostřední souvislost mezi konkrétním plněním na vstupu a jedním nebo několika plněními na výstupu, jež zakládají nárok na odpočet (viz citované rozsudky Soudního dvora ve věci *Midland Bank*, bod 24, a ve věci *Abbey National*, bod 26).

[25] Nárok na odpočet je však rovněž přiznán osobě povinné k dani i v případě neexistence přímé a bezprostřední souvislosti mezi konkrétním plněním na vstupu a jedním nebo několika plněními na výstupu, jež zakládají nárok na odpočet, pokud jsou náklady na dotčené služby součástí režijních výdajů této osoby povinné k dani a jsou jako takové složkou ceny výrobků nebo služeb, které dodává. Takové náklady mají podle Soudního dvora přímou a bezprostřední souvislost s celkovou hospodářskou činností osoby povinné k dani (viz citovaný rozsudek Soudního dvora ve věci *Becker*, bod 20).

[26] V prvním i druhém případě existence přímé a bezprostřední souvislosti předpokládá, že náklady na pořízení plnění na vstupu jsou vyjádřeny v ceně konkrétních plnění na výstupu nebo v ceně zboží či služeb doda-

ných osobou povinnou k dani v rámci jejich hospodářských činností (viz rozsudky Soudního dvora ze dne 29. 10. 2009, *SKF*, C-29/08, Sb. rozh. s. I-10413, bod 60, a ze dne 16. 2. 2012, *Eon Aset Menidjmont*, C-118/11, bod 48, a ze dne 30. 5. 2013, *X*, C-651/11, bod 55).

[27] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka uplatnila v daňovém přiznání za zdaňovací období 3. čtvrtletí 2007 nárok na odpočet DPH ve výši 281 120 Kč. Protože v daňovém přiznání vykazala pouze osvobozená uskutečněná zdanitelná plnění a neobvykle vysoký nárok na odpočet, vyzval ji správce daně postupem podle § 43 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků^{*)} (dále jen „daňový řád z roku 1992“), aby se k věci vyjádřila a prokázala rozhodné skutečnosti. Při místním šetření dne 21. 11. 2007 správce daně zjistil, že zvýšený nárok na odpočet vznikl v důsledku nákupu nákladního automobilu. Protože namátkovou kontrolou nezjistil nedostatky, přiznal stěžovatelce nárok na odpočet v uplatněné výši.

[28] Při místním šetření dne 27. 4. 2009 stěžovatelka popsala správci daně postup při účtování nákupu a inkasa pohledávek v rámci své ekonomické činnosti. Na základě tohoto sdělení správce daně zahájil dne 1. 9. 2009 daňovou kontrolu za zdaňovací období 1. až 4. čtvrtletí roku 2007 a 2008, neboť pojal pochybnosti o správnosti stěžovatelčina postupu při uplatnění nároku na odpočet v těchto obdobích. Při daňové kontrole vyšlo najevo, že stěžovatelka uplatnila ve 3. čtvrtletí roku 2007 nárok na odpočet DPH z veškerých přijatých zdanitelných plnění v plné výši, ačkoli k tomu nebyly splněny podmínky. Správce daně neuznal stěžovatelce nárok na odpočet ve výši 64 600 Kč ze služeb přijatých od Ing. Marka K., protože souvisely s prodejem pohledávek nabytých od jiného subjektu. Dále neuznal nárok na odpočet ve výši 25 523 Kč ze služeb přijatých od Ing. Marka K., neboť souvisely s inkasem pohledávek, a neuznal ani odpočet ve výši 3 800 Kč ze služeb přijatých od společnosti SYNORGA, spol. s r. o., protože souvisely s pohledávkou jiného zájemce. Celkem byla stěžovatelce doměřena daň ve výši 93 923 Kč.

^{*)} S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.

[29] Nelze přisvědčit námitce, že služby přijaté od Ing. Marka K. měly ve vztahu ke stěžovateli celkové ekonomické činnosti charakter režijních nákladů. Pojem „*režijní náklady*“ nemá právní definici, ale jedná se o pojem z oblasti ekonomie. Jako režijní (nepřímé) náklady se označují náklady, které zpravidla souvisejí s podpůrnými procesy organizace a které nelze přiřadit ke konkrétnímu výstupu její ekonomické činnosti (například ke konkrétnímu zboží či službě).

[30] Z hlediska nároku na odpočet DPH však není rozhodné, jestli mělo přijaté zdanitelné plnění ekonomický charakter přímého či režijního nákladu, ale zda bylo použito k uskutečnění zdanitelného plnění na výstupu podle § 72 zákona o DPH. Pokud plátce daně použil přijaté zdanitelné plnění i k uskutečnění jiného než zdanitelného plnění, mohl uplatnit nárok na odpočet pouze v krácené výši (srov. § 76 odst. 1 zákona o DPH ve znění účinném do 31. 12. 2008). Proto je třeba pojem „*režijní náklady*“ ve vztahu k § 76 odst. 1 zákona o DPH ve znění účinném do 31. 12. 2008 vykládat tak, že se jím rozumí přijatá zdanitelná plnění na vstupu (bez ohledu na to, zda se z hlediska ekonomie jedná o režijní či přímé náklady), u nichž lze uplatnit nárok na odpočet pouze v krácené výši, neboť je plátce daně použil jak pro uskutečnění zdanitelných plnění, tak pro plnění osvobozená od daně bez nároku na odpočet daně podle § 75 zákona o DPH ve znění účinném do 31. 12. 2008.

[31] Stěžovatelka v daňovém řízení uvedla, že služby přijaté od Ing. Marka K. se týkaly inkasa či prodeje konkrétních pohledávek, které stěžovatelka nabyla od třetího subjektu. Inkaso nabytých pohledávek stěžovatelka realizovala na svůj účet a ve svůj prospěch, neposkytovala tak službu třetí osobě za úplatu. Z toho důvodu se nejednalo o zdanitelné plnění podle § 2 zákona o DPH. V případě postoupení úplatně nabytých pohledávek dalšímu postupníkovi stěžovatelka realizovala plnění osvobozené od daně bez nároku na odpočet daně, výslovně uvedené v § 54 odst. 1 písm. u) zákona o DPH ve spojení s § 75 a § 51 zákona o DPH. Ani u inkasa pohledávek, ani u jejich dalšího prodeje tak nebyly splněny

podmínky pro vznik nároku na odpočet podle § 72 zákona o DPH. Stěžovatelka rovněž neprokázala, že služby od Ing. Marka K. použila v souladu s § 76 odst. 1 zákona o DPH jak pro uskutečnění plnění uvedených v § 72 odst. 2 zákona o DPH, tak pro plnění osvobozená od daně bez nároku na odpočet daně podle § 75 zákona o DPH. Nevznikl jí proto nárok na odpočet z těchto plnění ani v krácené výši.

[32] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že stěžovatelce náležel nárok na odpočet DPH s odkazem na § 524 odst. 2 občanského zákoníku z roku 1964, podle kterého přechází s postoupenou pohledávkou i její příslušenství a práva s ní spojená. Nárok na odpočet daně není příslušenstvím pohledávky ani právem s ní spojeným, neboť jeho vznik a trvání nezávisí na pohledávce jako takové, ale vzniká konkrétnímu plátcí daně v souvislosti s uplatněním daně na vstupu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2010, čj. 9 Afs 2/2010-243). Jedná se tedy o osobní právo plátce daně, které mu svědčí za podmínek stanovených zákonem o DPH. Nárok na odpočet nelze odloučit od postavení konkrétního plátce daně, neboť úzce souvisí s rozsahem zdanitelných plnění, která přijal na vstupu a která uskutečnil na výstupu. Nárok na odpočet daně proto nepřechází na nového nabyvatele pohledávky.

[33] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou, že zákon o DPH je v rozporu se směrnicí 2006/112/ES. Stěžovatelka dovozovala tento rozpor výhradně z porovnání § 14 odst. 5 písm. d) a § 72 zákona o DPH s vybranými ustanoveními směrnice 2006/112/ES.

[34] Podle § 14 odst. 5 písm. d) zákona o DPH se za poskytnutí služby pro účely tohoto zákona nepovažuje postoupení vlastní pohledávky vzniklé plátcí. Toto ustanovení tedy nedopadá na případ stěžovatelky, neboť stěžovateli sporná činnost nespočívala v postupování vlastních jí vzniklých pohledávek. Pro úplnost se však poznamenává, že uvedené ustanovení odpovídá čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice 2006/112/ES, podle kterého je předmětem DPH i „*poskytnutí služby za úplatu osobou povinnou k dani, která jedná jako taková*“. Postoupením vlastní pohledávky postupitel pouze nakládá s vlastním

majetkem a neposkytuje tím službu za úplatu. V tomto kontextu je třeba vnímat i čl. 24 odst. 1 a článek 25 směrnice 2006/112/ES, které navazují na základní vymezení pojmu „poskytování služby za úplatu“ v čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice 2006/112/ES při zachování jeho podstaty. Proto § 14 odst. 5 písm. d) zákona o DPH není v rozporu ani s těmito ustanoveními směrnice 2006/112/ES. Uvedené ustanovení zákona o DPH nelze porovnávat s čl. 135 odst. 1 písm. d) směrnice 2006/112/ES, neboť tento článek se týká služeb spočívajících ve vymáhání pohledávek, a nikoli postupování vlastních pohledávek třetím subjektům.

[35] Nelze přisvědčit ani námitce, že § 72 zákona o DPH stanoví řadu omezení pro uplatnění odpočtu DPH, a proto je v rozporu s článkem 167 směrnice 2006/112/ES. Podle tohoto článku směrnice 2006/112/ES „[n]árok na odpočet daně vzniká okamžikem vzniku daňové povinnosti z odpočitatelné daně“. Uvedený článek obecně upravuje okamžik vzniku nároku na odpočet, ale neříká nic o jeho rozsahu. Rozsah nároku na odpočet je upraven v navazujících člancích, které stěžovatelka při své úvaze nezmiňuje. Nelze proto souhlasit se stěžovatelkou, že článek 167 je jediným ustanovením směrnice 2006/112/ES, které vymezuje podmínky nároku na odpočet DPH.

[36] Z článku 167 směrnice 2006/112/ES a následujících vychází § 72 zákona o DPH a na něj navazující ustanovení. Podle § 72 odst. 1 zákona o DPH má plátce nárok na odpočet daně, „pokud přijatá zdanitelná plnění použije pro uskutečnění své ekonomické činnosti. Nárok na uplatnění odpočtu vzniká dnem, ke kterému vznikla povinnost přiznat daň na výstupu.“

[37] Nejvyšší správní soud neshledal rozpor mezi těmito ustanoveními zákona o DPH a směrnicí 2006/112/ES ve vztahu k věci stěžovatelky. Již článek 168 směrnice 2006/112/ES předpokládá, že nárok na odpočet může osobě povinné k dani vzniknout pouze tehdy, pokud přijatá zdanitelná plnění použije pro účely vlastních zdaněných plnění. Ani na základě směrnice 2006/112/ES tedy nelze dovodit nárok na odpočet u těch plnění, která vůbec nejsou předmětem DPH. Navazující článek 169 směrnice 2006/112/ES vyjmeno-

vává, u kterých osvobozených plnění lze uplatnit nárok na odpočet. Finanční činnosti týkající se pohledávek nepatří mezi tato osvobozená plnění s nárokem na odpočet, až na výjimku týkající se přeshraničního postoupení pohledávek se jedná o plnění osvobozená od daně bez nároku na odpočet daně, čemuž odpovídá i § 72 odst. 1 zákona o DPH.

[38] Stěžovatelka namítla, že jí nárok na odpočet daně náležel v plné výši, neboť veškerá přijatá plnění souvisela s její ekonomickou činností, a uvedla, že rozsah její ekonomické činnosti nelze hodnotit pouze podle množství jí vystavených daňových dokladů. Se stěžovatelkou lze souhlasit pouze do té míry, že rozsah její ekonomické činnosti nelze vyhodnotit pouze na základě množství jí vystavených daňových dokladů. Ze strany žalovaného i ze strany krajského soudu se však jednalo pouze o podpůrný argument, který neměl vliv na správnost dalších úvah.

[39] Stěžovatelka namítla, že princip její činnosti je shodný jako v případě tzv. faktoringu, byť je větší rozdíl mezi nominální hodnotou a cenou, za kterou pohledávku koupila. Stěžovatelka uplatnila námitku týkající se faktoringu poprvé až v kasační stížnosti, byť v návaznosti na argumentaci krajského soudu. Současně však uplatnila tuto námitku jako součást širší argumentace tvrzeného nesouladu zákona o DPH se směrnicí 2006/112/ES, který namítla již v řízení před krajským soudem. Stěžovatelka však v daňovém řízení netvrdila, že by služby od Ing. Marka K., z nichž uplatňovala daň na vstupu, měly souvislost s její činností mající znaky faktoringu. Z nich by totiž musela, v právním postavení faktora, odvést daň na výstupu. Se zřetelem ke skutkovému stavu této věci se proto Nejvyšší správní soud zabýval relativně obecnou kasační námitkouopotud, zda činnost stěžovatelky mohla být vůbec za faktoring považována.

[40] Pojem faktoring není v českém právním řádu definován. Jedná se o zvláštní způsob správy a vymáhání krátkodobých pohledávek realizovaný zpravidla na základě dlouhodobé rámcové smlouvy, při kterém postupitel úplatně postupuje faktorovi své v budoucnu splatné pohledávky za odběrateli. Postupitel tím získává okamžité finanční

prostředky, čímž zvyšuje svoji likviditu. Zároveň šetří čas a náklady spojené s vymáháním pohledávek, neboť nutnost výkonu těchto činností přechází na faktora jako nového věřitele. Jako protiplnění za faktoring postupitel hradí faktorovi odměnu v podobě faktoringové provize, která je určena zpravidla paušální sazbou z nominální hodnoty postoupené pohledávky. Výše úplaty za postoupení pohledávky tak ve výsledku odpovídá nominální hodnotě pohledávky snížené o faktoringovou provizi. Konkrétní podoba faktoringu vyplývá vždy ze specifických okolností jednotlivých smluvních vztahů – může se lišit jak ve výši faktoringové provize (a případných dalších poplatků a náhrad), tak i v rozsahu postupovaných pohledávek či v podmínkách ručení postupitele za dobytost. Podle rozsahu ručení se rozlišuje pravý faktoring, u kterého postupitel neručí za dobytost pohledávek, a faktoring nepravý (*quasi faktoring*), u něhož postupitel ručí za dobytost pohledávek, popřípadě je jejich dobytost zajištěna jiným způsobem, například vázaností cese na rozvazovací podmínku či sjednáním možnosti odstoupit od smlouvy pro nedobytnost. Dále lze rozlišovat faktoring otevřený a tichý podle toho, zda strany faktoringové smlouvy oznámily existenci faktoringu dlužníkovi, či nikoli (srov. Bejček, J., Eliáš, K., Raban, P. a kol. *Kurs obchodního práva. Obchodní závazky*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, marg. č. 319–322, dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2008, čj. 9 Afs 205/2007-61).

[41] Podle čl. 135 odst. 1 písm. d) směrnice 2006/112/ES členské státy osvobodí od daně „činnosti včetně sjednávání týkající se vkladových a běžných účtů, plateb, převodů, pohledávek, šeků a dalších převoditelných cenných papírů, s výjimkou vymáhání pohledávek“. Shodnou úpravu obsahoval i článek 13 část B písm. d) bod 3 šesté směrnice Rady 77/388/EHS o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně (dále jen „šestá směrnice“), nahrazené s účinností od 1. 1. 2007 nynější směrnicí 2006/112/ES.

[42] Anglické a švédské znění článku 13 části B písm. d) bodu 3 šesté směrnice zahr-

novalo ve výluce z osvobození od daně vedle vymáhání pohledávek výslovně i faktoring. V rozsudku ze dne 26. 6. 2003, *MKG-Kraftfahrzeug-Factoring*, C-305/01, Recueil, s. I-6729, Soudní dvůr uvedl, že ostatní jazykové verze šesté směrnice musí být interpretovány v tom smyslu, že zahrnují veškeré formy faktoringu, a zdůraznil, že základním cílem faktoringu je dosáhnout vymožení dluhu od třetí strany. Proto je třeba na faktoring nahlížet jako na jednu z variant obecného institutu vymáhání pohledávek, bez ohledu na formu, v níž je realizován (bod 77 rozsudku). Soudní dvůr uzavřel, že obchodování spočívající v nákupu pohledávek při převzetí rizika jejich nesplacení za protihodnotu v podobě provize představuje ekonomickou činnost podle článků 2 a 4 šesté směrnice. Subjekt, který takovou činnost realizuje, se nachází v postavení plátce daně a má nárok na odpočet DPH podle článku 17 šesté směrnice. Zároveň uvedl, že shora popsaná ekonomická činnost odpovídá pojmu „*vymáhání dluhů a faktoring*“ podle článku 13 části B písm. d) bodu 3 šesté směrnice, a je proto vyloučena z osvobození od daně podle tohoto ustanovení.

[43] Shora uvedeným ustanovením směrnice a závěrům Soudního dvora odpovídá i § 54 odst. 1 písm. u) *in fine* zákona o DPH, podle kterého patří vymáhání dluhů a faktoring mezi finanční činnosti, které nejsou osvobozeny od daně bez nároku na odpočet daně podle § 51 zákona o DPH.

[44] Ze shora uvedeného také vyplývá, že protiplněním za faktoringové služby je faktoringová provize. Tato provize je zdanitelným plněním, neboť vzniká v rámci finanční činnosti výslovně vyloučené z osvobození od DPH. Stěžovatelka se domnívá, že v jejím případě bylo možné za „*faktoringovou provizi*“ považovat rozdíl mezi kupní cenou pohledávky a její nominální hodnotou. Stěžovatelka však netvrdila a ani neprokázala, že by měla s postupiteli v souvislosti s nabytím jejich pohledávek sjednanou takovou formu faktoringové provize. Již z toho důvodu nelze na její spornou ekonomickou činnost nahlížet jako na faktoring.

[45] Stěžovatelka také uvedla, že nabývala pohledávky od třetích osob za cenu o desítky

procent nižší, než činila nominální hodnota pohledávky. Tento rozdíl vyjadřoval jak cenu poskytnuté „služby“, tak náklady s touto službou spojené, a mohl vyjadřovat například i rizikovost pohledávky či její stáří. I tyto okolnosti nasvědčují závěru, že stěžovatelka ve skutečnosti neposkytovala faktoringové služby, neboť cenu za postupování pohledávek sjednávala s ohledem na jejich hospodářskou hodnotu, a nikoli jako předem pevně určené procento z objemu postoupených pohledávek.

[46] V této souvislosti lze podpůrně odkázat na rozsudek Soudního dvora ve věci ze dne 27. 10. 2011, *GFKL Financial Services*, C-93/10, Sb. rozh., I-10791. V něm Soudní dvůr uvedl, že pokud nabývací cena pohledávky při cesi odrážela její skutečnou hospodářskou hodnotu (například i rizikovost), postupník takové pohledávky nezískal od postupitele žádnou protihodnotu, a tedy neprováděl ekonomickou činnost ani neposkytoval služby podle směrnice 2006/112/ES. Rozdíl mezi jmenovitou hodnotou a nabývací cenou postoupených pohledávek v takovém případě nepředstavuje (na rozdíl od faktoringu) protiplnění za službu, ale odráží skutečnou hospodářskou hodnotu těchto pohledávek v okamžiku jejich postoupení, která se odvíjí od rizikovosti těchto pohledávek a zvýšeného rizika nesplacení ze strany dlužníků. Nejedná se te-

dy o faktoring podle rozsudku v citované věci *MKG-Kraftfahrzeuge-Factoring* (srov. body 22–26 rozsudku).

[47] Nelze proto přisvědčit námitce stěžovatelky, že její činnost principiálně odpovídala faktoringu. Navíc stěžovatelka neprokázala, že by uskutečňovala vymáhání pohledávek dle čl. 135 odst. 1 písm. d) směrnice 2006/112/ES ve prospěch třetí osoby, a tím poskytovala službu, která by byla zdanitelným plněním podle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o DPH, ze kterého by jí vznikla povinnost zaplatit daň na výstupu. Tak tomu bylo pouze v případě, který stěžovatelka vyřizovala pro společnost United Energy (viz s. 10 žalobou napadeného rozhodnutí). Tam správce daně uznal souvislost služby poskytnuté Ing. Markem K. se službou stěžovatelky ve prospěch uvedené společnosti, která byla zdaněna daní na výstupu. V ostatních případech tomu tak nebylo, v případě tvrzeného prodeje pohledávek šlo o plnění osvobozené od daně bez nároku na odpočet [§ 54 odst. 1 písm. u) zákona o DPH], v případě inkasa pohledávky se vůbec nejednalo o plnění, které by bylo předmětem daně. Je proto správný názor, že služby od Ing. Marka K. bylo v těchto případech třeba považovat za konečné plnění, ze kterého si stěžovatelka nemohla nárokovat odpočet daně. (...)

3242

Daň z přidané hodnoty: konkludentní vyměření daně; vrácení nadměrného odpočtu; trestný čin zkrácení daně

k § 46 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb. *) (v textu jen „daňový řád z roku 1992“)

k § 155 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád **) (v textu jen „daňový řád z roku 2009“)

I. Závěry z nálezu Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 3244/09, č. 39/2011 Sb. ÚS, o konkludentním vyměření daně v případě marného uplynutí lhůty k vyměření daně, nelze vztáhnout na případ, kdy daňový subjekt žádající o vrácení sporného nadměrného odpočtu na DPH (popř. jeho jednatel a společník) byl současně pravomocně odsouzen za spáchání trestného činu zkrácení daně pro neexistenci uskutečněného zdanitelného plnění, z něhož je uplatňován nárok na vrácení nadměrného odpočtu (§ 46 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a § 155 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád).

*) S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.

**) S účinností od 1. 1. 2014 změněn zákonem č. 344/2013 Sb. a s účinností od 1. 1. 2015 změněn zákonem č. 458/2011.

II. Je nepřipustné, aby se daňový subjekt dovolával nároku, který měl původ v kriminálním jednání (simulovaný řetězový obchod) a používal jej jako podporu pro své další úkony (vrácení nadměrného odpočtu na DPH), neboť toto počínání je v příkrém rozporu s dobrými mravy a s římskoprávními zásadami, že z bezpráví nemůže povstat právo nebo že nikdo nemůže mít prospěch ze své vlastní nepoctivosti (§ 46 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a § 155 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 2. 2015, čj. 15 Af 93/2012-65)*

Předjudikatura: č. 605/2005 Sb. NSS a č. 1872/2009 Sb.; nálezy Ústavního soudu č. 39/2011 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 3244/09).

Věc: společnost s ručením omezeným FTC DC proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o přeplatek na dani z přidané hodnoty.

Finanční úřad v Děčíně (dále jen „správce daně“) rozhodnutím ze dne 20. 6. 2011 zamítl žádost žalobkyně o vrácení přeplatku na dani z přidané hodnoty za zdaňovací období září a říjen roku 2000. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný [zde ještě Finanční ředitelství v Ústí nad Labem, 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 4. 1. 2012 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem. V žalobě uvedla, že správce daně v listopadu 2000 zahájil vytýkácí řízení ve smyslu § 43 daňového řádu z roku 1992 ohledně řádných daňových přiznání žalobkyně k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období září a říjen roku 2000, v nichž uplatnila nárok na vrácení daně z přidané hodnoty, a to ve výši 954 891 Kč za září roku 2000 a ve výši 370 311 Kč za říjen roku 2000. Dotčené vytýkácí řízení trvalo až do roku 2003, kdy správce daně dne 17. 9. 2003 vydal platební výměry, jimiž zamítl uplatněné nároky na odpočet daně z přidané hodnoty, přestože metodický pokyn D-144 Ministerstva financí stanovoval správcům daně pro vytýkácí řízení maximální délku 3 měsíce. Dále žalobkyně uvedla, že platební výměry ze dne 17. 9. 2003 sice žalo-

vaný v rámci odvolacího řízení potvrdil rozhodnutími ze dne 11. 3. 2004 (ve vztahu ke zdaňovacímu období září roku 2000) a ze dne 24. 3. 2004 (ve vztahu ke zdaňovacímu období říjen roku 2000), nicméně obě rozhodnutí žalovaného byla zrušena rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem, a to ze dne 16. 1. 2007, čj. 15 Ca 256/2006-9 (ve vztahu ke zdaňovacímu období září roku 2000), a ze dne 14. 3. 2007, čj. 15 Ca 56/2007-8 (ve vztahu ke zdaňovacímu období říjen roku 2000), pro vady řízení z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu a věci byly vráceny žalovanému k dalšímu řízení.

V návaznosti na to žalobkyně uvedla, že vinou průtahů na straně správce daně došlo následně k zastavení obou vyměřovacích řízení z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty k vyměření ve smyslu § 47 daňového řádu z roku 1992, a to rozhodnutími ze dne 23. 2. 2007 (ve vztahu ke zdaňovacímu období září roku 2000) a ze dne 11. 4. 2007 (ve vztahu ke zdaňovacímu období říjen roku 2000), aniž by tedy došlo k vydání platebních výměrů. V daném případě pak byl správce daně dle žalobkyně povinen vypořádat dotčené nároky na odpočet daně z přidané hodnoty postupem dle § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992, tj. konkludentně ve výši dle podaných daňových přiznání, což ovšem neučinil. Za daného stavu pak žalobkyně požádala správce daně o vrácení daňových přeplatků na dani z přidané hodnoty, tj. za zdaňovací období září roku 2000 ve výši 954 891 Kč a za zdaňo-

*) Nejvyšší správní soud zastavil řízení o kasační stížnosti žalobkyně svým usnesením ze dne 26. 3. 2015, čj. 4 Afs 61/2015.

vací období říjen roku 2000 ve výši 370 311 Kč, avšak správce daně její žádosti nevyhověl výše citovaným rozhodnutím ze dne 20. 6. 2011, které žalovaný následně v odvolacím řízení žalobou napadeným rozhodnutím potvrdil. Žalobkyně je přitom přesvědčena, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy a také v rozporu s judikaturou Ústavního soudu, čímž byla zkrácena na svých právech. Na podporu tohoto závěru žalobkyně zmínila rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005–57, č. 605/2005 Sb. NSS, který konstatoval, že správní praxe založená metodickým pokynem D-144 Ministerstva financí, jímž se stanovuje délka vytýkacího řízení, je pro správní orgány právně závazná, a také náleží Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 3244/09, č. 39/2011 Sb. ÚS, který prolomil dosavadní judikaturu ohledně absolutní překážky v podobě zahájení vytýkacího řízení pro možnou aplikaci § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992. Žalobkyně zdůraznila, že negativní důsledky z daňového řízení v podobě uplynutí prekluzivní lhůty k vyměření vzešlé z nedostatečné aktivity správce daně, které představovaly průtahy řízení, musí nést právě tento správce daně a nikoliv žalobkyně, když ta v daňovém řízení se správcem daně řádně spolupracovala a poskytovala mu veškerou potřebnou součinnost. Postup správce daně, v rámci kterého bylo rozhodnutí o vyměření daně vydáno až ve lhůtě několika let a nikoliv v řádu pár měsíců, dle žalobkyně významně zasahuje do práva na spravedlivý proces a je v rozporu i s článkem 41 Listiny základních práv Evropské unie a také s článkem 17 Evropského kodexu řádné správní praxe. K tomu žalobkyně doplnila, že na výše citovanou judikaturu žalovaného opakovaně upozorňovala, avšak ten ji vědomě nerespektoval, což má znaky úřední libovůle. Výklad § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992 učiněný Ústavním soudem je závazný pro všechny orgány a osoby. Žalobkyně nesouhlasila s názorem žalovaného o tom, že závěry citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3244/09 nelze aplikovat na případ žalobkyně s odůvodněním, že z něj nevyplývá, že bylo rozhodováno za situace, kdy měl Ústavní soud informace o tom, že osoby žádající o vy-

placení sporného nadměrného odpočtu byly pravomocně odsouzeny za spáchání trestného činu kráčení daně. Dle žalobkyně je to proto, že podstatou projednávané věci jsou výhradně procesní otázky spojené s postupem finančních orgánů v průběhu daňového řízení, nikoliv žalovaným předkládaná hmotněprávní problematika. K tomu žalobkyně doplnila, že dosavadní výsledek trestního řízení vedeného proti bývalému jednateři žalobkyně, a ne tedy proti žalobkyni, je pro rozhodnutí projednávané věci nepodstatný, jelikož vyhodnocuje jiné relevantní skutkové a právní skutečnosti, než jaké byly předmětem projednání a posouzení v řízení před Ústavním soudem vedeném pod sp. zn. I. ÚS 3244/09.

Žalovaný ve svém vyjádření mimo jiné uvedl, že v rámci vyměřovacích řízení zahájených správcem daně ve vztahu k daňovým přiznáním žalobkyně za září a říjen roku 2000 správce daně prováděl celou řadu dožádání o provedení jednotlivých úkonů jinými správci daně za účelem získání důkazních prostředků pro možnost posouzení oprávněnosti nárokovaných nadměrných odpočtů, neboť správce daně měl o nich pochybnosti, které žalobkyně k prvotním výzvám správce daně neodstranila. Dožádanými ve smyslu § 5 daňového řádu z roku 1992 proto došlo k pozastavení lhůty ve smyslu metodického pokynu D-144 Ministerstva financí pro uzavření vytýkacího řízení, když doba trvání vytýkacích řízení byla odvislá od konkrétních okolností daného případu a nebyla v rozporu s Listinou základních práv Evropské unie a ani v rozporu s Evropským kodexem řádné správní praxe.

Dále žalovaný uvedl, že dne 15. 3. 2007 a dne 27. 4. 2007 žalobkyně podala žádosti o vrácení přeplatků na dani z přidané hodnoty za zdaňovací období září a říjen roku 2000, přičemž již tehdy argumentovala, že byly vyměřeny dle § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992. Správce daně obě dotčené žádosti zamítl rozhodnutími ze dne 15. 5. 2007 a ze dne 28. 6. 2007, které žalovaný odvolacími rozhodnutími ze dne 21. 12. 2007 potvrdil, s tím, že v případě žalobkyně nedošlo k vyměření ve smyslu § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992, přičemž zákonnost těchto rozhodnutí pak potvrdil Krajský soud v Ústí nad Labem

v rozsudcích ze dne 22. 12. 2009, čj. 15 Ca 36/2008-32, a čj. 15 Ca 35/2008-44, a následně i v rámci kasačního řízení Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 5. 5. 2010, čj. 1 Afs 29/2010-66. V této souvislosti žalovaný podotkl, že žalobkyně vůči těmto soudním rozhodnutím podala ústavní stížnost, nicméně Ústavní soud ji odmítl pro zjevnou neopodstatněnost rozhodnutím ze dne 21. 10. 2010, sp. zn. III. ÚS 2203/10. Otázka vzniku přeplatků žalobkyně na dani z přidané hodnoty ve vztahu ke zdaňovacím obdobím září a říjen roku 2000 a jejího vrácení tak byla řešena správními soudy i Ústavním soudem v konkrétní věci, přičemž žalovaný se v předmětné věci neodklonil od předchozích názorů správních soudů ani Ústavního soudu. Citovaná soudní rozhodnutí jsou dle žalovaného závazná pro účastníky řízení ve smyslu § 54 odst. 6 s. ř. s., takže správce daně nepochybil, pokud učinil obdobné závěry i v případě předmětné opakované žádosti žalobkyně o vrácení přeplatků na dani z přidané hodnoty za zdaňovací období září a říjen roku 2000, která byla správci daně podána dne 13. 4. 2011. K tomu doplnil, že žádost byla zamítnuta s ohledem na to, že pravomocné rozhodnutí o konkludentním vyměření daně dle § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992 byl správce daně oprávněn vydat do 31. 12. 2003, což se zjevně nestalo, a vzhledem k uplynutí prekluzivní lhůty pro stanovení daně takové rozhodnutí již správce daně není oprávněn *ex post* vydat.

K žalobkyní citovanému nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3244/09 žalovaný podotkl, že tento náleze je třeba vykládat v obecné podobě a v dané věci pouze v kontextu s dalšími okolnostmi Ústavním soudem nezvažovanými. Názory obsažené v rozhodnutích Ústavního soudu jsou obecně závazné jen tehdy, pokud mají obecnou povahu, a to jen při řešení typově shodných případů. Navíc nálezy Ústavního soudu, pokud rozhoduje v individuálních případech, jsou závazné pouze ve smyslu kasačním, avšak nikoliv ve smyslu precedenčním. Řízení vedené u Ústavního soudu pod sp. zn. I. ÚS 3244/09 nebylo dle žalovaného typově stejné s případem žalobkyně. Z nálezu Ústavního soudu totiž nevyplývá, že by Ústavní soud v daném řízení měl k dispozici informaci o tom, že

stěžovatel, který žádal o vyplacení sporného nadměrného odpočtu, byl pravomocně odsouzen za spáchání trestného činu krácení daně, jako tomu bylo v případě jednatele a společníka žalobkyně.

Dále žalovaný uvedl, že v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, čj. 2 Afs 84/2010-83, je uvedeno, že samotné podání daňového přiznání neznamená, že pokud nebyl ze strany správce daně učiněn úkon k ověření správnosti či úplnosti vykázané daňové povinnosti, lze automaticky dovodovat, že bylo správcem daně vyměřeno konkludentně ve smyslu § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992, což se děje řádným zaznamenáním konkludentního vyměření v příslušné kolonce daňového přiznání. Opakovaně přitom podotkl, že v případě žalobkyně by byl správce daně oprávněn vydat takovéto pravomocné vyměření daně jen do 31. 12. 2003, což se nestalo a již se stát ani nemůže.

Žalovaný kategoricky nesouhlasil s tím, že by nebylo rozhodnou skutečností pravomocné odsouzení jednatele a zároveň společníka žalobkyně pro trestný čin zkrácení daně z přidané hodnoty ve vztahu ke zdaňovacím obdobím září a říjen roku 2000 ve stádiu pokusu, kterého se dopustil jednatel a zároveň společník žalobkyně tím, že uplatnil nárok na odpočet daně z přidané hodnoty za předmětná zdaňovací období ze simulovaných zdaniitelných plnění, čímž se pokusil způsobit škodu České republice. Dle žalovaného je tato skutečnost v předmětné věci zásadní, protože jinak by došlo k absurdnímu výsledku výkladu práva, že aniž by byl pokus o spáchání trestného činu podle trestního rozsudku soudu dokonán, tak by pachatel odsouzený za tento trestný čin dosáhl zamýšleného výsledku svého konání, tj. neoprávněného obohacení na úkor státu v daňovém řízení.

V následném podání nazvaném jako doplnění žaloby žalobkyně uvedla, že na její případ by měly dopadat i závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, čj. 9 Afs 6/2012-90, který byl vydán v mezidobí v obdobné věci.

Krajský soud v Ústí na Labem žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

V projednávané věci šlo o posouzení otázky, zda ze strany správce daně a posléze i žalovaného byla oprávněně zamítnuta žádost žalobkyně podaná správci daně dne 13. 4. 2011 o vrácení přeplatku na dani z přidané hodnoty za zdaňovací období září a říjen roku 2000 dle údajů uvedených v řádných daňových přiznáních za tato dvě zdaňovací období s odkazem na § 155 daňového řádu z roku 2009.

V daném případě mezi účastníky řízení není žádného sporu o tom, že správce daně po provedených vytýkacích řízeních ve smyslu § 43 daňového řádu z roku 1992 původně stanovil platebními výměry ze dne 17. 9. 2003 daňovou povinnost k dani z přidané hodnoty ve výši 91 143 Kč za zdaňovací období září roku 2000 a ve výši 41 445 Kč za zdaňovací období říjen roku 2000, a tedy odchylně od daňového přiznání k dani z přidané hodnoty za září roku 2000, které podala správci daně dne 25. 10. 2000, když v něm žalobkyně naproti tomu vykazala nadměrný odpočet ve výši 954 891 Kč, a od daňového přiznání k dani z přidané hodnoty za říjen roku 2000, které podala správci daně dne 27. 11. 2000, když v něm žalobkyně naproti tomu vykazala nadměrný odpočet ve výši 370 311 Kč. Oba platební výměry sice žalovaný potvrdil v rámci odvolacího řízení rozhodnutími ze dne 11. 3. 2004 (ve vztahu ke zdaňovacímu období září roku 2000) a ze dne 24. 3. 2004 (ve vztahu ke zdaňovacímu období říjen roku 2000), nicméně obě rozhodnutí žalovaného byla zrušena rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem, a to ze dne 16. 1. 2007, čj. 15 Ca 256/2006-9 (ve vztahu ke zdaňovacímu období září roku 2000) a ze dne 14. 3. 2007, čj. 15 Ca 56/2007-8 (ve vztahu ke zdaňovacímu období říjen roku 2000), pro vady řízení z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu a věci byly vráceny žalovanému k dalšímu řízení. Mezi účastníky řízení rovněž není žádného sporu o tom, že následně ze strany správce daně došlo k zastavení obou vyměřovacích řízení z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty k vyměření ve smyslu § 47 daňového řádu z roku 1992, a to rozhodnutími ze dne 23. 2. 2007 (ve vztahu ke zdaňova-

címu období září roku 2000) a ze dne 11. 4. 2007 (ve vztahu ke zdaňovacímu období říjen roku 2000), aniž by tedy došlo k vydání platebních výměrů.

Stěžejní otázkou v předmětné věci je, zda v případě, kdy žalobkyně jakožto daňový subjekt podala daňová přiznání a následně byla správcem daně zahájena vytýkáací řízení, přičemž tato vytýkáací řízení neskončila vydáním pravomocných platebních výměrů (resp. platební výměry byly následně zrušeny soudem pro vady řízení, a poté došlo ze strany správce daně k pravomocnému zastavení vyměřovacího řízení pro uplynutí lhůty k vyměření daně), se postupuje podle § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992 a daň je vyměřena konkludentně, jak namítala žalobkyně, či nikoliv.

Z § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992 plyne, že „[n]eodchyluje-li se *vyměřená daň od daně uvedené v daňovém přiznání nebo hlášení, nemusí správce daně sdělovat daňovému subjektu výsledek vyměření, pokud o to daňový subjekt výslovně nepožádá nejpozději do konce příštího zdaňovacího období. V tomto případě se za den vyměření daně a současně za den doručení tohoto rozhodnutí daňovému subjektu považuje poslední den lhůty pro podání daňového přiznání nebo hlášení, a bylo-li daňové přiznání nebo hlášení podáno opožděně, den, kdy došlo správci daně.*“

Ke stanovení daňové povinnosti dochází podle daňového řádu z roku 1992 buď konkludentně, tj. podle § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992, nebo na základě platebního výměru vydaného správcem daně. Daňová povinnost je vyměřena konkludentně, pokud správce daně nemá pochybnosti o výši daňové povinnosti, kterou daňový subjekt deklaroval ve svém daňovém přiznání. Naopak v případě, kdy správce daně pochybnosti má, což je časté zejména u vykazání nadměrného odpočtu, zahájí s daňovým subjektem tzv. vytýkáací řízení, kdy mu výzvou vydanou podle § 43 daňového řádu z roku 1992 tyto pochybnosti sdělí a současně mu stanoví lhůtu k nápravě.

V dané otázce došlo k postupnému vývoji judikatury správních soudů včetně Nejvyšší-

ho správního soudu a Ústavního soudu, jak ostatně připustil žalovaný. Dřívější rozhodovací praxe považovala zahájení vytýkacího řízení za absolutní překážku pro stanovení daně na základě § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992, jak např. plyne z citovaného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem čj. 15 Ca 36/2008–32, který se týkal přímo žalobkyně a který byl potvrzen citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 29/2010–69, nebo např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2007, čj. 7 Afs 10/2006–57, č. 1872/2009 Sb. NSS, v němž bylo vysloveno, že *zahájení vytýkacího řízení představuje absolutní překážku pro možnost aplikace § 46 odst. 5 zákona. Správce daně je tak po ukončeném vytýkacím řízení vždy povinen vydat platební výměr, a to i když dospěje k závěru, že veškeré údaje uvedené daňovým subjektem v daňovém přiznání jsou správné, pravdivé, průkazné či úplné. Až den vydání platebního výměru je tedy dnem vyměření daně. V případě, že se jedná o daň z přidané hodnoty, je tento den i dnem vyměření ve smyslu § 37a zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty.*

Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 3244/09 ovšem popřel, že by absolutnost této překážky nemohla vyvrátit ani skutečnost, že k vyměření daně po zahájení vytýkacího řízení vůbec nedošlo. Ústavní soud v nálezu uvedl, že z textu § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992 není *„pojmově vyloučeno aplikovat je také na situaci, kdy ve věci bylo zahájeno vytýkací řízení, ve kterém však z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty k vyměření daně daň nebyla pravomocně vyměřena. V takovém případě totiž také není dána existence daně vyměřené odchýlně od daně uvedené v daňovém přiznání. Jinými slovy, pokud vytýkací řízení neskončilo zákonem předpokládaným a žádoucím způsobem, tedy stanovením daňové povinnosti, a to z toho důvodu, že uplynula prekluzivní lhůta k vyměření daně, pak je nastolena situace, jako by toto vytýkací řízení vůbec neproběhlo, neboť nemá žádné zákonné účinky na daňovou povinnost daňového subjektu. Nic tak nebrání tomu, použít za daně procesní situace § 46 odst. 5 [daňového řádu z roku 1992], ostatně jiný způsob vyměření da-*

ňové povinnosti zákon v takovém případě ani neumožňuje. [...] Ústavní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že v dané věci došlo k tomu, že vytýkací řízení neskončilo stanovením daňové povinnosti, zaviněním správce daně, kterému dává [daňový řád z roku 1992] dostatek zákonných instrumentů k tomu, aby byla daň v zákonné lhůtě vyměřena. Pokud se tak nestalo, nelze tuto skutečnost přičítat k tíži daňového subjektu.“

Pro vyhodnocení předmětné žaloby jako nedůvodné má význam to, že v reflexi výše citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3244/09 Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 96/2012–38 uvedl, že závěr uvedený v již shora citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 Afs 10/2006–57 o tom, že zahájení vytýkacího řízení představuje absolutní překážku pro možnost aplikace § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992, *„nelze použít univerzálně“*, aniž by tento závěr bezvýhradně označil za překonaný.

Pro vyhodnocení předmětné žaloby jako nedůvodné má rovněž význam to, že po vydání výše citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3244/09 Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku čj. 2 Afs 84/2010–83 judikoval, že samotné podání daňového přiznání neznamená, že pokud nebyl ze strany správce daně učiněn úkon k ověření správnosti či úplnosti vykázané daňové povinnosti, lze automaticky dovozovat, že bylo správcem daně vyměřeno konkludentně ve smyslu § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992, což se děje řádným zaznamenáním konkludentního vyměření v příslušné kolonce daňového přiznání. V daném případě z obsahu správního spisu jednoznačně vyplývá, že správce daně do daňových přiznání k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období září a říjen roku 2000, která tvoří nedílnou součást správního spisu, nezaznamenal konkludentní vyměření, když tak s ohledem na výše popsany skutkový stav nehodlal učinit, přičemž v případě žalobkyně mohlo dojít ke konkludentnímu vyměření daně s ohledem na prekluzivní lhůtu nejpozději do 31. 12. 2003, což se nestalo a již se stát ani nemůže.

Pro vyhodnocení předmětné žaloby jako nedůvodné má pak zásadní význam to, že zá-

věry výše citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3244/09, jehož podpory se dovolávala žalobkyně, na daný případ vztáhnout nelze. Je tomu tak s ohledem na značně specifické skutkové okolnosti daného případu, za což soud považuje to, že jednatel a současně společník žalobkyně byl rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 10. 2008, sp. zn. 5 T 8/2007-997, který nabyl právní moci dne 9. 4. 2010, pravomocně odsouzen pro trestný čin zkrácení daně z přidané hodnoty dle § 148 odst. 3 trestního zákona z roku 1961^{*)} právě ve vztahu ke zdaňovacím obdobím září a říjen roku 2000 ve stádiu pokusu, kterého se dopustil ve spolupachatelství s dalšími osobami jednatel a zároveň společník žalobkyně tím, že uplatnil nároky na odpočet daně z přidané hodnoty za předmětná zdaňovací období ze simulovaných zdanitelných plnění, čímž se pokusil neoprávněně zkrátit daň a vylákat výhodu na dani ve větším rozsahu a způsobit škodu České republice ve výši 1 046 034 Kč ve vztahu k září roku 2000 a ve výši 409 200 Kč ve vztahu k říjnu 2000. Tato skutečnost je náležitě zachycena ve správním spise a má pro předmětnou věc zásadní relevanci, jinak by došlo k absurdnímu výsledku výkladu práva, jak správně dovodil žalovaný, spočívajícímu v tom, že aniž by byl pokus o spáchání trestného činu podle trestního rozsudku soudu dokonán, tak by pachatel odsouzený za tento trestný čin dosáhl zamýšleného výsledku svého konání, tj. vedle neoprávněného zkrácení daně i vylákání výhody na dani ve větším rozsahu, a tedy neoprávněného obohacení na úkor státu v daňovém řízení – v daném případě vyplacení částek ve výši 954 891 Kč za zdaňovací období září roku 2000 a ve výši 370 311 Kč údajně představující oprávněně vykázané nadměrné odpočty na dani z přidané hodnoty za dotčená zdaňovací období.

Žalobkyně se nemůže bez dalšího dovolávat výše citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3244/09. Názory obsažené v rozhodnutích Ústavního soudu jsou obecně závazné jen tehdy, pokud mají obecnou povahu a pokud se týkají typově shodných případů. Tato situace v případě žalobkyně není dána,

neboť z nálezu Ústavního soudu nevyplývá, že by Ústavní soud rozhodoval za situace, kdy by měl k dispozici informaci o tom, že stěžovatel, který žádal o vyplacení sporného nadměrného odpočtu, byl současně pravomocně odsouzen za spáchání trestného činu zkrácení daně pro neexistenci uskutečněného zdanitelného plnění ve výši deklarované správci daně, jako tomu bylo v případě jednatel a společníka žalobkyně, jenž byl pravomocně odsouzen za spáchání trestného činu zkrácení daně z přidané hodnoty ve stádiu pokusu ve vztahu ke zdaňovacím obdobím září a říjen roku 2000. Navíc aplikace výše citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3244/09 by v případě rozhodování o žádosti žalobkyně o vrácení daňového přeplatku vedla k nezákonnému rozhodnutí, neboť to by žalobkyni přiznávalo práva (odpovídající částkám 954 891 Kč a 370 311 Kč), kterých bylo dosaženo spácháním trestného činu. Je nepřípustné, aby se v daném případě žalobkyně dovolávala nároku, který měl původ v protiprávním jednání jejího jednatele a společníka, které je dokonce kriminální povahy, a používala jej jako podporu pro své další úkony, neboť toto počínání je v příkrém rozporu s dobrými mravy a římskoprávními zásadami pojednávajícími o tom, že z bezpráví nemůže povstat právo – *ex iniuria ius non oritur*, nebo že nikdo nemůže mít prospěch ze své vlastní nepoctivosti – *nemo turpitudinem suam allegare potest*, které v českém právním řádu představují jedny z hlavních právních principů. Shodné závěry vyslovil i Vrchní soud v Praze v případě s obdobným skutkovým základem, a to v pravomocném usnesení ze dne 4. 9. 2014, sp. zn. 4 To 51/2014.

Taktéž se žalobkyně nemůže bez dalšího dovolávat závěrů obsažených v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 Afs 6/2012–90. Je tomu tak proto, že tento rozsudek byl vydán přímo ve věci, v níž byl vydán citovaný náleze Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3244/09. Vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 Afs 6/2012–90 přitom bylo nevyhnutelným procesním důsledkem zrušujícího nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3244/09, kterým byly zrušeny prvotní

^{*)} S účinností od 1. 1. 2010 nahrazen zákonem č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 12. 2. 2009, čj. 15 Ca 37/2008-50, a Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, čj. 9 Afs 73/2009–110, jimiž bylo potvrzeno, že žádost o vrácení nadměrného odpočtu byla finančními orgány legitimně zamítnuta. Zrušujícím nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3244/09 pak byl v dalším řízení vázán nejen Krajský soud v Ústí nad Labem, což se promítlo do vydání jeho rozsudku ze dne 14. 9. 2011, čj. 15 Af 51/2011-176, nýbrž i Nejvyšší správní soud, což se promítlo do inkriminovaného rozsudku čj. 9 Afs 6/2012-90, který navazoval na druhotný krajský rozsudek ze dne 14. 9. 2011. Je tomu tak proto, že dotčený zrušující nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3244/09 byl pro Krajský soud v Ústí nad Labem i Nejvyšší správní soud pro daný individuální případ závazný, neboť obsahoval kasační výrok.

V návaznosti na výše uvedené soud uvádí, že nadměrný odpočet není vyměřen, dokud není jeho výše deklarovaná daňovým subjektem v přiznání k dani autoritativně stvrzena správcem daně. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že v případě vykázaného nadměrného odpočtu daňový subjekt nemá povinnost odvodu do státního rozpočtu, nýbrž má vůči státnímu rozpočtu pohledávku. Aby mohly být finanční prostředky uplatněné za určité zdaňovací období plátcí vyplaceny, je v prvé řadě nutno výši těchto finančních prostředků vázat na autoritativní stvrzení ve formě vyměření nadměrného odpočtu. Jakmile je ovšem na daňovém účtu daňového subjektu evidován vyměřený nadměrný odpočet, tj. finanční prostředky představující pohledávku vůči státnímu rozpočtu, je správce daně oprávněn s finančními prostředky disponovat, a to např. započtením na daňové nedoplatky. Jestliže daňový subjekt nemá nedoplatky na jiné dani, vrátí správce daně finanční prostředky daňovému subjektu bez žádosti do 30 dnů od momentu vyměření postupem dle § 155 daňového řádu z roku 2009.

Z výše předestřené tedy vyplývá, že jednoznačným předpokladem pro vrácení uplatněného nadměrného odpočtu je, aby správce daně postavil daňovou povinnost najisto, to

znamená, aby ji vyměřil, a to i konkludentně záznamem do příslušného daňového přiznání, a dále také skutečnost, že přeplatek vznikl a jsou splněny podmínky pro jeho vrácení podle § 155 daňového řádu z roku 2009.

V daném případě žalobkyni nebyl vzhledem k výše uvedeným skutečnostem vyměřen žádný nadměrný odpočet na dani z přidané hodnoty za zdaňovací období září a říjen roku 2000, a to ani konkludentně ve smyslu § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992, a proto žalovaný legitimně uzavřel, že žádosti žalobkyně o vrácení daňových přeplateků na dani z přidané hodnoty za zdaňovací období září a říjen roku 2000 k datu podání žádosti, tj. ke dni 13. 4. 2011, nelze vyhovět, jelikož na jejím osobním daňovém účtu neexistoval žádný vratitelný přeplatek.

Pro úplnost soud uvádí, že žalobkyně již v minulosti dne 15. 3. 2007 a dne 27. 4. 2007 podala žádosti o vrácení přeplateků na dani z přidané hodnoty za zdaňovací období září a říjen roku 2000, přičemž žalobkyně již tehdy argumentovala, že byly vyměřeny dle § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992. Správce daně obě dotčené žádosti zamítl rozhodnutími ze dne 15. 5. 2007 a ze dne 28. 6. 2007, které žalovaný odvolacími rozhodnutími ze dne 21. 12. 2007 potvrdil, s tím, že v případě žalobkyně nedošlo k vyměření ve smyslu § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992. Zákonost těchto rozhodnutí pak potvrdil Krajský soud v Ústí nad Labem v citovaných rozsudcích čj. 15 Ca 36/2008-32 a čj. 15 Ca 35/2008-44, a následně i v rámci kasačního řízení Nejvyšší správní soud citovaným rozsudkem čj. 1 Afs 29/2010-66. Pro daný případ je pak podstatné i to, že žalobkyně vůči těmto soudním rozhodnutím podala ústavní stížnost, nicméně Ústavní soud ji odmítl pro zjevnou neopodstatněnost shora uvedeným rozhodnutím sp. zn. III. ÚS 2203/10. Otázka vzniku přeplateků žalobkyně na dani z přidané hodnoty ve vztahu ke zdaňovacím obdobím září a říjen roku 2000 a jejího vrácení tak byla řešena správními soudy i Ústavním soudem v konkrétní věci, přičemž žalovaný se v předmětné věci neodklonil od předchozích názorů správních soudů ani Ústavního soudu.