

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

4^{2016 / XIV. ročník / 29. 4. 2016}

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

- 3361.** Správní řízení: účastenství v řízení o stanovení zvláštního dobývacího prostoru 319
- 3362.** Správní řízení: účastenství v řízení Vodovody a kanalizace: změna kanalizačního řádu 325
- 3363.** Správní trestání: právo zvolit si obhájce 329
- 3364.** Řízení před soudem: výkon shromažďovacího práva; nezákonný zásah 333
- 3365.** Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; negativní vymezení nezákonného zásahu 349
- 3366.** Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí ve správním soudnictví; šetření plavební nehody 355
- 3367.** Řízení před soudem: žaloba proti stavebnímu povolení Stavební zákon: platnost stavebního povolení 358
- 3368.** Daňové řízení: důvody vydání zajišťovacího příkazu 362
- 3369.** Ochranné známky: rozlišovací způsobilost 376
- 3370.** Hospodářská soutěž: negativní výlučná kontrola; část soutěžitele 380
- 3371.** Pozemní komunikace: veřejně přístupná účelová komunikace; souhlas vlastníka; nutná komunikační potřeba 385
- 3372.** Právo na informace: stížnost proti úhradě nákladů; rozhodnutí o odložení žádosti o poskytnutí informace 389
- 3373.** Pracovní právo: bezpečnost práce; opatření proti opakování pracovních úrazů 393
- 3374.** Nemocenské pojištění: vznik účasti na nemocenském pojištění 398
- 3375.** Důchodové pojištění: česko-slovenské důchody; podmínky pro přiznání dorovnávacího přídatku 402
- 3376.** Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů: výsluhový příspěvek 413
- 3377.** Silniční provoz: námitky proti záznamu bodů; manipulace s obsahovou stránkou pokutového bloku 416
- 3378.** Stavební řízení: prodloužení platnosti stavebního povolení; lhůta k uplatnění námitek 423

I. JUDIKÁTY

3361

Správní řízení: účastenství v řízení o stanovení zvláštního dobývacího prostoru

k § 28 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění zákona č. 541/1991 Sb.³⁾

Vlastníci pozemků na povrchu navrženého zvláštního dobývacího prostoru jsou účastníky řízení o stanovení zvláštního dobývacího prostoru (§ 28 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, čj. 8 As 98/2015-46)

Prejudikatura: č. 1641/2008 Sb. NSS.

Věc: a) Olga D. a b) společnost s ručením omezeným České šterkopisky proti Českému báňskému úřadu, za účasti 1) akciové společnosti Pískovna Hrušovany, 2) Ing. Františka Č. a 3) Františka P., o stanovení zvláštního dobývacího prostoru, o kasační stížnosti žalobkyň.

Rozhodnutím ze dne 8. 2. 2005 stanovil Obvodní báňský úřad v Brně osobě zúčastněné na řízení 2) zvláštní dobývací prostor Žabčice I. Žalovaný následně svým rozhodnutím ze dne 10. 6. 2011 odmítl odvolání žalobkyně a) [potažmo žalobkyně b)], osoby zúčastněné na řízení 3) a Jana P., který v navazujícím soudním řízení neoznámil, že bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně a) a b) napadly rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 17. 6. 2015, čj. 10 A 166/2011-61, zamítl.

Žalobkyně a) a b) (stěžovatelky) podaly proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž zpochybnily závěr městského soudu, že stěžovatelka a) nebyla opomenutým účastníkem řízení o stanovení zvláštního dobývacího prostoru Žabčice I, protože práva k pozemku v jejím vlastnictví byla dotčena již stanovením prostorově shodně vymezeného dobývacího prostoru Žabčice (rozhodnutím Ministerstva průmyslu ze dne 6. 9. 1991). Poukázaly na to, že podle § 28 odst. 2 horního zákona ve znění účinném v době stanovení dobývacího prostoru Žabčice vlastníci dotčených pozemků nebyli účastníky řízení o stano-

vení dobývacího prostoru. Řízení o stanovení zvláštního dobývacího prostoru Žabčice I tak bylo první příležitostí pro vlastníky pozemků spadajících do navrženého zvláštního dobývacího prostoru hájit svá práva.

Stěžovatelky dále měly za to, že se městský soud dostatečně nevypořádal s jejich námitkou, podle níž byl zvláštní dobývací prostor Žabčice I stanoven pro jiný nerost (živec) než původní dobývací prostor Žabčice. Podle rozhodnutí obvodního báňského úřadu nerosty v obou dobývacích prostorech nejsou selektivně těžitelné, proto podle stěžovatelek došlo k definitivnímu určení daného území k těžbě až stanovením zvláštního dobývacího prostoru, což představovalo další důvod pro extenzivní výklad účastenství v předmětném řízení. Městský soud k tomu pouze poznamenal, že „[n]ámitky týkající se intenzity a trvání těžební činnosti nesměřují do řízení o stanovení dobývacího či zvláštního dobývacího prostoru, ale tyto budou projednány až v řízení o povolení hornické činnosti“; otázkou selektivní těžitelnosti (tedy tím, zda v prostoru šlo těžít pouze na základě původního rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru) se ale nezabýval.

³⁾ S účinností od 1. 1. 2013 byl § 28 odst. 2 dále změněn zákonem č. 350/2012 Sb.

Závěrem stěžovatelky odkázaly na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 30. 5. 2007, čj. 5 As 57/2006-50, a ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006-70, č. 1455/2008 Sb. NSS) a Ústavního soudu (nález ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04, č. 79/2005 Sb. ÚS), hovořící ve prospěch extenzivního výkladu účastenství. Zdůraznily, že podmínkou účastenství podle § 28 odst. 2 horního zákona je pouhá možnost přímého dotčení vlastnických a jiných práv k pozemkům.

Žalovaný uvedl, že předmětem řízení o stanovení zvláštního dobývacího prostoru je výlučně otázka, komu stát svěří oprávnění k jinému nerostu či skupině nerostů. Vlastnická a jiná práva k pozemkům nacházejícím se v daném prostoru nejsou v řízení přímo dotčena, protože se nejedná o změnu využití území; o té bylo ve smyslu § 27 odst. 6 horního zákona rozhodnuto již v rámci řízení o stanovení dobývacího prostoru. Výhradní ložisko není součástí pozemku a svěření oprávnění k zvláštnímu dobývacímu prostoru se práv vlastníka pozemku nemůže dotknout. Řízení o stanovení zvláštního dobývacího prostoru Žabčice I bylo pravomocně skončeno a jeho znovuotevření by představovalo neospravedlivitelný průlom do právní jistoty subjektu, kterému byl zvláštní dobývací prostor stanoven. Stěžovatelky přitom neuvedly, jak mohla být jejich práva přímo dotčena.

Dále se žalovaný vyjádřil k námitce stěžovatelek týkající se nemožnosti selektivní těžby, ze které stěžovatelky dovodily, že teprve stanovením zvláštního dobývacího prostoru „by bylo území jejich pozemků definitivně určeno k těžbě“. Podle žalovaného stěžovatelky zaměňují obsah řízení o stanovení (zvláštního) dobývacího prostoru s obsahem řízení o povolení hornické činnosti. Horní zákon nehovoří o „částečném“ a „definitivním“ stanovení dobývacího prostoru, ani o „částečné“ a „definitivní“ změně využití území. Stanovením dobývacího prostoru je vždy rozhodnuto i o změně využití území v rozsahu jeho vymezení na povrchu.

Judikatura týkající se výkladu pojmu sousedních pozemků, na niž odkázaly stěžovatelky, se na věc nevztahuje. Dotčení práv stěžovatelek v řízení o stanovení zvláštního dobývacího prostoru bylo vyloučeno. Stěžovatelkami zastávaný výklad účastenství proto není extenzivní, ale nepřipustný.

Osoba zúčastněná na řízení 1), na kterou byl převeden zvláštní dobývací prostor Žabčice I, původně stanovený osobě zúčastněné na řízení 2), měla za to, že skutečným účelem aktuálního řízení je snaha stěžovatelky b) dosáhnout zrušení rozhodnutí o zvláštním dobývacím prostoru a nechat si tento zvláštní dobývací prostor stanovit pro sebe.

Okruh účastníků řízení o stanovení zvláštního dobývacího prostoru není vymezen v § 28 odst. 2 horního zákona, jenž se týká řízení o dobývacím prostoru, ale v § 27 odst. 2 horního zákona, který přiznává účastenství pouze žadateli. Odkazy stěžovatelek na judikaturu týkající se účastenství podle stavebního zákona z roku 1976³⁾ jsou nepřipadné. Osoba zúčastněná na řízení 1) souhlasila s městským soudem, že vlastníci pozemků budou moci uplatnit své námitky v řízení o povolení hornické činnosti podle zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě (dále jen „zákon o hornické činnosti“). Živec je, stejně jako ostatní vyhrazené nerosty, ve vlastnictví České republiky a tvoří součást pozemku. Stanovením zvláštního dobývacího prostoru správní orgány rozhodly o racionálním dobývání tohoto vyhrazeného nerostu v rámci již dříve stanoveného dobývacího prostoru. Stěžovatelky poukazují na dotčení svých vlastnických a jiných práv, ale nespécifikují, jakým způsobem tato práva mohla být dotčena ani jaké námitky by případně uplatnily v řízení o stanovení zvláštního dobývacího prostoru, pokud by byly uznány za účastníky.

Nejvyšší správní soud odmítl žalobu stěžovatelky a), zrušil rozsudek Městského soudu v Praze i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

³⁾ S účinností od 1. 7. 2006 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Z odůvodnění:

VI.

(...) [15] Před věcným posouzením kasač-ní stížnosti se Nejvyšší správní soud musel vypořádat s otázkou aktivní procesní legiti-mace stěžovatelky a). Ze správního spisu je zřejmé, že vlastnické právo k pozemku v k. ú. Žabčice, jež mělo podle názoru stěžovatelek založit účastenství na řízení o stanovení zvláštního dobývacího prostoru Žabčice I, přešlo s účinky ke dni 1. 2. 2011 [tj. následující den po podání odvolání stěžovatelky a) proti rozhodnutí o stanovení zvláštního dobývacího prostoru] ze stěžovatelky a) na stěžovatelku b). O této skutečnosti stěžova- telka a) informovala žalovaného přípisem ze dne 1. 2. 2011. Následně stěžovatelka b) oznámila žalovanému, že do řízení vstupuje jako účastník a přijímá stav řízení (vyjádření ze dne 2. 2. 2011). Změnu ve vlastnictví dotčeného pozemku stěžovatelka b) prokázala výpisem z katastru nemovitostí, jež přilo- žila k doplnění vyjádření k odvolání ze dne 15. 2. 2011. Žalovaný zamítl odvolání proti rozhodnutí obvodního báňského úřadu jako nepřijatelné. V záhlaví uvedl jako odvolatele stěžovatelku a), osobu zúčastněnou na říze- ní 3) a Jana P., nikoliv stěžovatelku b). V re- kapitulační části rozhodnutí zmínil tvrzenou změnu v účastenství a rozhodnutí doručil i stěžovatelce b), jinak se ale vlivem převodu předmětného pozemku ze stěžovatelky a) na stěžovatelku b) nezabýval.

[16] Nejvyšší správní soud opakovaně rozhodl, že je-li účastenství v řízení vázá- no na možnost dotčení vlastnického práva k pozemkům, musí správní orgány i soudy vycházet z aktuálních soukromoprávních vztahů k těmto pozemkům. Například podle rozsudku ze dne 29. 6. 2011, čj. 7 As 54/2011- 85: „*To, která konkrétní fyzická či právnická osoba je v době zahájení správního řízení, v jeho průběhu a v okamžiku vydání sprá- vního rozhodnutí účastníkem řízení o umís- tění stavby, se odvíjí od soukromoprávních vztahů této osoby k pozemkům či stavbám ‚dotčeným‘ zamýšlenou stavbou, tj. k po- zemkům, které je třeba považovat za z mate- riálního hlediska sousedící, a může se v prů-*

běhu správního řízení, i následného řízení ve správním soudnictví, měnit. K uvedeným změnám je správní orgán i soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti a tomu při- způsobit svůj procesní postup.“ (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2005, čj. 5 A 7/2002-215).

[17] Na uvedeném nic nemění skuteč- nost, že podle žalovaného vlastníku pozem- ku nepřislušel status účastníka řízení, pro- tože jeho vlastnická ani jiná práva nemohla být přímo dotčena. Bez ohledu na konečné posouzení „*možnosti přímého dotčení*“ měl žalovaný po převodu vlastnického práva k pozemku jednat jako s odvolatelem pouze se stěžovatelkou b). Výsledek řízení o odvolá- ní se nemohl dotknout práv stěžovatelky a). I kdyby žalovaný rozhodl, že vlastníci pozem- ků nacházejících se na území dobývacího prostoru byli opomenutými účastníky a zru- šil napadené rozhodnutí, byli by v „*novém*“ řízení o stanovení zvláštního dobývacího prostoru účastníky aktuální vlastníci dotče- ných pozemků, nikoliv jejich vlastníci v době zahájení původního řízení. Ostatně samy stě- žovatelky upozornily žalovaného na změnu ve vlastnictví daného pozemku a na následky s tím spojené.

[18] Skutečnost, že žalovaný ponechal v záhlaví svého rozhodnutí jméno stěžovatel- ky a) (podle vyjádření žalovaného k žalobě ze dne 25. 10. 2011 pouze jako „[výpověď] *o právním stavu, který existoval na počátku odvolacího řízení*“), nemohla založit její ak- tivní procesní legitimaci. Městský soud měl proto ve vztahu ke stěžovatelce a) odmítnout žalobu podanou osobou k tomu zjevně ne- oprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[19] Neučinil-li tak, Nejvyššímu správ- nímu soudu nezbylo než v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit rozsudek městského sou- du ve vztahu k žalobě stěžovatelky a) a její žalobu odmítnout [srov. např. rozsudek Nej- vyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, čj. 2 As 41/2008-77: „*Pokud by totiž kasační stížnost podal subjekt, se kterým bylo v prů- běhu správního řízení jednáno jako s účast- níkem, ačkoli tomu tak po právu být nemělo*

(nesprávný postup správního orgánu nemůže založit účastenské postavení – srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, čj. 3 As 8/2005-118, č. 825/2006 Sb. NSS), nebyl by vůbec aktivně legitimován k podání žaloby a jeho námitkami uplatněnými v kasační stížnosti by se tak zdejší soud vůbec nemohl věcně zabývat. Taková vada předcházejícího řízení před krajským soudem by přitom musela být zohledněna ex officio (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).“].
(...)

[22] Nejvyšší správní soud musel především zodpovědět otázku, zda mezi účastníky řízení o stanovení zvláštního dobývacího prostoru patří i vlastníci pozemků spadajících do povrchového vymezení tohoto prostoru.

[23] Podle § 25 horního zákona se dobývací prostor stanoví k hospodárnému vydobytí jednoho, více či části výhradního ložiska určitého nerostu nebo skupiny nerostů. Zvláštní dobývací prostor se stanoví, je-li racionálnější, aby jiný nerost nebo skupinu nerostů v rámci již vymezeného dobývacího prostoru dobývala jiná organizace (§ 25 odst. 3 horního zákona). Organizace žádající o stanovení zvláštního dobývacího prostoru musí ke svému návrhu doložit vyjádření organizace, pro kterou byl stanoven původní dobývací prostor. Pokud je to z hlediska hospodárného využívání, ekologických vlivů a bezpečnosti provozu nutné, stanoví obvodní báňský úřad nezbytná opatření, zejména pořadí a způsob vydobytí výhradních ložisek (§ 27 odst. 2 horního zákona).

[24] Stanovení zvláštního dobývacího prostoru tedy znamená, že v rámci již vymezeného dobývacího prostoru je rozhodnuto o dobývání jiného nerostu nebo skupiny nerostů a zároveň, že právo dobývat tento nerost (či skupinu nerostů) je svěřeno jiné organizaci. Pokud by měla organizace, pro níž byl stanoven původní dobývací prostor, dobývat další, jiný nerost, jednalo by se o řízení o změně dobývacího prostoru (§ 27 odst. 4 horního zákona); pokud by mělo dojít jen ke změně těžební organizace na témže dobývacím prostoru, jednalo by se o smluvní převod

dobývacího prostoru (§ 27 odst. 7 horního zákona).

[25] Horní zákon výslovně neupravuje náležitosti řízení o stanovení zvláštního dobývacího prostoru. Zvláštní dobývací prostor je vždy zmíněn v rámci ustanovení týkajících se dobývacího prostoru (srov. nadpis „Dobývací prostor“ uvozuující § 25 horního zákona a nadpis „Stanovení, změny a zrušení dobývacího prostoru“ uvozuující § 27 horního zákona). Systematickým výkladem lze proto dovodit, že ustanovení týkající se řízení o stanovení dobývacího prostoru (včetně příslušných prováděcích předpisů) se vztahují i na řízení o stanovení zvláštního dobývacího prostoru, a to přiměřeně s přihlédnutím ke specifikům zvláštního dobývacího prostoru (tj. k jeho prostorovému vymezení v rámci již stanoveného dobývacího prostoru a současné odlišnosti dobývaného nerostu i těžební organizace). Stejným způsobem ostatně vložil relevantní ustanovení horního zákona i žalovaný a z návrhu na stanovení zvláštního dobývacího prostoru Žabčice I, obsaženého ve správním spisu, je patrné, že i žadatel [osoba zúčastněná na řízení 2)] postupoval podle ustanovení o návrhu na stanovení dobývacího prostoru. Soud proto uzavřel, že i okruh účastníků řízení o stanovení zvláštního dobývacího prostoru je třeba vymezit podle ustanovení horního zákona upravujícího účastenství v řízení o stanovení dobývacího prostoru, tj. podle § 28 odst. 2 horního zákona.

[26] Nelze přitom přehlédnout, že § 28 odst. 1 horního zákona obsahuje legislativní zkratku, která pro potřeby vymezení účastenství podle § 28 odst. 2 téhož zákona shrnuje pod pojem řízení o stanovení dobývacího prostoru i řízení o jeho změnách a zrušení. Pokud by tedy vymezení účastenství podle § 28 odst. 2 horního zákona bezpochyby dopadalo na řízení o změně dobývacího prostoru spočívající v rozhodnutí o dobývání jiného nerostu subjektu, jemuž byl stanoven původní dobývací prostor, musí systematickým výkladem dopadat i na řízení o stanovení zvláštního dobývacího prostoru, v jehož rámci je rozhodováno o dobývání jiného nerostu jiným subjektem.

[27] Podle § 28 odst. 2 horního zákona jsou účastníky řízení o stanovení (zvláštního) dobývacího prostoru „navrhovatel, fyzické a právnické osoby, jejichž vlastnická práva a jiná práva k pozemkům nebo stavbám mohou být rozhodnutím o stanovení dobývacího prostoru přímo dotčena a obec, v jejímž územním obvodu se dobývací prostor nachází“. Pojem „možnosti dotčení vlastnických a jiných práv“ pro vymezení účastenství není specifikem horního zákona, obdobnou konstrukci používá i stavební zákon z roku 2006 [např. v § 85 odst. 2 písm. b), § 109 písm. e) nebo § 142 odst. 1], stavební zákon z roku 1976 [§ 34 odst. 1, § 59 odst. 1 písm. b) nebo § 97 odst. 1] nebo zákon o hornické činnosti (§ 18 odst. 1). Nejvyšší správní soud dal za pravdu žalovanému, že odkazy stěžovatelky b) na judikaturu týkající se výkladu pojmu sousedního pozemku či stavby nejsou zcela případné; obecná výchozí výkladu „možnosti přímého dotčení práv“ však použít lze.

[28] Ve vztahu k § 34 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 7 As 54/2011-85, že „přímým dotčením“ je „nutno rozumět takovou možnou změnu poměrů v lokalitě vyvolanou zamýšlenou stavbou, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnických či jiných relevantních práv těm, kdo tato práva mají“; v rozsudku ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 As 16/2008-48, č. 1641/2008 Sb. NSS, ve vztahu k témuž ustanovení soud zdůraznil nutnost interpretovat pojem přímého dotčení s ohledem na okolnosti daného případu a přiklonil se k extenzivnímu výkladu účastenství s tím, že „[m]eze extenzivního výkladu jsou stanoveny požadavkem přímého dotčení na vlastnickém či jiném právu a okolnostmi daného případu“. Citovanou větu Nejvyšší správní soud použil i v rozsudku ze dne 18. 2. 2010, čj. 5 As 36/2009-123, v němž posuzoval účastenství v řízení o povolení hornické činnosti podle § 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti; výklad potenciálního dotčení dále zpřesnil takto: „K tomu, aby právnická či fyzická osoba měla postavení účastníka správního řízení, je dosta-

čující pouhý předpoklad existence dotčení jejích práv, právem chráněných zájmů nebo povinností, které mohou být povolením dotčeny. Protože postačuje pouhá možnost dotčení práv, je nutné jako s účastníkem řízení jednat s každým, u něhož nebude možné nade vší pochybnost jednoznačně vyloučit, že jeho vlastnická nebo jiná práva nemohou být za žádných okolností povolením dotčena.“ V posledně citovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud vyjádřil trefně i k právům spojeným s účastenstvím obecně: „S postavením osoby jakožto účastníka řízení jsou totiž spojena významná procesní práva, v prvé řadě právo nahlížet do spisu, vyjadřovat se k věci, činit důkazní návrhy, být přítomen ústnímu jednání. Pokud je však účastníkovi účast v řízení odeprána, má tento postup za následek zkrácení na jeho právech. Toto zkrácení nemusí být jen formální, ale může se projevit ve velmi praktické rovině, totiž nemožností efektivní ochrany právní sféry účastníka. S ohledem na nemožnost využití shora uvedených procesních práv tak tomu může být kupříkladu v důsledku neschopnosti účastníka uplatnit vůči správnímu orgánu některé argumenty, které jsou zjištělné toliko ze správního spisu, případně neschopnosti zjistit relevantní důvody, které by eventuálně mohly vést k úspěchu v jeho věci, a které by jinak byly bývaly v dispozici účastníka díky využití jeho procesních práv.“

[29] V nyní posuzované věci městský soud potvrdil názor žalovaného, že stanovením zvláštního dobývacího prostoru nemůže dojít k dotčení práv vlastníků pozemků spadajících do povrchového vymezení tohoto prostoru, protože ke změně využití území došlo již dřívějším stanovením dobývacího prostoru [§ 80 odst. 2 písm. b) stavebního zákona z roku 2006] a k samotnému zahájení těžby je třeba ještě vydání povolení hornické činnosti (§ 24 odst. 1 horního zákona). Podle názoru městského soudu (a žalovaného) vlastníci předmětných pozemků jsou vždy účastníky řízení o stanovení dobývacího prostoru (v souladu s § 28 odst. 2 horního zákona ve znění účinném od 20. 12. 1991) a o po-

volení hornické činnosti (podle § 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti rovněž ve znění účinném od 20. 12. 1991), ale nikdy nejsou účastníky řízení o stanovení zvláštního dobývacího prostoru. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[30] Přestože zahájit dobývání lze až po vydání povolení hornické činnosti, stanovením dobývacího prostoru vzniká organizaci oprávnění k dobývání výhradního ložiska (§ 24 odst. 1 horního zákona). To stejné platí o zvláštním dobývacím prostoru ve vztahu k nerostu (skupině nerostů), k jehož dobývání byl stanoven. Při rozhodování o stanovení zvláštního dobývacího prostoru správní orgány posuzují mimo jiné vliv navrženého způsobu dobývání (§ 25 odst. 1 horního zákona), jeho ekologičnost, hospodárnost a bezpečnost provozu (§ 27 odst. 2 horního zákona). Žadatel o stanovení zvláštního dobývacího prostoru musí v návrhu uvést mimo jiné způsob dobývání a jeho vliv na povrch, doložit souhrnný plán sanace a rekultivace všech pozemků dotčených těžbou a při dobývání s vlivem na povrch také seznam dotčených pozemků s uvedením parcelních čísel, druhů pozemků (kultur) a právních vztahů podle katastru nemovitostí [§ 2 odst. 3 písm. f) a odst. 4 písm. g) a k) vyhlášky č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech].

[31] Zájem vlastníků pozemků, na nichž má být navržený zvláštní dobývací prostor stanoven (ve smyslu povrchového vymezení tohoto prostoru), uplatnit práva účastníků řízení je zcela legitimní. Vlastníci těchto pozemků mají možnost vyjádřit se k návrhu zvláštního dobývacího prostoru, nahlédnout do spisu a případně namítat, že kupříkladu navržený způsob dobývání by měl nepřiměřeně škodlivý vliv na povrch (na jejich pozemky), že tento způsob není dostatečně ekologický, hospodárny a bezpeč-

ný, nebo že navržený souhrnný plán sanace a rekultivace není dostačující. Je nerozhodné, že již dříve v rámci stanovení dobývacího prostoru došlo ke změně využití území; návrh na stanovení zvláštního dobývacího prostoru představuje žádost jiné těžební organizace o oprávnění k dobývání dalšího nerostu; to s sebou vždy nese potenciální nebezpečí, že jiný nerost bude dobýván jiným, méně šetrným způsobem a že jiná těžební organizace nebude schopna dostát požadavkům na racionální, hospodárnou a šetrnou těžbu. Tato nebezpečí se bezpochyby mohou přímo dotknout práv vlastníků pozemků na povrchu navrženého zvláštního dobývacího prostoru. Slovy rozsudku čj. 7 As 54/2011-85 (viz výše bod [28]), stanovení zvláštního dobývacího prostoru má potenciál vyvolat takovou „*změnu poměrů v lokalitě [...], která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnických či jiných relevantních práv těmi, kdo tato práva mají*“. V žádném případě nelze „*nade vše pochybnost jednoznačně vyloučit, že [...] vlastnická nebo jiná práva [vlastníků předmětných pozemků] nemohou být za žádných okolností [stanovením zvláštního dobývacího prostoru] dotčena*“ (srov. rozsudek čj. 5 As 36/2009-123, viz bod [28] výše). Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že vlastníci pozemků na povrchu navrženého zvláštního dobývacího prostoru jsou účastníky řízení o stanovení zvláštního dobývacího prostoru ve smyslu § 28 odst. 2 horního zákona. Tento závěr ostatně odpovídá i logice § 28 odst. 2 horního zákona, který ve smyslu legislativní zkratky podle § 28 odst. 1 téhož zákona rozumí řízením o stanovení dobývacího prostoru i řízením o jeho změně nebo zrušení. Městský soud (potažmo žalovaný) proto pochybil v závěru, že stěžovatele b) nesvědčilo právo účastenství. (...)

Správní řízení: účastenství v řízení Vodovody a kanalizace: změna kanalizačního řádu

k § 9 odst. 1 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění zákona č. 275/2013 Sb.

k § 27 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Kanalizační řád je interní předpis vlastníka kanalizace, který se stává závazným pro všechny uživatele kanalizace tím, že je schválen vodoprávním úřadem. Dojde-li proto ke stanovení hodnoty dlouhodobého srážkového úhrnu, od něhož se odvíjí cena stočného, v rámci změny kanalizačního řádu, která je schválena správním rozhodnutím, je tato hodnota závazně stanovena pro všechny uživatele kanalizace, jakož i pro provozovatele kanalizace, který je povinen provozovat kanalizaci v souladu s kanalizačním řádem dle § 9 odst. 1 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu.

II. Vzhledem k tomu, že kanalizační řád ke své závaznosti vyžaduje schválení vodoprávním úřadem, je odběratel rozhodnutím o schválení změny kanalizačního řádu spočívající v závazném stanovení hodnoty dlouhodobého srážkového úhrnu přímo dotčen, neboť tato hodnota je podstatným parametrem, od něhož se odvíjí cena stočného, které je povinen platit. Z tohoto důvodu v takovém případě odběratel naplňuje definici účastníka správního řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004, neboť je dotčenou osobou, která může být rozhodnutím o schválení změny kanalizačního řádu přímo dotčena ve svých právech.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2015, čj. 5 As 87/2015-22)

Předikatura: č. 9/99 Sb. NS a č. 11/2000 Sb. NS.

Věc: Společnost s ručením omezeným Chapel Invest proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí, o kanalizační řád, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 6. 6. 2012 schválil Magistrát města Brna, odbor vodního a lesního hospodářství, I. dodatek ke kanalizačnímu řádu pro statutární město Brno, města Kuřim a Modřice, obce Česká a Želešice (dále jen „kanalizační řád“).

Žalobkyně se proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odvolala. Žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 4. 2013 toto odvolání jako nepřípustné zamítl. Dovodil, že žalobkyně nebyla účastníkem řízení před správním orgánem prvního stupně a nesplňuje ani materiální znaky účastenství, neboť z objektu ve vlastnictví žalobkyně jsou vypouštěny odpadní vody, které svým složením odpovídají běžným komunálním vodám, a kanalizační řád nestanoví pro žalobkyni jako odběratelku

žádné specifické podmínky k vypouštění odpadních vod do kanalizace. Podle žalovaného pouze vlastnictví nemovitostí, které nejsou podle § 20 odst. 6 zákona o vodovodech a kanalizacích ve znění účinném do 31. 3. 2014 osvobozeny od povinnosti platit za odvádění srážkových vod do kanalizace, nezakládá dotčení žalobkyně na právech a povinnostech. Povinnost hradit ve stočném i platbu za odvádění srážkových vod do kanalizace pro veřejnou potřebu pro žalobkyni plyne přímo ze zákona o vodovodech a kanalizacích a není založena rozhodnutím o schválení kanalizačního řádu nebo jeho změny.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně. Ten svým rozhodnutím ze dne 10. 3. 2015, čj. 30 A

74/2013-39, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud dovodil, že žalobkyni vzniká závazek platit za službu, kterou jí vlastník (provvozatel kanalizace) ve formě odvádění srážkových vod poskytuje. V případě, že není množství odváděných srážkových vod měřeno, je pro způsob výpočtu podle vyhlášky č. 428/2001 Sb., kterou se provádí zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění účinném do 31. 3. 2014 rozhodným kritériem dlouhodobý srážkový úhrn v oblasti, z níž jsou vody odváděny do kanalizace. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byl schválen I. dodatek kanalizačního řádu obsahující změnu kanalizačního řádu, která se týká nového znění posledního odstavce kapitoly 8.0 – Způsob stanovení množství srážkových vod u odběratelů. Dle této změny se má, a to až do další revize (prováděné v desetiletých intervalech), pro výpočet odtoku srážkových vod v oblasti brněnské kanalizační sítě používat hodnota dlouhodobého srážkového úhrnu, stanovená pro období 1981–2010 ve výši 548 mm/m²/rok. Před změnou to bylo 507 mm/m²/rok. Zvýšení hodnoty dlouhodobého srážkového úhrnu bude podle krajského soudu znamenat pro žalobkyni povinnost uhradit vyšší částku na vodném a stočném při zachování ostatních parametrů, z nichž se při výpočtu vychází. K úspěšnosti námitky vztahující se k účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu postačuje jen potence dotčení práva. Při aplikaci § 27 odst. 2 správního řádu je nutno mít na zřeteli smysl a účel účastenství, kterým je zejména možnost účinné ochrany (či obrany) práv dotčených osob. V posuzovaném případě jde o dotčení soukromého práva, tj. povinnosti žalobkyně hradit vodné a stočné. Krajský soud nepochybnil, že by žalobkyně proti výši úplaty za množství odváděných srážkových vod, která je závislá také na dlouhodobém srážkovém úhrnu, mohla využít soukromoprávní prostředek obrany (např. žalobu na vydání bezdůvodného obohacení) a ve sporu by zpochybnila rovněž výši dlouhodobého srážkového úhrnu dle změny kanalizačního řádu. Podle krajského soudu by

ovšem tato obrana žalobkyně nemusela být dostatečně účinná, neboť soud rozhodující v takovém sporu by mohl vyjít z presumpce správnosti správního rozhodnutí (I. dodatku ke kanalizačnímu řádu). Krajský soud dospěl k závěru, že efektivnější obranu žalobkyni poskytuje možnost být účastníkem řízení o změně kanalizačního řádu a v rámci tohoto řízení uplatňovat námitky proti stanovení dlouhodobého srážkového úhrnu. Závěrem krajský soud uvedl, že žalovaný považoval podle výkladu č. 63 Ministerstva zemědělství za účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu osoby, kterým kanalizační řád stanoví specifické podmínky pro vypouštění odpadních vod do kanalizace, aniž by konkretizoval, v čem spatřuje odlišnost mezi žalobkyní a těmito osobami při schvalované změně kanalizačního řádu spočívající v novém stanovení hodnoty dlouhodobého srážkového úhrnu. Žalovaný přitom ve vyjádření k žalobě sám připustil, že změna kanalizačního řádu se ve výsledku dotkne majitelů nemovitostí, kteří jsou povinni platit úhrady za odvádění srážkových vod do kanalizace. Argumentuje-li žalovaný velkým množstvím účastníků (majitelů nemovitostí povinných platit úhrady za odvádění srážkových vod do kanalizace) a z toho plynoucími obtížemi s jejich přesným stanovením a vyjmenováním, pak je podle krajského soudu na zvážení, zda by do budoucna místo institutu řízení s velkým počtem účastníků řízení podle § 144 správního řádu nebylo vhodnější využití institutu opatření obecné povahy podle § 171 a násl. správního řádu, byť zákon o vodovodech a kanalizacích nestanoví, aby kanalizační řád či jeho změna byla vydána ve formě opatření obecné povahy.

Proti rozhodnutí krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítl, že schváleným I. dodatkem kanalizačního řádu nebyla žalobkyni přímo uložena určitá povinnost, neboť rozhodnutím o jeho schválení nebyla stanovena výše stočného, ale pouze jednoho jeho parametru, a to způsobem vycházejícím ze zákona o vodovodech a kanalizacích a vyhlášky č. 428/2001 Sb. Z těchto parametrů se sice výše stočného od-

víjí, současně však není povinností dodavatele (provozovatele stokové sítě) stanovit výši stočného v maximální možné míře, kterou umožňují parametry stanovené kanalizačním řádem, ale pouze jeho právem. Výši stočného může dodavatel dohodnout s odběratelem i nižší, neboť jde o jejich soukromoprávní smluvní vztah. Nelze proto říci, že napadeným rozhodnutím byla žalobkyně jako odběratelka přímo dotčena na svých právech. Tak by se stalo až přímým stanovením ceny stočného, která pouze nesmí být vyšší, než připouští parametry schválené v kanalizačním řádu. Vzhledem k tomu, že jde o smluvní vztah, může být v individuálních případech výše stočného stanovena samostatně a je na odběrateli, aby se případně výši stočného bránil soukromoprávní žalobou. Žalobkyně tedy v důsledku uvedeného rozhodnutí nevznikají žádné další povinnosti, než které plynou přímo ze zákona o vodovodech a kanalizacích, a nejsou dotčena ani žádná jiná její práva. Stanovení hodnoty dlouhodobého srážkového úhrnu (od 1. 4. 2014 dlouhodobého srážkového normálu) není stanovením nějaké povinnosti, ale je to pouze informativní údaj, kterým jsou odběratelé (uživatelé stokové sítě) vyzooměni o tom, jaká je pro dané území – oblast, ze které jsou srážky odváděny do kanalizace – hodnota, která je určena § 31 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích (potažmo vzorcem uvedeným v příloze č. 16 vyhlášky č. 428/2001 Sb.). Ostatně by tento údaj ani nemusel být v kanalizačním řádu uveden a mohl by být uveden až přímo v konkrétní smlouvě s dodavatelem.

Stěžovatel rovněž namítl, že krajský soud se nezabýval včasností odvolání žalobkyně, kterou stěžovatel namítal ve vyjádření k žalobě.

Žalobkyně s kasační stížností nesouhlasila a uvedla, že kanalizační řád je schvalován každému vlastníkovu kanalizace vodoprávním úřadem, což představuje veřejnoprávní garanci souladu kanalizačního řádu se zákonem a jeho prováděcími předpisy. Veškerá dosavadní procesní snaha žalobkyně směřovala ke zpochybnění správnosti hodnoty dlouhodobého srážkového úhrnu, který je

zásadní a určující hodnotou pro výpočet množství vod odváděných do kanalizace. Bez procesního postavení účastníka řízení ovšem žalobkyně nemůže takoveto námitky vznášet. Žalobkyně byla přesvědčena, že změnou kanalizačního řádu dochází ke změně jejich práv a povinností, kterou nemá možnost ovlivnit v rámci soukromoprávní kontraktace s odběratelem. Smlouva o dodávce vody z vodovodu pro veřejnou potřebu a odvádění odpadních vod do kanalizace pro veřejnou potřebu je sice dokumentem soukromoprávní povahy, nicméně na několika místech odkazuje na kanalizační řád. S ohledem na závaznost tohoto veřejnoprávního dokumentu se nemohou strany smlouvy od jeho obsahu odchýlit. V případě stanovení hodnoty dlouhodobého srážkového úhrnu se nejedná jen o informativní údaj pro odběratele, ale o údaj závazný pro odběratele i dodavatele při stanovení množství odvádění srážkových vod. Právě změna tohoto údaje je hybatelem změny rozsahu povinností žalobkyně a ostatních odběratelů, neboť změnou tohoto údaje dochází k faktické změně rozsahu práv a povinností. Právě a pouze napadením změny kanalizačního řádu mohou odběratelé ovlivnit rozsah svých povinností a bránit svá práva. Podáním soukromoprávní žaloby bez možnosti ovlivnění změny kanalizačního řádu by žalobkyně jako odběratelka nemohla ničeho docílit při nezměnitelnosti rozhodnutí stanovujícího hodnotu srážkového úhrnu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) Dále Nejvyšší správní soud přistoupil k vypořádání námítky týkající se účastenství žalobce ve správním řízení.

Podle § 14 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích „[v]lastník kanalizace je povinen před podáním žádosti o vydání kolaudačního souhlasu pro stavbu kanalizace zajistit zpracování kanalizačního řádu, který

stanoví nejvyšší přípustnou míru znečištění odpadních vod vypouštěných do kanalizace, popřípadě nejvyšší přípustné množství těchto vod a další podmínky jejího provozu. Kanalizační řád je vlastník kanalizace povinen předložit před podáním žádosti o vydání kolaudačního souhlasu stavby kanalizace vodoprávnímu úřadu ke schválení. Kanalizační řád schvaluje rozhodnutím vodoprávní úřad.“

Podle § 25 vyhlášky č. 428/2001 Sb. „[v]lastník kanalizace je povinen změnit nebo doplnit kanalizační řád, změní-li se podmínky, za kterých byl schválen“.

K povaze kanalizačního řádu se Nejvyšší správní soud vyjádřil v usnesení ze dne 21. 2. 2008, čj. 1 Ao 1/2008-46, následovně: „Podle § 31 odst. 1 [zákona o vodovodech a kanalizacích], nestanoví-li tento zákon jinak, postupují orgány veřejné správy v řízení podle tohoto zákona podle správního řádu. Jak uvádí § 14 odst. 3 citovaného zákona, ‚vlastník kanalizace je povinen před podáním žádosti o vydání kolaudačního souhlasu pro stavbu kanalizace zajistit zpracování kanalizačního řádu, který stanoví nejvyšší přípustnou míru znečištění odpadních vod vypouštěných do kanalizace, popřípadě nejvyšší přípustné množství těchto vod a další podmínky jejího provozu. Kanalizační řád je vlastník kanalizace povinen předložit před podáním návrhu na kolaudaci stavby kanalizace vodoprávnímu úřadu ke schválení. Kanalizační řád schvaluje rozhodnutím vodoprávní úřad [pozn. pod čarou č. 20 odkazuje, co se týče pojmu rozhodnutí, na správní řád]. [...] Kanalizační řád schvaluje obecní úřad obce s rozšířenou působností jako vodoprávní úřad (§ 27 odst. 1 citovaného zákona). Z uvedeného jednoznačně vyplývá, že kanalizační řád je dokument zpracovaný vlastníkem nebo pro vlastníka kanalizace, tedy nikoliv správním orgánem, z čehož plyne, že samotný kanalizační řád není (jak bylo již shora uvedeno) opatřením obecné povahy, když ve smyslu negativní definice opatření obecné povahy obsažené v § 171 platného správního řádu nevydává kanalizační řád ‚správní orgán‘, ani žádnému správnímu orgánu žádný zvláštní zákon neukládá kanalizační řád

vydat. Nejvyšší správní soud dále zvážil, zda nelze za opatření obecné povahy považovat schvalovací akt odpůrce jako vodoprávního úřadu. Ze shora podaného shrnutí platných právních předpisů nicméně plyne, že zákon zcela jednoznačně zvolil jako právní formu schválení kanalizačního řádu rozhodnutí ve smyslu správního řádu. Odpůrce jako vodoprávní úřad tak při vydání svého rozhodnutí postupoval podle správního řádu (viz shora citovaný § 31 odst. 1 [zákona o vodovodech a kanalizacích]).“ Tyto závěry obdobně platí pro schválení změny kanalizačního řádu.

Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že údaj o stanovení hodnoty dlouhodobého srážkového úhrnu není nezbytnou náležitostí kanalizačního řádu, neboť podle § 24 písm. h) vyhlášky č. 428/2001 Sb. ve znění účinném do 31. 3. 2014 musí kanalizační řád obsahovat pouze způsob a četnost měření množství odpadních vod a způsob měření množství srážkových vod u odběratelů, přičemž podle § 31 odst. 1 téže vyhlášky „[m]nožství srážkových vod odváděných do kanalizace bez měření se vypočte podle vzorce uvedeného v příloze č. 16 na základě dlouhodobého úhrnu srážek v oblasti, ze které jsou srážkové vody odváděny do kanalizace, zjištěného u příslušné regionální pobočky Českého hydrometeorologického ústavu a podle druhu a velikosti ploch nemovitostí a příslušných odtokových součinitelů uvedených v příloze č. 16“.

Kanalizační řád je interní předpis vlastníka kanalizace, který se stává závazným pro všechny uživatele kanalizace tím, že je schválen vodoprávním úřadem. Dojde-li proto ke stanovení hodnoty dlouhodobého srážkového úhrnu, od něhož se odvíjí také cena stočného, v rámci změny kanalizačního řádu, který je schválen správním rozhodnutím, je tato hodnota závazně stanovena pro všechny uživatele kanalizace, jakož i pro provozovatele kanalizace, který je povinen provozovat kanalizaci mimo jiné v souladu s kanalizačním řádem (§ 9 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích).

Kanalizační řád ke své závaznosti vyžaduje schválení vodoprávním úřadem a za této situa-

ce není pochyb o tom, že žalobkyně je rozhodnutím o změně kanalizačního řádu spočívající v závazném stanovení hodnoty dlouhodobého srážkového úhrnu přímo dotčena, neboť tato hodnota je podstatným parametrem, od něhož se odvíjí cena stočného. Již z tohoto důvodu žalobkyně naplňuje definici účastníka správního řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, neboť je dotčenou osobou, která může být rozhodnutím o schválení (změny) kanalizačního řádu přímo dotčena ve svých právech a povinnostech; konkrétně ve vztahu k ceně stočného, které je povinna platit.

Neobstojí argumentace stěžovatele, že by žalobkyně proti výši úplaty za množství odváděných srážkových vod, která je závislá rovněž na dlouhodobém srážkovém úhrnu, mohla využít soukromoprávní prostředek obrany (např. žalobu na vydání bezdůvodného obohacení) a v tomto soukromoprávním sporu by zpochybnila i výši dlouhodobého srážkového úhrnu dle změny kanalizačního řádu.

Ve smyslu § 135 odst. 2 o. s. ř. v případě, že správní orgán o prejudiciální otázce správní povahy již pravomocně rozhodl, civilní soud sice z tohoto rozhodnutí vychází (§ 135 odst. 2 druhá věta o. s. ř.), ale není jím vázán a může v rámci posouzení rozhodujících skutečností dojít pro účely civilního řízení k jiným závěrům. Judikatura Nejvyššího soudu ovšem dále dovodila, že mimo rámec správního soudnictví jsou obecné soudy oprávněny zkoumat správní akty zásadně jen se zřetelem k tomu, zda jde o akty nicotné (nulitní).

Oproti tomu u kategorie aktů věcně vadných i aktů nezákonných platí presumpce jejich správnosti (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 1997, sp. zn. 2 Cdon 1393/97, č. 9/99Sb.NS, nakerý navázal rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 12. 1998, sp. zn. 3 Cdon 1091/96, č. 11/2000 Sb. NS).

Z uvedeného je zřejmá správnost závěru krajského soudu o tom, že obrana žalobkyně v rámci civilního řízení nemusí být dostatečně účinná, neboť civilní soud rozhodující v soukromoprávním sporu by s výjimkou nicotnosti správního rozhodnutí (aktu) mohl obecně vycházet z presumpce správnosti správního rozhodnutí (v projednávané věci z rozhodnutí o schválení I. dodatku ke kanalizačnímu řádu).

Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožňuje s hodnocením výkladu č. 63 Ministerstva zemědělství, neboť tento výklad a z něj plynoucí závěry stěžovatele připouští jako účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu pouze osoby, kterým kanalizační řád stanoví specifické podmínky pro vypouštění odpadních vod do kanalizace. Výklad č. 63 (ani stěžovatel v napadeném rozhodnutí) se ovšem nijak nevypořádává s tím, z jakých důvodů by pouze tyto osoby měly být přímo dotčeny na svých právech a povinnostech, v čem se postavení těchto osob liší od ostatních odběratelů, kteří jsou v nyní posuzované věci stanovením hodnoty dlouhodobého srážkového úhrnu nepochybně rovněž dotčeni na svých právech a povinnostech co do stanovení výše ceny stočného.

3363

Správní trestání: právo zvolit si obhájce

k § 73 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Správní orgán je povinen v souladu s § 73 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, umožnit obviněnému ze spáchání přestupku zvolit si obhájce i po zahájení ústního jednání. Pro výkon tohoto práva správní orgán obviněnému stanoví přiměřenou lhůtu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2015, čj. 4 As 225/2015-32)

Prejudikatura: č. 1865/2009 Sb. NSS a č. 2011/2010 Sb. NSS.

Věc: Jozef V. proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje o uložení pokuty a zákazu činnosti, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím Magistrátu města Prostějov (správní orgán I. stupně) ze dne 2. 10. 2013 byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), kterého se dopustil porušením § 4 písm. c) zákona o silničním provozu, neboť „*dne 3. 4. 2013 v 17:31 hod. na 29. km rychlostní komunikace č. 46 ve směru jízdy na Brno mezi obcemi Olšany u Prostějova a Prostějov, při řízení osobního motorového vozidla tovární značky Audi A8 [...], překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy stanovenou místní úpravou – dopravní značkou B20a – na 100 km/hod. Silničním radarovým rychloměrem Ramer 10C byla zjištěna rychlost jízdy 162 km/hod. Při zvážení možné odchylky měřicího zařízení $\pm 3 \%$ byla rychlost jízdy minimálně 157 km/hod. Tedy překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy mimo obec o 50 km/hod. a více.*“ Za tento přestupek uložil správní orgán I. stupně žalobci pokutu ve výši 6 000 Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 8 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 12. 2013 zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že důkazy obsažené ve spise, zejména záznam o radarovém měření, oznámení o spáchání přestupků a úřední záznam vyhotovený zasahujícími policisty postačují k závěru, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně. Žalovaný konstatoval, že nemá pochybnosti o správnosti měření ani o závěrech z něj plynoucích. Radar byl kalibrován a obsluhoval jej proškolený policista. Omezení rychlosti v předmětném úseku rychlostní silnice č. 46 bylo podle žalovaného prokázáno obsahem úředního záznamu vyhotoveného zasahujícími policisty. Žalovaný konstatoval, že fotografie z radarového měření vylučuje záměnu měřeného vozidla. Dále zpochybnul, že žalobce neměl možnost zvolit si v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně zástupce. O této možnosti jej správní orgán I. stupně řádně poučil v oznámení o zahájení řízení. Žalovaný připomněl, že

uvedené není povinnou náležitostí předvolání k ústnímu jednání a jeho absence není protizákonná. Pokud žalobce v rámci ústního jednání uvedl svůj záměr zvolit si zástupce, avšak žádné další kroky v tomto směru nečinil, nelze žalobcovu chování přičítat k tíži správního orgánu I. stupně. Žalobce byl při ústním jednání přítomen a mohl svá práva hájit. Pokud správní orgán I. stupně shledal, že již není potřeba provádět další dokazování, ústní jednání ukončil a následně vydal rozhodnutí, jednal v souladu se zákonem. Žalovaný odmítl argument žalobce, že neměl možnost nahlédnout do podkladů řízení před vydáním rozhodnutí, neboť žalobcův podpis na protokolu o ústním jednání toto tvrzení vylučuje. Žalovaný rozhodnutí uzavřel s tím, že sankce byla udělena v přiměřené výši, že její uložení bylo řádně odůvodněno a že správní orgán I. stupně řádně vyhodnotil důkazy obsažené ve spise.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 28. 8. 2015, čj. 22 A 17/2014-34, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k novému projednání. Krajský soud uvedl, že v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu zkoumal zákonnost napadeného rozhodnutí. Zdůraznil, že ke spáchání přestupku nepostačuje toliko naplnění znaků formálních, ale je zásadní, zda byla rovněž naplněna i materiální stránka přestupku. Tento právní názor krajský soud opřel o rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2015, čj. 7 As 18/2004-48, a ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, č. 2011/2010 Sb. NSS. Krajský soud uvedl, že správní orgány se nezabývaly naplněním materiální stránky přestupku spáchaného žalobcem, respektive její naplnění neodůvodnily. Správní orgány nesplnily ani povinnost postupovat při ukládání sankcí podle kritérií obsažených v § 12 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, tj. uloženou sankci řádně neodůvodnily a neindividualizovaly. Krajský soud shledal, že odůvodnění rozhodnutí I. stupně je pouze rekapitulační a nedostatečně hodnotí všechny okolnosti případu. Krajský soud vytkl žalovanému, že ignoroval zásadní vadu řízení před správním orgánem I. stupně spočívající v tom, že správní orgán I. stupně rozhodl ve věci samé,

prestože žalobce výslovně při ústním jednání uvedl, že si chce zvolit pro přestupkové řízení obhájce.

Proti uvedenému rozsudku podal žalovný (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal, že v posuzované věci došlo k naplnění materiální stránky přestupku, přičemž svůj závěr opřel o právní názor uvedený v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 104/2008-45. Stěžovatel uvedl, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně a přestupkové jednání bylo žalobci prokázáno. Správní orgán I. stupně podle stěžovatele řádně zhodnotil kritéria pro ukládání sankcí uvedená v § 12 odst. 1 zákona o přestupcích a sankci řádně individualizoval a odůvodnil. Správní orgán I. stupně podle stěžovatele neodepřel žalobci právo zvolit si zástupce, neboť mu ve výkonu tohoto práva nijak nebránil. To, že žalobce své právo neuplatnil, nemůže jít k tíži správních orgánů. Žalobce byl prokazatelně o možnosti zvolit si zástupce poučen, avšak sám ji nevyužil.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že na předmětné rychlostní komunikaci měla být z neznámých důvodů rychlost snížena na 100 km/hod., přestože zákon o silničním provozu pro tento typ komunikace předpokládá nejvyšší dovolenou rychlost 130 km/hod. Jelikož stěžovatel neprovedl jediný možný důkaz, který by mohl prokázat sníženou nejvyšší dovolenou rychlost v předmětném úseku, a to výslech zasahujících policistů, nebyl podle žalobce dostatečně zjištěn skutkový stav. Podle žalobce v předmětném úseku byla nejvyšší povolená rychlost 130 km/hod., a žalobce tedy nemohl svým jednáním naplnit ani formální znaky přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 2 zákona o silničním provozu. Správní orgán I. stupně měl zkoumat materiální stránku přestupku, stejně jako důvody, proč měla být v předmětném úseku snížena nejvyšší dovolená rychlost. Žalobce dále namítal, že postup orgánu I. stupně nebyl předvídatelný. Z tvrzení správního orgánu I. stupně, že „[s]právní orgán zváží další postup v řízení“, dovodil, že další jednání proběhne za přítomnosti žalobce i jeho obhájce a proběhnou výslechy svědků. Podle žalobce je tedy zřejmé, že došlo k po-

rušení § 73 odst. 2 zákona o přestupcích, jak uvedl krajský soud.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Podle čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“) „[k]aždý, kdo je obviněn z trestného činu, má tato minimální práva: obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují“.

Podle čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) „[o]bviněný má právo, aby mu byl poskytnut čas a možnost k přípravě obhajoby a aby se mohl hájit sám nebo prostřednictvím obhájce“.

Podle § 2 odst. 13 trestního řádu „[t]en, proti němuž se trestní řízení vede, musí být v každém období řízení vhodným způsobem a srozumitelně poučen o právech umožňujících mu plně uplatnění obhajoby a o tom, že si též může zvolit obhájce; všechny orgány činné v trestním řízení jsou povinny umožnit mu uplatnění jeho práv“.

Podle § 73 odst. 2 zákona o přestupcích, „[o]bviněný z přestupku má právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhopvat důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. K výpovědi ani k doznání nesmí být donucován.“

Nejvyšší správní soud uvádí, že správní orgán I. stupně svým postupem v přestupkovém řízení upřel žalobci právo na obhajobu, neboť rozhodl ve věci samé, aniž by žalobci umožnil výkon práva zvolit si pro přestupkové řízení obhájce. Podle Nejvyššího správního soudu je nutné vykládat § 73 odst. 2 zákona o přestupcích ve smyslu čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy, čl. 40 odst. 3 Listiny a § 2 odst. 13 trestního řádu. Uvedená ustanovení Úmluvy, Listiny a trestního řádu zaručují obviněným právo, aby si zvolili obhájce, aby ob-

hájce byl přítomen úkonům v přestupkovém řízení, dále právo radit se s obhájcem v průběhu celého přestupkového řízení, přičemž uvedená práva jsou projevem ústavní zásady spočívající v zajištění práva na obhajobu. Tuto zásadu je nutné aplikovat i v přestupkovém řízení, které je svou povahou řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Nejvyšší správní soud uvedl již dříve v rozsudku ze dne 18. 4. 2007, čj. 4 As 10/2006-57, že „[s]e zřetelem k zásadám, vyjádřeným v čl. 6 odst. 1 [Úmluvy], které vyjadřují principy práva na spravedlivý proces, musí řízení o přestupku, stejně tak o jiném správním deliktu, podléhat stejnému režimu jako řízení o trestných činech. V tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu.“ Obviněný má proto i v přestupkovém řízení právo žádat, aby byl vyslýchán za účasti svého obhájce, a má právo, aby se jeho obhájce účastnil všech úkonů přestupkového řízení.

Svého práva chtěl v řízení před orgánem I. stupně využít i žalobce. Ten byl celkem třikrát předvolán k ústnímu jednání, přičemž z ústních jednání nařízených na 21. 5. 2013 a 12. 8. 2013 se ze zdravotních důvodů omluvil. Dostavil se na ústní jednání nařízené na 30. 9. 2013 a na začátku uvedl, že si nebyl vědom hrozby sankce zákazu řízení motorových vozidel v přestupkovém řízení, a uvedl, že si chce pro přestupkové řízení zvolit obhájce. Správní orgán I. stupně na toto sdělení nijak nereagoval, pokračoval v ústním jednání a provedl listinné důkazy. Na závěr ústního jednání správní orgán I. stupně žalobci umožnil nahlédnout do podkladů řízení, na což žalobce opět reagoval s tím, že si chce zvolit obhájce. K žalobcovu prohlášení správní orgán I. stupně uvedl, že zváží další postup v řízení a ústní jednání ukončil. Následně správní orgán I. stupně vydal dne 2. 10. 2013 rozhodnutí ve věci samé. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že pokud si žalobce chtěl zvolit obhájce, mohl tak učinit již dříve v době své pracovní neschopnosti, případně dostavit se s obhájcem přímo k ústnímu jednání konanému dne 30. 9. 2013. Správní orgán

I. stupně doplnil, že jednání žalobce považuje za obstrukční s cílem dosáhnout uplynutí prekluzivní lhůty pro projednání přestupku.

S tímto postupem správního orgánu I. stupně Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit. Správní orgán I. stupně měl totiž žalobci na základě jeho žádosti umožnit zvolit si obhájce, a to v přiměřené lhůtě, kterou mu měl za tímto účelem stanovit. Žalobce se sice ze dvou ústních jednání ze zdravotních důvodů omluvil, avšak na ústní jednání konané dne 30. 9. 2013 se dostavil. Z chování žalobce nelze učinit jednoznačný závěr, že chtěl svá práva využít k obstrukcím za účelem uběhnutí prekluzivní lhůty pro projednání přestupku. Žalobce totiž oznámil svůj záměr zvolit si obhájce při prvním ústním jednání, kterého se zúčastnil, a to s poukazem na zjištění, že mu v přestupkovém řízení hrozí uložení sankce zákazu činnosti. Ani v případě určité účelovosti tohoto postupu žalobce však nebylo namístě mu výkon práva na obhajobu znemožnit, neboť s ohledem na konání teprve prvního jednání a dlouhou dobu, která zbývala do uplynutí prekluzivní lhůty pro projednání přestupku, se evidentně ještě nejednalo o případ zneužití práva.

Neobstojí ani argument stěžovatele, že žalobce byl o svém právu zvolit si obhájce poučen v oznámení o zahájení řízení, a že měl tedy dostatečný časový prostor, aby si obhájce zvolil. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že výkon práva zvolit si obhájce nelze omezit toliko na časový úsek před zahájením ústního jednání. Žalobce proto byl oprávněn zvolit si obhájce i v průběhu ústního jednání. Pokud správní orgán I. stupně na prohlášení žalobce nereagoval, v ústním jednání pokračoval, provedl dokazování a vydal rozhodnutí ve věci samé, zasáhl tím do garantovaných procesních práv žalobce na obhajobu.

Součástí tohoto práva je pak i právo obviněného, aby se jeho obhájce účastnil dokazování, což správní orgán I. stupně při ústním jednání žalobci neumožnil. S ohledem na tuto závažnou procesní vadu proto nebylo možné z výsledku dokazování provedeného při ústním jednání vycházet a na základě něho činit skutková zjištění a právní závěry.

Oproti tomu Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatele není nepřezkoumatelné, neboť obsahuje důvody, které jej vedly k závěrům o vině žalobce a volbě uložené sankce. Dále Nejvyšší správní soud konstatuje, že z jeho konstantní judikatury neplyne správním orgánům povinnost detailně rozebírat otázku naplnění materiální stránky přestupku v situaci, kdy jsou naplněny formální znaky přestupku a kdy je porušení zákona nikoliv marginální, nýbrž velmi závažné. Tak tomu bylo i v posuzované věci, v níž měla být překročena nejvyšší dovolená rychlost jízdy mimo obec o více než 50 km/hod. Za této situace plně postačilo, že správní orgány zhodnotily naplnění materiálních znaků přestupku v obecnější rovině. Tento právní názor ostatně zaujal Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 As 24/2013-28, který navázal na dřívější rozsudek čj. 5 As 104/2008-45.

Přestože dal Nejvyšší správní soud uvedeným námitkám za pravdu, nemohl kasační stížnost shledat důvodnou. Nejvyšší správní soud totiž obdobně jako krajský soud dospěl k závěru, že řízení před správním orgánem I. stupně bylo stíženo zásadní vadou spočívající v porušení práva obviněného z přestup-

ku na obhajobu, která způsobila nezákonnost rozhodnutí orgánu I. stupně i stěžovatele. Proto z hlediska procesní ekonomie, s přihlédnutím k závěrům usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, zdejší soud nepřistoupil ke zrušení rozsudku krajského soudu. Stěžovatel tedy bude v dalším řízení vázán právním názorem krajského soudu s korekcemi uvedenými v tomto rozsudku.

S ohledem na skutečnost, že uvedená vada řízení ovlivnila průběh a výsledky ústního jednání, na základě něhož byly učiněny příslušné skutkové a právní závěry, bude v dalším řízení nezbytné zrušit i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a umožnit tak nové ústní jednání za účasti obhájce žalobce. Jestliže však v dalším řízení žalobce oznámí svůj záměr zvolit si obhájce až během konání jednotlivých úkonů, jichž se osobně zúčastní, bude již nutné na takový jeho případný postup nahlížet jako na zneužití práva. Oproti situaci řešené v tomto řízení o kasační stížnosti by již totiž bylo naprosto zřejmé, že žalobci nejde o realizaci práva na obhajobu, nýbrž o dosažení zániku odpovědnosti za přestupek.

3364

Řízení před soudem: výkon shromažďovacího práva; nezákonný zásah

k článku 19 Listiny základních práv a svobod (v textu jen „Listina“) k zákonu č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění zákonů č. 175/1990 Sb., č. 259/2002 Sb., č. 151/2002 Sb., č. 501/2004 Sb., č. 274/2008 Sb. a č. 294/2009 Sb.

I. Blokáda proti kácení stromů, konaná v období od 25. 7. do 12. 8. 2011 v oblasti Ptačího potoka v Národním parku Šumava, nebyla výkonem shromažďovacího práva podle čl. 19 Listiny základních práv a svobod a zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.

II. Námitky proti rozpuštění shromáždění podle § 13 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, lze zpravidla uplatnit v případě „tradičních“ shromáždění, kde není pochyb, že se o shromáždění jedná a o tom, že bylo rozpuštěno. Zásahovou žalobu lze podat proti faktickému konání správního orgánu, který, dle žalobního tvrzení, provedl zásah a nezákonnost jeho postupu je spatřována právě v tom, že nezohlednil výkon ústavně zaručeného práva. Oba uvažované procesní prostředky obrany však zpravidla předpokládají odlišná žalobní tvrzení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, čj. 8 As 39/2014-56)

Věc: RNDr. Mojmír V. proti Policii ČR, Krajskému ředitelství policie Plzeňského kraje, o rozpuštění shromáždění, o kasační stížnosti žalované.

Žalobce se dne 14. 7. 2011 dozvěděl, že v oblasti Ptačího potoka, lokalitě Na Ztraceném v Národním parku Šumava (dále jen „oblast těžby“), dochází ke kácení stromů, o němž měl za to, že je nelegální. Aktivisté i za účasti žalobce proti tomu vytvořili blokádu. Jejím cílem bylo zabránit poškozování chráněné přírodní lokality, poukázat na porušování zákona a vzbudit pozornost médií. Žalovaná proti blokádě zasáhla, poprvé dne 25. 7. 2011, a to tím, že vyváděla její účastníky z prostoru těžby. Zásahy trvaly do 12. 8. 2011.

Žalobce zásah žalované považoval za nezákonný. Podal proto dne 12. 8. 2011 žalobu ke Krajskému soudu v Plzni s námitkami proti rozpuštění shromáždění a požádal o vydání předběžného opatření. Kácení považoval nadále za nezákonné, protože orgány ochrany přírody neudělily pro tuto činnost výjimku, nevyslovily s ní souhlas, ani nevydaly stanovisko podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon). Žalobce podle svého tvrzení uplatňoval účastí na blokádě základní politické právo shromáždovat se, právo na svobodu projevu a právo na odpor a občanskou neposlušnost. Projevoval svůj nesouhlas s nezákonným kácením stromů a snažil se zabránit nevratné újmě na přírodních hodnotách. Žalovaná vyváděla účastníky blokády z prostoru těžby, čímž shromáždění rozpustila. Nebyly přítom splněny zákonné podmínky k takovému postupu.

Krajský soud rozhodl ve věci poprvé rozsudkem ze dne 5. 10. 2011, čj. 57 A 66/2011-102, tak, že shromáždění nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem. Ke kasační stížnosti žalované Nejvyšší správní soud svým rozhodnutím ze dne 11. 6. 2013, čj. 8 As 101/2011-186, č. 2899/2013 Sb. NSS, rozsudek zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Přitom, vedle obecných úvah o způsobech

výkonu shromažďovacího práva, zejména vytkl krajskému soudu, že téměř rezignoval na zjištění skutkového stavu a na vyhodnocení provedených důkazních prostředků tak, aby byl zjištěn skutkový stav, který nevzbuzuje pochybnosti.

Krajský soud rozhodl ve věci podruhé rozsudkem ze dne 11. 12. 2013, čj. 57 A 66/2011-357, opětovně tak, že shromáždění nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem. Věnoval se teoretickému rozboru pojmu „shromáždění“ a poté konstatoval, že blokáda v létě 2011 byla shromážděním. Nejprve se zabýval tím, zda byla těžba dřeva v oblasti těžby legální. Správa Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava (dále jen „Správa“) vystupovala při těžbě dřeva jako subjekt soukromého práva; při kácení byla povinna postupovat v souladu s § 22 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého lze použít ustanovení o zásadách proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod jen se souhlasem a v rozsahu stanoveném orgánem ochrany přírody. Podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny byla Správa dále povinna obstarat si výjimku z § 16 odst. 1 téhož zákona a dále provést hodnocení záměru Správy podle § 45h téhož zákona, neboť oblast těžby je součástí území Natura 2000. Správa byla rovněž povinna obstarat si výjimku z § 50 odst. 2 téhož zákona podle § 56 téhož zákona, dle kterého je zakázáno škodlivě zasahovat do vývoje a životního prostředí zvláště chráněných živočichů. Za porušení povinností stanovených zákonem o ochraně přírody a krajiny uložila Česká inspekce životního prostředí Správě pokutu, kterou potvrdilo i Ministerstvo životního prostředí. Správa přistoupila k těžbě dřeva, aniž by disponovala jakýmkoli souhlasem, výjimkou či povolením podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Těžba byla proto nezákonná.

Krajský soud následně z výpovědi svědků dovodil, že cílem blokády bylo zabránit nebo

alespoň ztížit provádění nezákonné těžby dřeva a zároveň vyjádřit názor na zákonost těžby, vyvolat zájem médií a veřejnou debatu. Žalovaná měla podle krajského soudu k dispozici dostatek indicií k přijetí jednoznačného závěru o nezákonnosti těžby. Žalovaná předložila krajskému soudu jako důvod své přítomnosti v oblasti těžby jednak žádost Správy „o zajištění pořádku a ochrany života a zdraví v důsledku pohybu a pobytu osob bránících lesnickým zásahům proti kalamitním škůdcům“ a dále usnesení Okresního soudu v Klatovech ze dne 22. 7. 2011, čj. 15 Nc 53/2011-46, kterým soud uložil občanskému sdružení Hnutí Duha, aby se zdrželo „organizace pohybu, pobytu a jiné činnosti fyzických osob v lesích Národního parku Šumava, které by zabraňovaly provádění zásahu proti kalamitním škůdcům“. V obou listinách bylo uvedeno, že těžba probíhá z důvodu postupu „proti kalamitním škůdcům“. Žalovaná mohla zjistit pouhým nahlédnutím do textu zákona o ochraně přírody a krajiny, že deklarovaná těžba je nezákonná, neboť k ní chyběl předchozí souhlas orgánu ochrany přírody podle § 22 odst. 1 uvedeného zákona.

Krajský soud i ve druhém rozsudku setrval na názoru, že nesouhlas s těžbou dřeva v národním parku je vyjádřením politického názoru, a tedy realizací ústavního práva na svobodu projevu. K vyjádření politického názoru může dojít i zabráním místa důležitého pro shromáždění, což potvrdila i judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Krajský soud také zdůraznil, že podle čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny má každý právo „na příznivé životní prostředí“ a „na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů“. Ochrana životního prostředí je věcí veřejnou. Veřejná povaha je zdůrazněna tím, že jde o vyjádření postoje k těžbě dřeva v národním parku, neboť národní parky jsou jedinečná a zákonem zvláště chráněná území. Cíl blokady byl tedy stanoven v souladu s § 1 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím.

Krajský soud dále citoval výpovědi svědků – účastníků blokady Jana P., Kamily H. a Jana S., a dále vedoucího informační a stráž-

ní služby Národního parku Šumava Petra Š. Také popsal obsah videozáznamů předložených žalovanou, pořízených dne 25. 7. 2011 a 28. 7. 2011, a uvedl, že podle map předložených žalovanou těžba probíhala na 9 těžebních lokalitách o různé velikosti, které se nacházely v oblasti o rozloze cca 3,37 km². Podle krajského soudu nebylo možné na základě těchto důkazů osvědčit pravdivost skutkové verze předložené žalovanou v kasační stížnosti, podle níž se „v lokalitě asi 4 km² pohybovalo asi 10 až 30 osob, vzdálených od sebe desítky až stovky metrů“. Z provedených důkazů naopak plyne, že skupiny měly vždy alespoň 2 členy a že aktivisté se soustředili především na oblasti, v nichž měla probíhat těžba, nikoli na celou oblast. Vlastní prostor těžby vymezený páskou činil podle svědka Petra Š. zpravidla cca 50 × 50 metrů. Skutečnost, že aktivisté na blokádě nevystupovali jako jednotlivci, ale šlo o jednání více osob ve shodě, potvrdili i svědkové z řad policistů. Žalovaná sama ve vyjádření k žalobě uvedla, že blokáda představovala profesionálně organizovanou činnost zúčastněných aktivistů.

Krajský soud také setrval po provedeném dokazování na názoru, že v oblasti těžby se konalo jedno kontinuální shromáždění, a to ode dne 25. 7. 2011 do dne 12. 8. 2011. Blokáda měla jednotný cíl, tj. zabránit společnou osobní přítomností nezákonné těžbě dřeva, vyjádřit na ni názor a vyvolat zájem médií a veřejnou debatu. Aktivisté průběžně vyhodnocovali dosahování cíle na společných poradách. Účastníci blokady postupovali v jednotlivých dnech obdobně. Blokáda měla organizační strukturu včetně hlavního organizátora, jeho asistenta, tiskového mluvčího, vedoucích a členů jednotlivých skupinek, hlídek, řidiče, zásobovatele i kuchaře. Účastníci blokady byli podrobně informováni o konkrétních postupech při blokádě a jejich aktivity měly blízkou osobní, časovou i místní souvislost.

Každý den se blokady účastnilo minimálně 30 osob s jednotným cílem, tj. byl splněn požadavek minimálního počtu dvou osob. Po celou dobu podporovalo blokádu na místě jádro 5 až 8 lidí v čele s hlavním organizáto-

rem Janem P. Pro posouzení, zda se jednalo o shromáždění, nebylo podstatné, co aktivisté říkali policistům (tj. že zde jsou každý sám za sebe), ale to, co se dělo na místě ve skutečnosti.

Časová souvislost je dána průběhem akce od počátku těžby až do jejího skončení. Aktivisté zajištění policií se vraceli na místo blokády mnohdy ještě týž den. Po skončení těžby probíhaly ještě doprovodné aktivity – vyhodnocení dne a příprava na další den blokády. I pokud by bylo pravdivé tvrzení žalované, že blokáda neprobíhala ve dnech 30. 7., 31. 7. a 7. 8. 2011 (což nebylo žádnou svědeckou výpovědí prokázáno), nic to nemění na blízké časové souvislosti aktivit účastníků blokády.

Místně byly aktivity cíleny do cca devíti těžebních lokalit a v rámci těchto lokalit do vlastního prostoru těžby o výměře cca 50 × 50 metrů. Další aktivity probíhaly v místě nocování účastníků postupně na třech místech národního parku.

Vzhledem k výše uvedenému krajský soud uzavřel, že na blokádu je nutno nahlížet jako na jedno kontinuální shromáždění. Umělé dělení blokády na jednotlivá shromáždění v rámci jednotlivých dnů či dokonce jednotlivých časů, míst a osob by neodráželo skutečnou podstatu konaného shromáždění a vedlo by k absurdním důsledkům, neboť by bylo nutno považovat za samostatné shromáždění každou z nespočtu blokujících skupinek. Jednotlivé skupinky by se pak musely proti rozpuštění „svého“ shromáždění bránit samostatnými námitkami, což by znamenalo několik desítek až stovek jednotlivých soudních řízení. Stejně tak by bylo umělé dělit těžbu dřeva na samostatné a vzájemně nezávislé těžby či zásah policie na samostatné a nezávislé jednotlivé zásahy. Policejní zásah ostatně žalovaná sama vyhodnotila jako „jedno bezpečnostní opatření“, což plyne ze závěrečné zprávy o přijatých policejních opatřeních v souvislosti s bezpečnostním opatřením „Modrava“ v Národním parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava ze dne 18. 8. 2011. Z téže zprávy plyne, že již na samém počátku blokády bylo stanoveno, jakým způsobem budou policisté proti aktivistům

zasahovat, a tento postup se po celou dobu blokády zásadně nezměnil.

Blokáda probíhala formou „sit-in“, tj. obsazením určitého strategického místa aktivisty. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva se jedná o standardní prostředek realizace svobody projevu v rámci práva pokojně se shromažďovat. Cílem blokády bylo vyjádřit názor na zákonnost těžby a vyvolat veřejnou debatu, což je zcela v souladu se zákonem o právu shromažďovacím. K dosažení tohoto cíle bylo nezbytné obsadit prostor těžby. Aktivisté proto museli vyhledávat místa s aktuálně probíhající těžbou, a teprve po jejich nalezení tato místa obsadit. Jinak nebylo možné cíle blokády dosáhnout. Formu shromáždění proto lze nejlépe popsat jako „dynamický sit-in“. K obsazení prostoru těžby přitom stačila malá skupina osob. Nebylo proto nutné, aby se všichni aktivisté vyskytovali zároveň pouze v jednom těžebním prostoru, ale mohli zároveň obsadit více lokalit.

Jednotlivé skupiny podléhaly jednotné koordinaci a měly jasně danou organizační strukturu (hlavní organizátor, asistenti, vedoucí skupinek), jednotné zásobování i logistiku. Vzájemně spolu komunikovaly prostřednictvím mobilních telefonů. Zákon o právu shromažďovacím výslovně počítá s tím, že shromáždění musí mít jednotnou organizační strukturu – svolavatele a dostatečný počet pořadatelů, kteří zajistí řádný průběh shromáždění. Tuto strukturu lze analogicky vztáhnout i na neoznačené shromáždění. Svědek Jan P. v pozici svolavatele a vedoucí skupinek v pozici pořadatelů zajistili řádný průběh shromáždění, které se po celou dobu trvání neodchýlilo od svého účelu. Blokádu navíc doprovázel trvající zásah žalované. Je proto logické, že tiskový mluvčí ani koordinátoři nevstupovali do prostoru těžby, aby nebyli zajištění policií a mohli plnit svou funkci. Shromáždění rovněž bylo pokojné. Z ničeho neplyne, že by se aktivisté chovali při přesunech mezi místy těžby násilnický, fyzicky útočili na těžáře, policisty či jiné osoby.

Zásah žalované byl aktem rozpuštění shromáždění. Žalovaná vůbec nepostupovala podle zákona o právu shromažďovacím, ne-

boť blokádu nepovažovala za shromáždění. Před zákrokem nezjišťovala skutkový stav, a tedy si neověřila, zda se skutečně nejedná o shromáždění. Žalované bylo přitom známo již ze žádosti Správy o zajištění pořádku a ochrany života a zdraví v oblasti těžby, že se jednalo o akci více lidí na konkrétních místech. Žalovaná neposuzovala ani v průběhu blokády, zda se jedná o shromáždění, ač tak činit měla a ač se policisté během dne setkávali se skupinami aktivistů, jejichž činnost vykazovala všechny znaky shromáždění.

K rozpuštění shromáždění však nedošlo, protože žalovaná nesplnila podmínky pro zákonné rozpuštění shromáždění podle § 12 odst. 1 zákona o právu shromažďovacím. Její zásah však bezprostředně směřoval k rozpuštění shromáždění, a lze na něj proto nahlížet jako na „*kontinuální zákrok směřující k rozpuštění shromáždění*“. Tomu však nepředcházelo sdělení o rozpuštění shromáždění ze strany zástupce úřadu (§ 2a citovaného zákona), popř. v jeho nepřítomnosti ze strany příslušníka Policie ČR podle § 12 odst. 1 a 2 zákona o právu shromažďovacím. Jednalo se tudíž o nezákonný zákrok. Shromáždění přitom nebylo možné konat jinde než právě v prostoru a čase těžby. Konání shromáždění v jiný čas a na jiném místě by postrádalo smysl. Tím, že žalovaná vyvedla aktivisty z konkrétního těžebního místa, znemožnila konání shromáždění na tomto konkrétním místě a v konkrétním čase. Zásah směřoval vůči všem osobám, které se nacházely v těžebním prostoru.

Zákrok žalované nekončil prostým vyvedením osob z těžebního prostoru. Žalovaná totiž zajišťovala vyvedené osoby z důvodu podezření ze spáchání přestupku podle § 53 odst. 1 písm. i) lesního zákona (tj. vstup do porostů, kde se provádí těžba, manipulace nebo doprava dříví), a to ve snaze maximálně jim znesnadnit opětovný návrat do těžební lokality. Uvedeného přestupku se přitom účastníci blokády nemohli vůbec dopustit. Pokud setrváním v prostoru těžby využívali své ústavní právo pokojně se shromažďovat, nemohl být jejich pobyt v těžebním prostoru současně v rozporu se zákony.

Výsledek soudního řízení by nemohl být jiný, ani kdyby soud nepohlížel na blokádu jako na shromáždění, ale jako na „*sofistickovaně realizovanou svobodu projevu*“. Podle článku 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) má každý právo na svobodu projevu. Před zásahem do tohoto práva bylo proto nezbytné pečlivě zvážit, zda v daném případě převažuje zájem na realizaci svobody projevu, nebo naopak zájem na těžbě dřeva. Žalovaná proto měla vyhodnotit (vzhledem k námitkám a trestnímu oznámení aktivistů v průběhu zásahu), zda byla těžba dřeva zákonná. Teprve v případě, kdy by dospěla k jednoznačnému závěru, že je těžba zákonná, mohla eventuálně přistoupit k zásahu vůči aktivistům. Žalovaná však k takovému závěru nedospěla, a proto nebyla oprávněna proti aktivistům jakkoli zasahovat.

Podle krajského soudu nebyl ve věci dán ani důvod pro rozpuštění shromáždění podle § 10 odst. 2 písm. a) zákona o právu shromažďovacím, tedy zákaz shromáždění na místě, kde účastníkům hrozí závažné nebezpečí pro jejich zdraví. Je nezbytné pečlivě vážit, zda je nutné zajistit nerušený průběh shromáždění a za tím účelem zastavit rušivou činnost, která je způsobilá ohrozit zdraví účastníků, nebo naopak rozpustit shromáždění a zajistit tím nerušený průběh rušivé činnosti. Podle soudu je nezbytné vyřešit otázku, zda je rušivá činnost legální. Nelze připustit, aby do ústavního práva pokojně se shromažďovat mohla zasahovat nelegální rušivá činnost, lze-li takové činnosti zabránit.

Žalovaná se nemohla dovolávat ani usnesení Okresního soudu v Klatovech čj. 15 Nc 53/2011-46 a žádosti Správy o zajištění pořádku a ochrany života a zdraví, neboť není povolána k výkonu soudních rozhodnutí. Existence uvedeného usnesení a žádosti Správy neskýtá žádnou zákonnou oporu pro zásah žalované vůči aktivistům. Okresní soud v usnesení nijak nedeclaroval, že je těžba dřeva zákonná, tj. že k ní nejsou potřeba příslušná veřejnoprávní povolení.

Žalovaná (stěžovatelka) podala proti druhému rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Nesouhlasila přitom s vymezením poj-

mu shromáždění. Případy projednávány před Evropským soudem pro lidská práva se týkaly demonstrací v tradičním slova smyslu, tedy shluku osob na veřejných prostranstvích s cílem upozornit na nějaký problém. Po celou dobu kácení stromů se nekonalo žádné takové tradiční shromáždění. Podle stěžovatelky není dáno právo zvolit si pro konání shromáždění libovolné místo. Je sice vhodné, aby zvolené místo odpovídalo účelu shromáždění, ale to neznamená, že lze libovolně porušovat jiné právní předpisy, např. vstupovat na cizí pozemky. Konkrétně z rozsudku ze dne 6. 5. 2003, *Appleby proti Spojenému království*, stížnost č. 44306/98, Reports 2003-VI, lze dovodit, že při konání shromáždění na pozemku cizího vlastníka bez jeho souhlasu je nutné zvážit, zda nelze vyjádřit názor efektivně a přitom bez narušení vlastnického práva. Svolavatel mohl shromáždění svolat i mimo prostor těžby. Pokud jde o „*sit-in*“, nejde o nyní posuzovanou situaci. V uzavřené budově lze přítomné osoby považovat za jedno shromáždění, nelze tak však posuzovat osoby ve volné přírodě. Lokalita Ptačího potoka nemá žádné konkrétní hranice. Pokud jde o „*dynamický sit-in*“, názor krajského soudu by umožňoval, aby za totéž shromáždění byly považovány i případy, kdy by se těžaři přesunuli např. o 100 km jinam v národním parku. To považuje stěžovatelka za absurdní.

Stěžovatelka je přesvědčena, že složitou problematiku zákonnosti těžby nelze bagatelizovat s tím, že právní názor si lze učinit pouze nahlédnutím do zákona. Příslušné orgány rozhodovaly o zákonnosti těžby déle než dva roky a věc dosud není finálně rozhodnuta, neboť Správa podala proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí žalobu k Městskému soudu v Praze. Česká inspekce životního prostředí uvedla v protokolu ze dne 21. 7. 2011, že po provedení místního šetření nezáhájí řízení o zákazu činnosti v oblasti Ptačího potoka a že dle jejího názoru nebyla v té době ani čase nutná výjimka podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovatelka také připomněla usnesení Okresního soudu v Klatovech čj. 15 Nc 53/2011-46 o nařízení předběžného opatření. Bylo by absurdní předpo-

kládat, že soud svým rozhodnutím poskytne ochranu nelegální činnosti. Česká inspekce životního prostředí uložila Správě pokutu, na kterou poukazuje krajský soud, avšak za zásah do biotopu tetřeva (vytváření ploch bez stromového patra). Jediným relevantním dokumentem, který určuje správu území, je plán péče o Národní park Šumava, jehož účinnost byla prodloužena na období 2011–2013 protokolem o schválení plánu péče ze dne 10. 8. 2011. Provedené asanační zásahy jsou s tímto dokumentem zcela v souladu.

Stěžovatelka také zdůraznila, že kácení stromů napadených kůrovcem probíhalo tzv. nahodilou těžbou [§ 2 písm. n) lesního zákona] za účelem zpracování stromů suchých, vyvrácených, nemocných nebo poškozených. Podle § 4 odst. 3 věty druhé zákona o ochraně přírody a krajiny není k nahodilé těžbě nutný souhlas orgánu ochrany přírody podle § 56 téhož zákona. Nahodilá těžba není „*záměrem*“ ani „*činností*“ podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Podle § 45b odst. 1 citovaného zákona se řádné hospodaření prováděné v souladu s právními předpisy, tedy i nahodilá těžba, nepovažuje za poškozování evropsky významné lokality zařazené v soustavě NATURA 2000. Nahodilou těžbou tedy nemohlo dojít k zásahu do biotopu tetřeva, kvůli jehož ochraně byla předmětná lokalita zařazena do soustavy NATURA 2000.

Národní park Šumava je podle nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava (dále jen „nařízení“), rozdělen do tří zón. Oblast těžby spadá do 2. zóny „*řízená přírodní*“, neboť ji tvoří z 80 % nepůvodní kulturní les vysázený člověkem. Podle § 9 odst. 4 nařízení se v lesích 2. a 3. zóny připouští použití běžných těžebních technologií s vyloučením těžkých těžebních strojů, což Správa respektovala. Kácení bylo v souladu s hospodářským plánem pro lesní hospodářský celek Šumava a s plánem péče o Národní park Šumava. Správa postupovala i v souladu s § 32 odst. 1 lesního zákona, podle kterého je vlastník povinen provádět ta-

ková opatření, aby zabránil vlivu škodlivých činitelů na les, a podle § 32 odst. 2 téhož zákona, podle něhož je vlastník lesa povinen činit bezodkladná opatření k odstranění mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lese (včetně větrných kalamit a přemnožení škůdců) a zmírnění jejich následků. Podle § 32 odst. 6 lesního zákona musí vlastník lesa hospodařit s lesem tak, aby nebyly ohroženy sousední lesy, a podle § 33 odst. 1 citovaného zákona je povinen přednostně provádět nahodilou těžbu tak, aby nedocházelo k vývinu, šíření a přemnožení škodlivých organismů.

Účelem zákonného shromáždění nemůže podle stěžovatelky být „*přímá akce*“, tj. svěmocné fyzické bránění jinému v určité činnosti. Listina chrání projevy názorů slovem, písmem, tiskem či jiným obdobným způsobem, nikoli přímou akcí. Ostatně ani sami účastníci neoznačují akci jako shromáždění, nýbrž jako blokádu. Názor nelze projevovat fyzickou silou, za kterou je potřeba považovat i pasivní odpor, k jehož překonání je třeba síly. Krajský soud v rozporu s výpovědmi svědků dovodil, že účelem akce byl projev názoru, ačkoli sami účastníci vypověděli, že na blokádu přijeli s účelem zabránit dělníkům v práci. To, že se aktivisté starali o „*PR*“, ještě nedělá z blokády shromáždění.

Krajský soud účelově zdůraznil, že se aktivisté pohybovali minimálně po dvou, aby mohl dovést existenci shromáždění, ačkoli účelem pohybu po skupinkách nebylo vyjádření názoru, ale efektivnější fyzická blokáda práce dělníků. Účelová argumentace, že se aktivisté pohybovali po skupinkách, není v rozporu s tvrzením, že se aktivisté pohybovali po značně rozlehlém území a byli od sebe vzdáleni desítky až stovky metrů. Ani to, že aktivisté měli společný cíl a byli organizováni, samo o sobě neznamená, že se jednalo o shromáždění.

Pokud shromáždění nebylo včas oznámeno, nemohla si policie na místě ověřit, že se skutečně jedná o shromáždění. V projednávaném případě navíc nešlo o standardní situaci (např. shluk osob s transparenty na náměstí), a nebylo tak na první pohled zřejmé, že se jedná o shromáždění. Zároveň není pravdivé

tvrzení soudu, že stěžovatelka situaci nevyhodnocovala. Vyhodnocení situace probíhalo po celou dobu a na jeho základě stěžovatelka dospěla k závěru, že blokáda nebyla shromážděním, mimo jiné také proto, že akce postrádala místní a časovou jednotu.

Krajský soud vyhodnotil shromáždění jako kontinuální také proto, že účastníci blokády společně nocovali mimo oblast těžby a domlouvali se na dalším postupu, a dále, že po celou dobu měla blokáda jednotné velení v počtu 5 až 8 lidí. Stěžovatelka namítla, že jí nebyly tyto skutečnosti známy v době blokády. Nebylo po ní možné požadovat, aby takové skutečnosti hodnotila, zvláště když účastníci blokády tvrdili policistům na místě, že se blokády účastní jako jednotlivci.

Stěžovatelka zasahovala na místě samém pouze proti osobám, které se dopouštěly protiprávního jednání. Je nepochybné, že pokud by bylo cílem stěžovatelky rozpustit shromáždění, měla dostatek prostředků a sil k tomu, aby takového cíle dosáhla a zamezila i pokračování shromáždění. Stěžovatelka však nepřistoupila k takovým krokům a nečinila žádné zásahy vůči občanům shromážděným mimo těžební prostor. V zákoně o právu shromažďovacím nemá oporu extenzivní výklad soudu, že jakýkoli zákrok vůči přestupcům je úkon či zákrok směřující k rozpouštění shromáždění, tento zákon naopak počítá se zákrokem proti osobám dopouštějícím se přestupků v rámci shromáždění. Výklad přijatý soudem je absurdní, neboť by znamenal, že jakákoli osoba účastníci se shromáždění má neomezené právo páchat přestupky, vůči nimž policie nemůže zasáhnout.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že judikatura Evropského soudu pro lidská práva dovodila princip neformálnosti shromáždění. Na nezákonnost těžby upozorňoval žalobce stěžovatelku již dne 19. 7. 2011, jak plyne z úředního záznamu z téhož dne. Žalobce výslovně uvedl, které zákonné výjimky chyběly Správě k zahájení těžby. Stěžovatelka však zcela ignorovala toto oznámení, ačkoli disponovala řadou pracovníků s právním vzděláním, kteří mohli prostudovat zákon a ověřit, že výjimky skutečně chybí.

Také mohla požádat o stanovisko příslušné orgány, např. Českou inspekci životního prostředí. Nic však neučinila. Nemohla proto tvrdit, že situaci adekvátně zhodnotila a že měla zásah proti aktivistům dostatečně podložený.

Zákon o ochraně přírody a krajiny je *lex specialis* vůči lesnímu zákonu. Jeho úprava má proto přednost a nelze ji obcházet poukazem na ustanovení lesního zákona. Rovněž nelze argumentovat plánem péče, neboť byl v době počátku těžby zastaralý a nelze jím nahrazovat udělení výjimek dle zákona. Z plánu péče (s. 76) navíc plyne, že „*zásahy do lesních porostů je nutno provádět se zvýšeným ohledem na zachování vhodného biotopu pro tetřevy*“. V současné době navíc existuje pravomocné rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 2. 10. 2013 o nezákonnosti těžby, tudíž polemiky o její zákonnosti jsou bezpředmětné.

Podle žalobce je v pořádku a běžné, že cílem shromáždění může být i fyzicky bránit jinému v určité činnosti (např. cyklojízdy s cílem blokovat dopravu). Blokáda navíc probíhala v krajní nouzi, neboť byl přímo ohrožen zákonem chráněný zájem a stěžovatelka sama proti nezákonnému kácení nic nečinila. Formální rozpuštění shromáždění však i tak mělo předcházet samotnému zákroku či výzvě k opuštění místa.

Kontinuálnímu charakteru shromáždění nebránily přestávky mezi jednotlivými dny blokády, neboť je běžné, že i v rámci jednodenního shromáždění udělají účastníci přestávku (např. na oběd). Policisté si nutně museli všimnout, že účastníci blokády byli organizovaní, neboť to bylo zřejmé.

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

Z odůvodnění:

V.

(...)

*V.1.a Pojem a znaky shromáždění
(obecná východiska)*

[38] Nejvyšší správní soud uložil krajskému soudu v předchozím rozsudku doplnit dokazování o skutkových okolnostech věci tak, aby bylo možné bezpečně zjistit, co se v červenci a srpnu 2011 dělo v oblasti těžby a zda stěžovatelka nepřípustně zasáhla do ústavního práva žalobce pokojně se shromažďovat. Krajský soud doplnil dokazování v potřebném rozsahu.

[39] Krajský soud měl nadto k dispozici obecnější úvahy Nejvyššího správního soudu, jaké okolnosti je třeba hodnotit při úvaze, zda konkrétní událost byla výkonem shromáďovacího práva a zda je třeba jí poskytnout ochranu.

[40] Právo shromažďovat se je zaručeno (čl. 19 odst. 1 Listiny). Nositel tohoto práva není povinen se jej jakkoli aktivně domáhat, tím méně pak cestou povolovacího řízení. Toto právo lze omezit pouze za podmínek stanovených v čl. 19 odst. 2 Listiny.

[41] Výkon shromáďovacího práva „*slouží občanům k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek*“ (§ 1 odst. 2 zákona o právu shromáďovacím).

[42] Nejvyšší správní soud již v předchozím rozsudku vysvětlil, kterými znaky je třeba se zabývat při úvaze, zda činnost, ke které došlo v oblasti těžby, byla či nebyla výkonem shromáďovacího práva. Je nezbytné, aby toto právo vykonávalo současně více osob, pojmově je vyloučeno shromáďdění za účasti jedné osoby (1).

[43] Je rovněž třeba fyzické přítomnosti účastníků na konkrétním místě (2).

[44] Stejně nezbytné je, aby shromáďdění probíhalo v konkrétním čase. Jen tak je možné určit počátek a konec posuzovaného shromáďdění (3). Požadavek na jednotu místa a času slouží především k tomu, aby existovala vzájemná interakce mezi osobami. Tyto osoby musí vědět, že svobodu projevu vykonávají spolu s ostatními, a právě proto, že ji současně vykonává více osob na společném místě a ve stejném čase, získává – jinak indi-

vidualizovaná svoboda projevu jednotlivých účastníků shromáždění – novou kvalitou, která již je chráněna ustanoveními zákona o právu shromažďovacím.

[45] Nezastupitelné místo hraje rovněž účel shromáždění (4). Nikoli každý shluk osob požívá ochrany. Je třeba, aby se osoby shromáždily za určitým účelem. I při potřebě maximálně široce interpretovaného účelu shromáždění je třeba, aby výkon shromažďovacího práva sloužil k výměně informací a názorů a vyjadřoval postoj shromážděných k řešení veřejných a jiných společných záležitostí. Pokud tento účel splněn není, nelze hovořit o shromáždění [§ 2 písm. c) zákona o právu shromažďovacím]. Z hlediska motivace k účasti musí takto vymezený účel představovat alespoň rovnocenný důvod vedle jiných důvodů, pro které se osoby na místo dostavily. Nemůže být pouze „vedlejším produktem“ hlavního záměru akce.

[46] U všech výše uvedených kritérií je třeba navíc zkoumat splnění předpokladu, který lze označit u zúčastněných osob jako existenci **navenek projevené** „*subjektivní stránky*“ vlastního přesvědčení o výkonu shromažďovacího práva (5). Shromážděné osoby nejen že musí objektivně naplňovat shora uvedené požadavky, ale musí si být rovněž vědomy toho, že vykonávají především shromažďovací právo. Rovněž však musí tento svůj zájem kvalifikovaně projevit. Jinými slovy, v konkrétní situaci musí být objektivně zjištělné, že vůbec k výkonu shromažďovacího práva dochází. Intenzita tohoto navenek projeveného vědomí o výkonu shromažďovacího práva bude rozdílná v závislosti na podobě té které akce. V případě konvenčních shromáždění patrně nebude sporu o splnění tohoto předpokladu již samotnou účastí na akci, tím spíše, pokud takové osoby drží transparenty s odpovídajícími hesly. U atypických akcí bude naplnění tohoto požadavku obtížnější, tím spíše, pokud výkonu shromažďovacího práva konkuruje zřetelný a silný jiný účel.

[47] S poukazem na ústavně zaručený výkon shromažďovacího práva je třeba posuzovat splnění výše uvedených kritérií maxi-

málně široce. To však současně neznamená, že lze na jejich naplnění rezignovat a s poukazem na ústavně zaručenou svobodu shromažďování nepřihlížet v souvislosti s touto svobodou k žádným kritériím či je konstruovat až následně. Shora uvedená kritéria vyplývají především ze zákona o právu shromažďovacím a je třeba, aby byla naplněna současně. Jen tehdy je posuzovaná akce uchopitelná k posouzení, zda se vůbec jednalo o výkon shromažďovacího práva a zda byly splněny formální požadavky na restrikcii výkonu takového práva (podmínky pro rozpuštění shromáždění).

[48] Výkon shromažďovacího práva se nezřídka dostává do střetu s výkonem jiných ústavně zaručených práv, zejména s právem vlastnit a užívat majetek. Soudy rozhodující o tom, zda je třeba poskytnout ochranu výkonu shromažďovacího práva, musí vážit zájem na ochraně toho kterého práva při úvaze, kterému z nich dát v konkrétní situaci přednost. Na jedné straně může stát postoj, názor, stanovisko, jež je shromážděním prezentováno a na druhé straně zájem nakládat svobodně s předmětem svého vlastnictví, čemuž může výkon shromažďovacího práva bránit. Podstatným faktorem poměrování obou zájmů je též faktor času. V probíhajícím čase se může zájem na ochraně vlastnického práva dotčeného výkonem práva shromažďovacího proměňovat, může nabýt na intenzitě. Naopak postoje a názory vyjadřované prostřednictvím shromáždění mohou ztratit na intenzitě tím, že jsou projevovány po určitou dobu a účelu cíle shromáždění (účasti na řešení veřejných a jiných záležitostí vyjádřením vlastních postojů a stanovisek) již bylo bezpochyby dosaženo. V určitém okamžiku v čase tak zájem na ochraně vlastnického práva převáží nad zájmem chránit výkon shromažďovacího práva a naposledy uvedenému právu přestane být z tohoto důvodu poskytována ochrana.

[49] Vždy však záleží na okolnostech posuzovaného případu. Nepochybně může docházet i k tomu, že faktor času naopak povede k „*zintenzivnění poselství*“ vyjadřovaného posuzovaným shromážděním. Například tím, že se shromáždění koná opakovaně, že se

o něm opakovaně informuje a tím se dostane do povědomí veřejnosti, nebo tím, že ani v mezidobí nedojde k požadovanému řešení záležitosti, kvůli které se shromáždění koná. Zájem na ochraně shromažďovacího práva tak může v čase naopak nabýt na intenzitě a je třeba mu přiznat ochranu i v konkurenci s jinými ústavně zaručenými právy.

[50] Poměrování, kterému z konkurujících si práv poskytnout ochranu, však vyžaduje, aby byla obě vzájemně si konkurující práva skutečně vykonávána. Nepochybně nebude sporu, že se ochrany vlastnického práva nemůže dovolávat nevládník, neboť žádné vlastnické právo nemá. Obdobně se však nemůže ochrany výkonu shromažďovacího práva domáhat ten, kdo shromažďovací právo nevykonává, byť by mohl být subjektivně přesvědčen o opaku. Aby tedy bylo vůbec pojmově možné uvažovat o proporcionalitě při hodnocení dvou konkurujících si práv, je třeba, aby o výkon obou práv skutečně reálně šlo.

[51] Rozhodujícím naproti tomu zpravidla není názor o „*správnosti*“ názorů, za účelem jejichž vyjádření se shromáždění konalo. Lze jistě vyjadřovat též postoje a stanoviska, která nejsou většinou společností pozitivně přijímána. Není neobvyklé, že právě pro onu kontroverzi je takovým stanoviskům dodáváno na vážnosti právě jejich sdílením účastí na shromáždění. Právní ochranu shromáždění nelze přiznat jen proto, že shromážděním prezentovaný postoj je souladný s právními předpisy a naopak ji automaticky odepřít, pokud tomu tak není. Hranice, kdy je třeba přiznat shromáždění ochranu a kdy nikoli, nevede skrze přesvědčení o právní přijatelnosti důvodu jeho konání, ale vyhodnocením všech aspektů konkrétní akce a posouzením vzájemné konkurence práv, k jejichž kolizi může při výkonu shromažďovacího práva docházet.

[52] Soudy rozhodující o námitkách proti rozpuštění shromáždění musí rovněž postupovat maximálně zdrženlivě k prezentaci vlastního postoje k důvodům, pro které se shromáždění konalo a omezit se na zjištění, zda byly dány zákonné podmínky k rozpuš-

tění shromáždění, či nikoli. Právě proto, že se jedná výlučně o výkon politického práva shromažďovat se, nikoli o to, zda pohnutka k výkonu tohoto práva sama o sobě obstojí, či nikoli.

[53] Pokud se subjekt dovolává ochrany shromažďovacího práva u správního soudu, musí v žalobě uvést, že bylo vykonáváno shromažďovací právo, jak bylo toto právo vykonáváno a jak bylo případně nezákonně omezováno (§ 71 odst. 1 písm. b), resp. § 84 odst. 3 písm. b) s. ř. s.]. Zejména u atypických forem výkonu shromažďovacího práva je třeba úplných skutkových tvrzení o okolnostech a způsobu výkonu tohoto práva, neboť jen tehdy lze usoudit, co vlastně žalobce za výkon tohoto práva považuje a zda, pokud se o shromáždění skutečně jedná, poskytnout shromažďovacímu právu ochranu.

V.1.b Znaky shromáždění v konkrétním případě

[54] Krajský soud se v druhém rozsudku neřídil závazným právním názorem nadřízeného soudu a postupoval v rozporu s § 110 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud uložil již v předchozím zrušujícím rozsudku krajskému soudu povinnost zabývat se tím, zda lze usuzovat na trvajícím shromáždění, na jakém místě se mělo shromáždění konat, zda byla zjištěna vzájemná interakce mezi účastníky. Takto krajský soud neuvažoval a setrval na původní premise, že v celém průběhu blokady šlo o výkon shromažďovacího práva a stěžovatelka do výkonu tohoto práva nezákonně zasáhla. Krajský soud vnímá blokádu jako kontinuální akci vícedenního rozsahu, rovněž její místo nahlíží velmi široce, za součást blokady považoval (patrně) i způsob její organizace, koordinaci i mediální prezentaci.

[55] Krajský soud vytvořil zcela výjimečnou konstrukci tzv. „*dynamického sit-in*“ shromáždění, probíhajícího navíc kontinuálně, definoval činnost stěžovatelky jako permanentní rozpouštění takového shromáždění a současně stěžovatelce vytkl, že situaci v terénu nevyhodnotila obdobně.

[56] Nejvyšší správní soud kategoricky nesouhlasí s názorem krajského soudu, že

„*dělení akce podle času konání, místa konání či osob by bylo umělým dělením vedoucím k absurdním důsledkům*“ (rozsudek krajského soudu čj. 57 A 66/2011-357, s. 48). K absurdním důsledkům by však nedošlo proto, že by se krajský soud řídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, ale proto, že by skutková zjištění poměřovaná kritérii určenými nadřízeným soudem ústila v závěr o neexistenci výkonu shromažďovacího práva. Takový výsledek však není absurdní, jak se krajský soud domnívá, ale pouze vede k jinému posouzení, než které si krajský soud předsevzal.

[57] Není sporu, že byl splněn požadavek (1) o nezbytné přítomnosti více shromážděných osob. Nikdo netvrdí, že by blokáda byla záležitostí jedné osoby a že by již z tohoto důvodu nebylo možné uvažovat o výkonu shromažďovacího práva.

[58] Podstatně problematičtější je splnění požadavku na jednotu místa (2). Z dokazování bezpečně vyplynulo, že blokáda probíhala v závislosti na prováděné těžbě, kdy se dvojice popř. malé skupinky osob přesouvaly v oblasti těžby podle toho, kde právě těžba probíhala. Pokud probíhala na více místech současně, byli též účastníci blokády rozmístěni na relativně velké ploše, bez bezprostřední okamžité součinnosti. Nešlo o setrvalý shluk osob na konkrétním místě. Místo těžby se v průběhu doby měnilo. I místo výkonu shromažďovacího práva se může v čase měnit. Nebylo zjištěno, že by činnost aktivistů spočívala v permanentním obsazení určitého místa. To by nebylo praktické a účelné. Nebylo třeba setrávat v místech, kde již byla těžba provedena.

[59] Účastníci opouštěli po ukončení těžby těžební prostor a dalšího dne se do něj vraceli nebo se přesouvali do jiného. Svědek Jan P. podrobně hovořil o tom, že každý večer probíhaly porady zkušených osob, které byly na blokádě již delší dobu. Tyto porady se nekonaly v místě těžby, konaly se v místě, kde byli účastníci ubytováni. Již proto nemohly být pokračováním blokády konané předtím v prostoru těžby, konaným pouze na jiném místě. Měly zajistit správnou přípravu a ko-

ordinaci akce, aby byla blokáda maximálně účelná. Tuto aktivitu však nelze označit za výkon shromažďovacího práva a nelze hovořit o místě shromáždění. Byť by sloužila k výměně informací a názorů, šlo o výměnu zaměřenou dovnitř mezi účastníky porady, a nikoli k vyjádření postoje a stanoviska „*vně shromáždění*“.

[60] Rozptýlenost účastníků na velké ploše činí problematickou představu o rozpouštění takové akce v režimu zákona o právu shromažďovacím. Pokud by však bylo takto problematickým pouze kritérium místa, pravděpodobně by nebylo možné jen z toho důvodu uzavřít, že se o výkon shromažďovacího práva nemohlo jednat. To proto, že rozptýlení účastníci byli mezi sebou v takřka permanentním spojení a konzultovali spolu operativně postup. Rovněž policisté věděli o tom, že jsou účastníci blokády rozptýleni, a lze si představit i zásah spočívající v rozpuštění shromáždění tvořeného relativně izolovanými skupinkami na ploše několika fotbalových hřišť (např. za použití megafonu).

[61] Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu nebyl splněn znak shromáždění spočívající v jeho časové kontinuitě (3). Krajský soud dospěl na s. 48 rozsudku k přesvědčení, že veškerou protestní aktivitu v oblasti těžby od 25. 7. 2011 do 12. 8. 2011 je třeba považovat za jedno kontinuální shromáždění s odkazem na jednotu cíle, jednotu záměru, jednotu postupu (stejnorodost činnosti), obdobnost organizace a úzkou personální souvislost. Tyto okolnosti neumožňují kvalifikovat celou vícedenní akci jako jedno kontinuální shromáždění. Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku uzavřel, že byť je mnohdy obtížné určit počátek vzniku a ukončení shromáždění, neznamená to, že „*lze na kontinuální shromáždění usuzovat jen z toho, že se cíle shromáždění podařilo dosáhnout až po určité době. Bude proto třeba zjistit, zda a po jakou dobu bylo možné o shluku osob na konkrétním místě hovořit.*“ Dále krajskému soudu uložil povinnost zjistit, zda někteří z aktivistů zůstávali na místě i po dobu, po kterou těžba neprobíhala. To krajský soud neučinil. Úsudek o tom, že se

jednalo o jednu organizovanou akci, ještě neznamená, že lze takovou akci vnímat jako jedno kontinuální shromáždění a vyslovit závěr o zákonnosti „*kontinuálního rozpouštění*“ takového shromáždění. Dokazováním bylo bezpečně zjištěno, že byt by měla blokáda charakter kontinuální organizované akce ve zmiňovaném období, nelze na ni nahlížet jako na kontinuální shromáždění. Účastníci blokády opouštěli každého dne po ukončení těžby těžební prostor a navraceli se do něj následujícího dne, pokud tam těžba pokračovala. V mezidobí nelze o probíhajícím shromáždění ani uvažovat, protože v prostoru těžby prostě nikdo nebyl. Ani případná přítomnost hlídek na tom nic nemění, neboť tyto hlídky přirozeně nevykonávaly shromažďovací právo, účel jejich přítomnosti byl bezpochyby jiný. Pokud by Nejvyšší správní soud přistoupil na tezi o kontinuálním výkonu shromažďovacího práva, bylo by jistě možné takové shromáždění kdykoli v jeho průběhu rozpustit, a tedy i v době, kdy se v prostoru nikdo nenacházel. To je bezpochyby nesmyslné.

[62] Z hlediska obecného nazírání podstatně formovaného mediálními výstupy nepochybně lze na celou akci nahlížet zejména z časového hlediska jako na akci jednodlitou. Ona jednodlitosť je dána především výsledným účelem (cílem), kterým bylo zabránit těžbě stromů napadených kůrovcem, ke které přistoupila Správa podle přesvědčení aktivistů v rozporu s právními předpisy. To však z celé akce nečiní kontinuální shromáždění. S výhradou nevyhnutelného zkreslení, daného zcela specifickými okolnostmi situace, by jistě nebylo možné nahlížet např. na jednotlivé demonstrace opakovaně konané v průběhu revolučních změn politického zřízení jako na jedno permanentní shromáždění, byt by změna rovněž mohla být z historického hlediska vnímána jako jedna dějinná událost.

[63] Nebylo splněno ani kritérium cíle shromáždění (4). Policisté nejednou zasahovali proti dvojici osob či malé skupince, která byla vzdálena od ostatních právě proto, aby svou přítomností zabránila porážení konkrétního stromu. Takové osoby si na místě samém bezpochyby nevyměňovaly informa-

ce a názory; proto se na daném místě nesešly. Účelem jejich přítomnosti bylo nikoli komunikovat mezi sebou, a rozvíjet tím své názory, či prezentovat jejich sdílení účastí na stejném místě ve větším množství, ale ovlivnit těžáře, aby ustoupili od mýcení, a policisty, aby proti nim nezakročili. To opakovaně policistům sdělovali s tím, že jejich protest by se minul účinkům, pokud by názor na zákonnost těžby projevovali mimo prostor těžby vymezený páskami. Prvotním účelem blokády bylo mimořádným způsobem fakticky zabránit těžbě, nikoli projevit názor či postoj účastí na shromáždění. Vyvádění osob z prostoru těžby nebylo kontinuálním rozpouštěním shromáždění. Tímto opatřením stěžovatelka zasahovala proti hlavnímu účelu celé akce, tj. snaze zabránit fyzickou přítomností provedení kácení stromů zasažených kůrovcem. Skutečnost, že nešlo o akt mířící proti shromažďovacímu právu, plyne i z toho, že mimo páskami vyznačený prostor policisté proti přítomným osobám nezasahovali.

[64] Podle krajského soudu aktivisté vykonávali shromažďovací právo a současně probíhala rušivá činnost – kácení, která mohla ohrozit jejich zdraví či život. Rušivou činnost shledal krajský soud nelegální a stěžovatelka měla rušivou činnost zastavit. Z hlediska cíle shromáždění je však podstatné i to, jaká byla souslednost tvrzeného výkonu shromažďovacího práva a rušivé činnosti. Krajský soud zdůraznil, že ke splnění cíle blokády bylo třeba „*aktivně vyhledávat místa s aktuálně probíhající těžbou a teprve po jejich nalezení takové místo obsadit. Po převedení těžby do jiného místa opět přistoupit k vyhledání tohoto místa za účelem jeho obsazení.*“ To je velmi podstatné při úvaze o cíli (účelu) blokády a o tom, jaké místo při realizaci tohoto účelu hrála shromažďovací svoboda. Je bezpochyby něco jiného, pokud je pokojné shromáždění ve svém průběhu rušeno činností, která případně nastala sice dříve, ale na shromáždění nezávisle, nebo nastala teprve v reakci na probíhající shromáždění. Nyní je však situace jiná. Nejprve započne činnost nebo alespoň její přípravy a teprve v návaznosti na to konají aktivisté. Lokalizace odpo-

ru aktivistů v návaznosti na provádění těžby rovněž svědčí tomu, že hlavním účelem nebylo vyjádřit postoj či stanovisko k těžbě, ale vlastní fyzickou přítomností těžbě zabránit.

[65] Nebylo naplněno ani kritérium navenek projeveného vlastního přesvědčení o výkonu shromažďovacího práva (5). Shromáždění nebylo oznámeno. Účastníci blokády v průběhu těžby netvrdili, že vykonávají shromažďovací právo. Individuální charakter protestu byl někdy umocněn výslovným prohlášením účastníka, že není nijak organizován a jedná sám za sebe (viz záznam na DVD ze dne 25. 7. 2011, čas 25:00 min.). To může souviset s předběžným opatřením Okresního soudu v Klatovech, které se týkalo organizace pohybu, pobytu a jiné činnosti, které by bránily provádění zásahu proti kalamitním škůdcům. Pak však nelze postup stěžovatelky proti takovému účastníku poměřovat kritérii zákona o právu shromažďovacím a vytýkat jí, že nepostupovala při zásahu podle tohoto zákona. Neobstojí názor krajského soudu, že není podstatné, co aktivisté policistům tvrdili, ale to, co se ve skutečnosti na místě dělo. Alespoň potud nikoli, že policisté ani nemohli nahlížet na činnost takových osob jako na výkon shromažďovacího práva. Musí existovat proporce mezi požadavky kladenými na organizátory shromáždění a na výkon shromažďovacího práva na straně jedné a požadavky na ukončení shromáždění orgány státní moci na straně druhé. Jestliže organizátoři zvolí takový způsob protestu, ze kterého nemusí v jeho průběhu vyplývat, že se vůbec jedná o výkon shromažďovacího práva, pak nemohou oprávněně očekávat ukončení takového protestu obdobně, jako by tomu bylo u běžných shromáždění.

[66] S výjimkou požadavku na množství osob (1) a s výhradou ke kritériu místa (2) nebyly tedy v případě blokády konané v létě roku 2011 v oblasti těžby v Národním parku Šumava naplněny znaky požadované pro klasifikaci předmětné činnosti jako výkonu shromažďovacího práva. O výkon shromažďovacího práva tedy nešlo a žalobce se nemohl s úspěchem domáhat určení, že bylo shromáždění rozpuštěno v rozporu se zákonem.

V.2 K aktivní legitimaci žalobce

[67] S vymezením, co žalobce rozuměl výkonem shromažďovacího práva, úzce souvisí jeho aktivní legitimace. Netřeba podrobněji připomínat, že rozhodování o žalobách ve správním soudnictví stojí na předpokladu dotčení na veřejných subjektivních právech (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) vydáním nezákonného rozhodnutí, resp. na přímém zkrácení na právech nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.). Případy, kdy žaloba ve správním soudnictví neslouží k ochraně subjektivních práv žalobce, ale obecnějšímu požadavku na ochranu veřejného zájmu, jsou vyhrazeny zvláštnímu žalobnímu typu, o který v této věci nešlo (§ 66 s. ř. s.).

[68] Žalobce uvedl, že se dne 14. 7. 2011 dozvěděl o provádění nezákonného kácení a o den později dorazil do předmětné lokality. Dále pouze zmiňuje, že účastí na blokádě využil svého základního politického práva. Vzhledem k téměř chybějícímu vymezení jakýchkoli konkrétností je z žaloby obtížné hodnotit, že je to právě žalobce, kdo je aktivně procesně legitimován žalobu podat. Tento deficit je patrný i z obsáhlého odůvodnění rozsudku krajského soudu. Přestože žalobu podal RNDr. Mojmir V., krajský soud nezkoumal, jak byla tvrzeným nezákonným rozpuštěním shromáždění dotčena právě jeho práva. Podle § 13 zákona o právu shromažďovacím může podat námitky proti rozpuštění shromáždění svolavatel nebo účastník shromáždění. Není sporu, že v této věci nešlo o tzv. svolané shromáždění, není zde osoba svolatele (§ 3 téhož zákona), která ve stanovené lhůtě oznámila konání shromáždění a splnila povinnosti uvedené v § 5. Mohlo se tedy nanejvýš jednat o shromáždění, které nebylo svoláno. Žalobci tedy mohla svědčit aktivní legitimace z titulu účastníka shromáždění. Žalobce v žalobě – zcela obecně – hovoří o tom, že využil účastí na blokádě svého základního politického práva. Protože z žaloby není zřejmé, co přesně žalobce za blokádu považuje, je stejně neurčitá a problematická jeho osobní účast, a tedy jeho aktivní procesní legitimace. Krajský soud zmiňuje žalobce v celém rozsudku (čj. 57 A 66/2011-357) pouze dvakrát.

Na s. 39 reprodukuje výpověď svědka Jana P., který uvedl, že „*jádro* [účastníků blokády] *tam bylo po celou dobu*, [žalobce], *kteřý tam byl zpočátku jako tiskový mluvčí, byl pak nahrazen Vratislavem V., takže každý tam byl přibližně polovinu*, [žalobce] *první polovinu, pan Vratislav V. druhou polovinu*“. Na s. 41 reprodukuje výpověď svědkyně Kamily H. o tom, že „*ty lidi (od hnutí Duha) tenkrát vůbec neznala, maximálně jsem znala* [žalobce], *ale organizátory jsem neznala*“. Na s. 51 hovoří krajský soud o svědku Janu P. v pozici analogické svolateli shromáždění a o vedoucích jednotlivých skupinek, které analogicky považuje za pořadatele. Tento závěr krajského soudu ale neobsahuje žádnou úvahu, že je to právě žalobce, kdo je osobou aktivně legitimovanou k podání žaloby (a jak právě on vykonával shromáždovací právo). Patrně to souvisí s velmi širokým pohledem krajského soudu na to, co je ještě třeba považovat za shromáždění. Proto za účastníky považuje i organizátory či mluvčí, byť by se na místě samém nevyskytovali, neboť museli zamezit svému zadržení. Konkrétně žalobce však v této souvislosti nezmiňuje.

[69] Krajský soud rozhodoval o tvrzeném zásahu do ústavně zaručeného práva konkrétního žalobce. Bylo tedy na žalobci, aby vylíčil rozhodné skutečnosti, ve kterých shledává zásah do tohoto svého práva. Žalobce není osobou, které by svědčilo právo podat žalobu na ochranu veřejného zájmu (*actio popularis*). Je oprávněn hájit pouze svá vlastní veřejná subjektivní oprávnění, byť by z jejich eventuálního porušení plynuly důsledky i pro ostatní osoby v obdobné situaci. Přestože má výsledek soudního řízení podstatný význam jak pro účastníky blokády, tak pro zasahující stěžovatelku, je třeba vycházet z toho, že stále jde o konkrétní spor mezi konkrétními účastníky soudního řízení, o jejichž právech je rozhodováno. Prvotním účelem soudního řízení není vyslovit obecné platné stanovisko k obdobným typům občanské neposlušnosti, ale rozsoudit konkrétní a skutečný spor o právo. Jinak řečeno, úkolem soudu bylo autoritativně rozhodnout, zda bylo či nebylo porušeno žalobcovo právo shromaž-

ďovat se; tzv. judikatorní přesah a zobecnění právního názoru soudu ve věci samé má místo jen tam, kde spor sám poskytuje k tomu nezbytný skutkový i právní podklad.

[70] Ze spisů nevyplývá, že by se žalobce přímo fyzicky účastnil jednotlivých vstupů do páskami značených prostor, zda se případně uvazoval ke stromům či byl účasten jiných dějů, proti nimž stěžovatelka zasahovala, nebo zda jeho role byla skutečně „*pouze*“ organizační a koordinační a na místě samém (v jednotlivých lokalitách označených páskami) se fyzicky ani nenacházel. Krajský soud shledává na s. 57 rozsudku žalobce aktivně legitimovaným, ne však proto, že by stěžovatelka zasáhla do jeho veřejných subjektivních práv, ale proto, že jednání stěžovatelky bylo mnohem závažnější, než „*jaké je na první pohled pod ochranou* [zákona o právu shromáždovacím]“ a nemůže vést ke ztrátě aktivní legitimace svolatele nebo účastníka shromáždění. Tato úvaha je ale mimoběžná; nevysvětluje, že to byl právě žalobce, jehož veřejné subjektivní právo bylo dotčeno rozpuštěním shromáždění.

V.3 K procesnímu způsobu obrany žalobce

[71] Je zřetelná disproporce mezi rozsahem žalobních tvrzení a odůvodněním druhého rozsudku krajského soudu. Ta dílem vyplývá z potřeby vyhodnotit množství provedených důkazních prostředků a dílem ze zvláštní povahy řízení, jehož předmětem je tvrzený výkon shromáždovacího práva. Žalobce se v žalobě omezil na stručné konstatování, že kácení v předmětné lokalitě bylo nezákonné, že se na území nachází řada zvlášť chráněných druhů, že využil základního politického práva pokojně se shromažďovat a že toto právo může být omezeno pouze za přesně vymezených podmínek, což stěžovatelka nerespektovala. Proto se domáhal výroku, že shromáždění konané od 25. 7. 2011 v Národním parku Šumava nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem.

[72] Žalobce v podané žalobě prakticky vůbec nevysvětluje, jakým způsobem mělo docházet v konkrétní situaci k výkonu shro-

mažďovacího práva. V žalobě je opakovaně uváděn pojem „*blokáda*“, resp. „*spontánní blokáda*“, hovoří se o tom, kterého dne blokáda vznikla, že pokračovala, co bylo jejím smyslem. Jaký význam žalobce sám tomuto pojmu přikládá, však není z žaloby zřejmé; v tomto kontextu o pojem právem vymezený nejde. Skutečnost, že nelze klást rovnítko mezi neprávní pojem „*blokáda*“ a právní pojem „*shromáždění*“, je zřejmé; tyto pojmy nelze použít *promiscue*, jak se (snad) žalobce domníval. Třebaže obecně nelze klást na žalobce požadavek, aby po právní stránce každý zmiňovaný skutkový děj také kvalifikoval, je nezbytné, aby sám předmět sporu učinil právně uchopitelný.

[73] Specifikem projednávané věci je též volba způsobu, kterým se žalobce domáhal ochrany. Podle § 13 zákona o právu shromažďovacím může svolavatel nebo účastník shromáždění podat do 15 dnů námitky proti rozpuštění shromáždění u soudu a soud následně rozhodne, zda shromáždění bylo či nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem. Pro řízení o námitkách se přiměřeně použijí ustanovení soudního řádu správního o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.

[74] Žalobce podal žalobu, kterou v záhlaví označil jako správní žalobu proti nezákonnému zásahu stěžovatelky, ale rovněž jako námitky proti rozpuštění shromáždění. Domáhal se, aby soud vyslovil, že shromáždění konané ode dne 25. 7. 2001, kterého se účastnil, nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem. Takový výrok odpovídá rozhodnutí o námitkách proti rozpuštění shromáždění podle § 13 zákona o právu shromažďovacím a také o tomto petitu krajský soud rozhodl.

[75] Žalobce se však současně domáhal vyslovení zákazu stěžovatelce pokračovat v porušování jeho práva pokojně se shromažďovat. V době podání žaloby trval zásah stěžovatelky proti účastníkům blokády, a proto se patrně žalobce domáhal i vyslovení tohoto zákazu. Tato část žalobního petitu naopak svědčí zásahové žalobě; se zákazem porušovat žalobcova práva zákon počítá za splnění podmínky § 87 odst. 2 s. ř. s. Žaloba ostatně

zdůrazňuje, že „*každým dalším dnem dochází k nezákonnému zásahu, který trvá a u kterého hrozí opakování*“. Krajský soud však preferuje postup podle § 13 zákona o právu shromažďovacím s tím, že jiný výrok, než že shromáždění bylo rozpuštěno v rozporu se zákonem, není přípustný.

[76] Nejvyšší správní soud ale nemá za to, že jediným způsobem, jak se domoci výroku o nezákonnosti při výkonu shromažďovacího práva, jsou námitky proti rozpuštění shromáždění podle § 13 zákona o právu shromažďovacím. Žaloba byla podána před účinností novely soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb., která přiznává oprávnění domáhat se zásahovou žalobou rovněž určení, že zásah je nezákonný.

[77] Námitky podle § 13 podá svolavatel nebo účastník shromáždění zpravidla proti důvodům, které jsou uvedeny ve sdělení o rozpuštění shromáždění. Spor bude veden o to, zda tyto důvody skutečně nastaly a zda bylo rozpuštění shromáždění v důsledku toho důvodné. Námitky proti rozpuštění shromáždění lze tedy očekávat u „*tradičních*“ shromáždění, kde není pochyb, že se o shromáždění jedná a o tom, že bylo rozpuštěno. Předmětem posouzení tak bude existence hmotněprávních důvodů, pro které je třeba shromažďovací právo omezit (§ 10 zákona o právu shromažďovacím).

[78] Zásahovou žalobu lze podat proti faktickému konání správního orgánu, který dle žalobního tvrzení provedl zásah. Jde o případy, kdy policejní útvar vede zákrok směřující k rozpuštění shromáždění v režimu § 12 odst. 7 zákona o právu shromažďovacím. Tehdy je základní účel zákroku zřejmý, vyplývá z povahy věci. Je zasahováno, neboť se účastníci pokojně nerozešli. Zásahovou žalobu lze podat i tehdy, pokud zasahující orgán jedná z jiných důvodů a tvrzení o zásahu do politického práva je teprve argumentem, pro který subjekt, proti kterému je zasahováno, považuje takový zásah za nezákonný. Nezákonnost faktického postupu je spatřována právě v tom, že zasahující nezohlednil výkon ústavně zaručeného práva.

[79] Krajský soud si byl vědom, že rozhodnutí v režimu § 13 zákona o právu shromáždovacím (deklaratorní výrok o tom, zda shromáždění bylo nebo nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem) neumožňuje zjednat nápravu způsobem, který je vyhrazen zásahovým žalobám, totiž vyslovit zákaz pokračovat v nezákonném zásahu a (po novele) též určit, že zásah byl nezákonný. Uzavírá, že by výsledek soudního řízení nemohl být jiný, i pokud by žalobci nebylo možné přiznat ochranu v řízení o námitkách, neboť by se nejednalo o shromáždění ve smyslu zákona, ale o sofistickou svobodu projevu. To není přesné. Souhlasit lze s tím, že výrok určovací zásahové žaloby, že zásah – nezákonné vyvádění osob z prostoru těžby – může být co do výsledku obdobný výroku, že rozpuštění shromáždění nebylo provedeno v souladu se zákonem. Oba uvažované procesní prostředky obrany však předpokládají podstatně odlišná žalobní tvrzení, která však v této věci chybí. Pokud žalobce brojí proti nezákonně rozpuštěnému shromáždění, bude klást důraz na výkon shromáždovacího práva a na neexistenci důvodů, s nimiž zákon spojuje oprávnění shromáždění rozpustit. U zásahové žaloby budou žalobní tvrzení zaměřena nikoli na nezákonné omezení shromáždovacího práva, ale na konkrétní postup zasahujících policistů, kteří (zde) vyváděli osoby z prostoru těžby, na argument, že policisté nebyli vůbec oprávněni k takovému zásahu a proč. Rovněž lze předpokládat tvrzení o případných excesech při provádění zásahu, který žalobce považuje za nezákonný.

[80] Soudní řízení je řízením kontraktorním, ve kterém se strany sporu tvrzeními o skutkovém a právním stavu snaží soud přesvědčit o důvodnosti či nedůvodnosti podané žaloby. Byl to žalobce, kdo omezil svá žalobní tvrzení na strohé konstatování, že vykonával základní politické právo, v čemž mu stěžovatelka nezákonně bránila, a velmi stručně uvedl, proč se domnívá, že těžba stromů napadených kůrovcem v národním parku byla těžbou nezákonnou. S žalobními tvrzeními žalobce jsou však ve značném nepoměru

požadavky, které krajský soud kladl na stěžovatelku.

[81] Žalobce tvrdil, že podmínkou k povolení kácení bylo udělení výjimek orgánem ochrany přírody a krajiny. Rozsudek krajského soudu vychází z přesvědčení, že pro postup proti kalamitním škůdcům byl nezbytný předchozí souhlas orgánu přírody a krajiny, což bylo podle krajského soudu „*bez dalšího zjiřitelně prostým nahlédnutím do zákona o ochraně přírody a krajiny*“. Takový názor není správný. Stěžovatelka v kasační stížnosti argumentovala, že Česká inspekce životního prostředí při kontrole dne 21. 7. 2011 deklarovala, že nebude zahajovat řízení o omezení nebo zákazu činnosti v oblasti těžby a že v této lokalitě není třeba výjimky podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Rovněž tvrdila, že v oblasti těžby byla prováděna tzv. nahodilá těžba podle § 2 písm. n) lesního zákona, u které se nevyžaduje stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny. Poukazovala rovněž na existenci předběžného opatření vydaného Okresním soudem v Klatovech.

[82] Problematika nejučinnějšího způsobu zásahu proti kalamitním škůdcům v národním parku je značně komplikovaná. O tom ostatně svědčí i souběžně vedené řízení završené rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 2. 10. 2013, jímž byla Správě uložena pokuta za nedovolený zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněného druhu živočicha. Proti rozhodnutí byla podána správní žaloba k Městskému soudu v Praze (věc vedena pod sp. zn. 5 A 187/2013), o které dosud nebylo rozhodnuto. Dne 22. 7. 2011 vydal Okresní soud v Klatovech předběžné opatření, kterým nařídil občanskému sdružení Hnutí Duha – Přátelé země, aby se zdrželo organizování pohybu, pobytu a jiné činnosti osob v lesích na území Národního parku Šumava, které by zabraňovaly provádění zásahu proti kalamitním škůdcům. Téhož dne adresovala Správa žádost stěžovatelce o zajištění pořádku a ochrany života a zdraví v důsledku pohybu osob bránících uskutečňování lesnických zásahů. Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí s názorem, že si stěžovatelka mohla učinit jednoznačný úsudek o řádnosti

či protiprávnosti opatření na ochranu proti škůdcům prostým nahlédnutím do právního předpisu.

[83] Jen na okraj lze k žalobcovu názoru o specialitě zákona o ochraně přírody a krajiny k lesnímu zákonu připomenout, že po účinnosti novely zákona o ochraně přírody a krajiny provedené zákonem č. 349/2009 Sb. (tj. od 1. 12. 2009) již není součástí tohoto zákona § 90 odst. 4 jednoznačně vyslovující

specialitu zákona o ochraně přírody a krajiny vůči lesnímu zákonu. Jaký byl účel zmíněné novely a zda platí dosavadní vztah obou předpisů i nadále a v plném rozsahu, již přesahuje předmět tohoto řízení. Názorně však ilustruje komplikovanost právní problematiky při úvaze, zda mohla stěžovatelka situaci vyhodnotit v průběhu blokady prostým nahlédnutím do textu zákona, a nic nemění na závěru o tom, že v souzené věci nešlo o výkon shromažďovacího práva.

3365

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; negativní vymezení nezákonného zásahu

k § 4 odst. 1 písm. c), § 46 odst. 1 písm. a) a § 82 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

Nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. nemůže být úkon městské části při nakládání s jí svěřeným majetkem hlavního města Prahy, neboť městská část v tomto případě nemá postavení správního orgánu, ale účastníka soukromoprávního vztahu. Soud takovou žalobu proti nezákonnému zásahu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví [§ 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2015, čj. 8 As 72/2015-67)

Předjudikatura: č. 623/2005 Sb. NSS, č. 625/2005 Sb. NSS, č. 1075/2007 Sb. NSS, č. 1717/2008 Sb. NSS, č. 1773/2009 Sb. NSS, č. 2133/2010 Sb. NSS, č. 2501/2012 Sb. NSS, č. 3046/2014 Sb. NSS a č. 3253/2015 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným Projekt Sever proti Městské části Praha-Benice o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně nabyła kupní smlouvou uzavřenou s Městskou částí Praha 22 pozemky v katastrálním území Benice. Žalovaná podala dne 21. 10. 2009 žalobu na určení, že vlastníkem převedených pozemků je hlavní město Praha se správou svěřenou žalované. Žaloba na určení byla zamítnuta rozsudkem, jenž nabył právní moci 13. 11. 2012.

Žalobkyně měla v úmyslu na uvedených pozemcích v souladu se závěrem zjišťovacího řízení, vydaného Magistrátem hlavního města Prahy dne 17. 7. 2009, uskutečnit projekt výstavby „Obytný soubor Benice“. Dne 30. 1. 2012 po žalované požadovala vyjádření k předložené dokumentaci pro územní rozhodnutí pro stavbu Obytného souboru Beni-

ce a jeho napojení na kanalizaci a plynovod. Žalovaná na žádost nereagovala.

Úřad městské části Praha 22, odbor výstavby, zahájil dne 1. 6. 2012 územní řízení o umístění stavby Obytného souboru Benice. Řízení poté přerušil z důvodu chybějících podkladů a následně i zastavil na základě zpětvzetí žádosti.

Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala ochrany před nezákonnými zásahy žalované. Nezákonný zásah spatřovala v postupu žalované při vyřizování žádosti žalobkyně ze dne 30. 1. 2012 a dále v podání žaloby na určení vlastnického práva k pozemkům ve vlastnictví žalobkyně.

Žalobkyně uvedla, že se žalovaná již od roku 2009 opakovaně pokouší bránit v zástavbě pozemků žalobkyně a podává „*opakovaně účelové a šikanózní žalobní návrhy a dopouští se nesprávného úředního postupu a nečinnosti*“. Nevyřízení žádosti není dle tvrzení žalobkyně pouhou nečinností, ale společně s dalšími kroky žalované (např. zmíněná žaloba na určení vlastnického práva) zakládá nezákonný zásah do práv žalobkyně, který stále trvá a do budoucna hrozí jeho opakování. Žalobkyně dále namítla, že podaná žaloba na určení vlastnického práva byla účelová, nedůvodná a šikanózní, neboť žalovaná neměla aktivní legitimaci k jejímu podání.

Městský soud zamítl výrokem I. žalobu v části, v níž se žalobkyně domáhala rozhodnutí, že se postup žalované při vyřizování žádosti žalobkyně prohlašuje za nezákonný. V odůvodnění uvedl, že žalovaná neměla při vyřizování žádosti postavení správního orgánu, ale vystupovala pouze jako účastník územního řízení, jemuž zákon neukládá povinnost se k žádosti vyjádřit. Městský soud se neztotožnil ani s tvrzením, že žalobkyně nemohla pokračovat v přípravě žádosti o vydání územního rozhodnutí, čímž měla být přímo zkrácena na svých právech. Zhodnotil, že územní řízení bylo na žádost žalobkyně zahájeno a nevyřízení žádosti ze dne 30. 1. 2012 nebylo důvodem pro jeho přerušení. Územní řízení pak stavební úřad zastavil proto, že žalobkyně vzala svou žádost o vydání územního rozhodnutí zpět.

Výrokem II. městský soud odmítl žalobu v části, v níž se žalobkyně domáhala rozhodnutí, že se postup žalované spočívající v podání žaloby na určení vlastnického práva prohlašuje za nezákonný. V odůvodnění uvedl, že žaloba je opožděná, protože již uplynula subjektivní dvouměsíční lhůta, která začala běžet právní mocí zamítavého rozsudku (13. 11. 2012) vydaného na základě žaloby na určení, což je nejzazší okamžik, kdy se žalobkyně dozvěděla o nezákonném zásahu.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu v celém rozsahu kasační stížností. Namítala, že městský soud nesprávně posoudil nezákonný zásah spo-

čívající v nevyřízení žádosti stěžovatelky ze dne 30. 1. 2012 konstatováním, že postupem žalované stěžovatelka nebyla přímo dotčena na svých právech. Nesouhlasila se závěrem městského soudu, že žalovaná nebyla při vyřizování žádosti v postavení správního orgánu. Po žalované žádala vyjádření k záměru umístit přes pozemky hlavního města Prahy plynovodní přípojku, aby mohla realizovat stavbu Obytného souboru Benice. Ze strany stěžovatelky nešlo o žádost o vyjádření účastníka územního řízení, ale o vyjádření subjektu, jemuž byla svěřena správa nad dotčenými pozemky. Žádost o územní rozhodnutí pak vzala zpět právě proto, že obytný soubor nemohl být bez napojení na plynovod umístěn a k napojení bylo nezbytné vyjádření žalované, v jejíž správě byly předmětné pozemky. Závěr městského soudu, že předložená dokumentace obsahovala řadu jiných vad, pro které bylo územní řízení přerušeno, a že nedostatek odpovědi žalované na žádost stěžovatelky nijak neovlivnil další průběh územního řízení, je nesprávný. Dle stěžovatelky byly nedostatky žádosti snadno odstranitelné, avšak právě vyjádření žalované bylo pro územní řízení zásadní.

Městský soud dle tvrzení stěžovatelky poskytl ochranu stavu vyvolanému tím, že žalovaná v postavení správního orgánu ignorovala podání žádosti o vyjádření ke stavebním záměrům a možnosti napojení na plynovod ve svém správním obvodu, čímž porušila § 37 správního řádu.

Stěžovatelka dále namítala, že městský soud nepřesvědčivě odůvodnil svůj závěr, že úmyslné nevyřízení žádosti žalované není nezákonným zásahem. Městský soud dle tvrzení stěžovatelky nevypořádal její námitky, že postup žalované hrubě porušil základní principy správního řízení, zejména § 2 odst. 1 a 2 a § 6 odst. 1 správního řádu, a dále že žalovaná byla povinna nakládat s žádostí stěžovatelky jako s podáním dle § 37 správního řádu a stěžovatelku vyzvat k doplnění žádosti. Odůvodnění napadeného rozsudku pak postrádá vlastní hodnotící úvahy a pouze opakuje argumentaci žalované. Stěžovatelka tedy

považovala výrok I. napadeného rozsudku za nepřezkoumatelný.

Kasační stížností napadla stěžovatelka rovněž odmítavý výrok, tedy výrok II. rozsudku městského soudu. Poukázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu a závěr, že lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nemůže uplynout, dokud tento zásah trvá. Dle stěžovatelky zásah žalované do veřejných subjektivních práv stěžovatelky stále trvá a opětovně bezprostředně hrozí, neboť žalovaná považuje podání žaloby na určení za svou povinnost péče řádného hospodáře při ochraně svěřeného majetku, a zastává také názor, že nepodání žaloby mohlo mít pro její představitele trestněprávní sankční dopady.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornila na to, že závěr zjišťovacího řízení ze dne 17. 7. 2009 nedával stěžovatelce žádná práva k zástavbě pozemků. Územní řízení k umístění obytného souboru bylo mimo jiné přerušeno, protože žádost nebyla v souladu se závěry zjišťovacího řízení a s územně plánovací dokumentací. Žalovaná se ztotožnila se závěrem městského soudu, že při vyřizování žádosti stěžovatelky neměla postavení správního orgánu v řízení podle stavebního zákona v tehdy účinném znění. Územní řízení v době podání žádosti ani nebylo zahájeno a dle žalované z žádného právního předpisu neplyne povinnost městské části vyjadřovat se ke stavebním záměrům před zahájením správního řízení o vydání územního rozhodnutí.

Žalovaná rovněž odmítla tvrzení stěžovatelky o trvajícím nezákonném zásahu spočívajícím v podání žaloby na určení vlastnického práva. Dle názoru žalované se nejedná o zásah trvajícím, ale o zásah jednorázový s trvajícím účinky, a městský soud tak správně posoudil podanou žalobu jako opožděnou. Žalovaná nadto dodala, že podání žaloby na určení vlastnického práva nelze považovat za nezákonný zásah, neboť pouhá skutečnost, že žalobě na určení nebylo vyhověno, nezakládá její nezákonnost.

Nejvyšší správní soud zrušil výrok I. a III. rozsudku Městského soudu v Praze a žalobu v části, v níž se stěžovatelka domáhala rozhodnutí, že postup žalované při vyřizování žádosti žalobkyně o vyjádření k dokumentaci záměru územního rozhodnutí pro stavbu „*Obytný soubor – Benice*“, doručené žalované dne 30. 1. 2012, se prohlašuje za nezákonný, žalované se v její další úřední činnosti nařizuje obnovení stavu před nezákonným zásahem a vyřízení žádosti žalobkyně o vyjádření k dokumentaci záměru územního rozhodnutí pro stavbu „*Obytný soubor – Benice*“, odmítl. Kasační stížnost v části směřující proti výroku II. rozsudku Městského soudu v Praze zamítl.

Z odůvodnění:

V.

(...)

b) K tvrzené nezákonnosti výroku I. rozsudku

[29] Městský soud zamítl žalobu stěžovatelky v části, v níž se domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalované, spočívajícím v jejím postupu při vyřizování žádosti stěžovatelky ze dne 30. 1. 2012. Městský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná pro nesplnění podmínek žalobní legitimace dle § 82 s. ř. s. – žalovaná nebyla při vyřizování žádosti v postavení správního orgánu a práva stěžovatelky nebyla přímo zasažena.

[30] Nejvyšší správní soud ale konstatuje, že městský soud měl v projednávaném případě předně zkoumat, zda vůbec byly naplněny podmínky řízení a zda soud měl pravomoc k vydání rozhodnutí ve věci. Není-li totiž pravomoc soudu dána, nelze přistoupit k meritornímu posouzení důvodnosti žaloby a žaloba musí být odmítnuta (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS).

[31] Dle § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s. mají soudy ve správním soudnictví pravomoc k rozhodování o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Aps 2/2004-69, č. 623/2005 Sb.

NSS, pravomoc správních soudů je určena i okruhem orgánů, jejichž aktivity soudnímu přezkoumávání podléhají. Vymezení správního orgánu v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jež je vázáno na oblast veřejné správy, proto musí být vykládáno z hlediska celé pravomoci ve správním soudnictví, tedy i pokud jde o ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu [§ 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s., § 82 a násl. s. ř. s.].

[32] Pravomoc soudů ve správním soudnictví rozhodnout o nezákonném zásahu dle § 82 a násl. s. ř. s. je tak dána pouze tehdy, jedná-li se o zásah „správního orgánu“ ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[33] Soudní řád správní definuje správní orgán jako orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobu nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS, vyložil, že „[z]ákonná definice obsahuje tři prvky: za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.“ Přezkumu ve správním soudnictví může být tedy podrobena jen taková činnost, která naplňuje všechny tři citované definiční prvky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, čj. 2 As 52/2010-59, č. 2133/2010 Sb. NSS).

[34] Působnost městských částí můžeme dle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze dělit na působnost samostatnou (§ 2 odst. 1 téhož zákona) a působnost přenesenou (§ 4 odst. 2 téhož zákona). Do samostatné působnosti dle § 19 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze náleží správa věcí z majetku hlavního města Prahy, které byly městským částem svěřeny do hospodaření. Městské části vykonávají při nakládání se svěřeným majetkem hlavního města Prahy práva a povin-

nosti vlastníka (§ 34 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze).

[35] Z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 52/2010-59 vyplývá, že právní akt obce nelze ve správním soudnictví přezkoumat tehdy, jestliže obec vystupovala jako účastník soukromoprávních vztahů v rovném postavení s druhou smluvní stranou, respektive pokud by se jednalo o prosté majetkoprávní úkony. Obdobný závěr učinil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 13. 12. 2006, čj. 3 Ans 9/2005-114, č. 1075/2007 Sb. NSS (při nakládání s vlastním majetkem a hospodaření s ním vystupuje obec jako účastník soukromoprávních vztahů, nikoli jako nositel moci veřejné). Při nakládání s majetkem městskou částí nejde o vrchnostenský výkon veřejné správy, ale o soukromoprávní vztah, řešitelný v rovině soukromého práva. I pro městské části platí, že vystupují jako správní orgán pouze v některých případech. Mají tedy dvojí postavení, „*bud' vystupují v nadřazeném, vrchnostenském postavení, a pak jde o regulaci spadající podstatou do veřejného práva; anebo jednájí jako běžný smluvní partner v soukromoprávních vztazích*“ (citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 52/2010-59). O akt správního orgánu tedy nejde v případech, kdy městská část vystupuje jako účastník soukromoprávních vztahů v rovném postavení s druhou smluvní stranou.

[36] V předložené věci stěžovatelka žádala žalovanou o její vyjádření k projektové dokumentaci pro územní řízení o umístění „stavby ‚Obytný soubor Benice‘ – bytových a rodinných domů, včetně dopravní a technické infrastruktury [...], plynovodního řádu [...], čerpací stanice a výtlačného řádu [...]“. Žalovaná se územního řízení účastnila z titulu subjektu hájícího zájmy svých obyvatel, neboť stavba měla být provedena v jejím katastrálním území, a z titulu subjektu, který hájí zájmy vlastníka pozemku, protože stavba a plynovodní řad měly být umístěny na pozemcích hlavního města Prahy, svěřených do správy žalované. V obou případech žalovaná vystupovala pouze jako účastník územního ří-

zení dle § 85 odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. a) stavebního zákona z roku 2006 a neměla postavení stavebního úřadu (tím byl úřad městské části Praha 22). Stěžovatelka se tedy na žalovanou mohla obracet pouze jako na osobu spravující majetek hlavního města Prahy, nikoli jako na správní orgán s rozhodovacími pravomocemi v územním řízení. Z toho také plyne, že žalovaná při hospodaření se svěřeným majetkem hlavního města Prahy jednala v samostatné působnosti.

[37] Právě v těchto věcech (tj. vyjádření ke stavebnímu záměru) však již Ústavní soud rozhodl, že nedání souhlasu vlastníka (obce) k umístění stavby na jeho pozemku nelze považovat za zásah veřejné moci, neboť jde o výkon vlastnického práva. V rámci probíhajícího stavebního řízení totiž obec při vyjadřování se k umístění stavby na jejím pozemku nevystupuje jako orgán veřejné moci, ale jako účastník stavebního řízení (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 1. 1995, sp. zn. IV. ÚS 150/94). Závěr Ústavního soudu dále rozvedl Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 28. 5. 2014, sp. zn. 22 Cdo 607/2014, v němž konstatoval, že *„udělení či neudělení souhlasu vlastníka pozemku, kterým je obec, spadá do samostatné působnosti obce a soudy, potažmo stát, nemohou obcím nařizovat, jak mají v obdobných situacích postupovat a za jakých okolností mají souhlas se stavbou udělit. Je pouze na rozhodnutí obce, která se svým majetkem hospodář, zda souhlas ke stavbě udělí. Nic na tom nemůže změnit ani skutečnost, že jde o pozemky ve vlastnictví obce, tedy sloužící obecnému užívání.“*

[38] Nejvyšší správní soud shrnuje, že žalovaná při vyřizování žádosti stěžovatelky ze dne 30. 1. 2012 jednala v samostatné působnosti a vystupovala jako subjekt vykonávající práva a povinnosti vlastníka dotčených pozemků (na základě jí svěřené správy). Žalovaná nevystupovala ve vrchnostenském postavení, ale jako soukromá osoba v rovném postavení s druhou smluvní stranou, přičemž ji nenáleželo autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech stěžovatelky. Nejednalo se ani o výkon veřejné správy, a žalovaná tak

v daném případě nebyla v postavení správního orgánu dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[39] Z uvedeného je zřejmé, že žalovaná při vyřizování žádosti, jež se týkala majetku svěřeného jí do správy, nevystupovala jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nebyla proto naplněna podmínka řízení spočívající v pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví [§ 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

[40] Také městský soud dospěl k závěru, že žalovaná při vyřizování žádosti stěžovatelky nebyla v postavení správního orgánu. Závěr však učinil až v rámci zkoumání věcné důvodnosti zásahové žaloby. Pochybil v tom, že ačkoli nebyly naplněny podmínky řízení, řešil žalobu věcně. Bylo namístež žalobu odmítnout [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] pro nesplnění podmínek řízení. Městský soud tak zatížil své řízení zmatečností [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Tento procesní nedostatek ale může odstranit v řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud, jak se i stalo (viz dále).

**c) K tvrzené nezákonnosti
rozhodnutí o odmítnutí návrhu
výrokem II. rozsudku**

[41] V této části se kasační stížnost obrací proti výroku rozsudku, jímž je část žaloby v předložené věci odmítnuta pro opožděnost. Městský soud v tomto rozsahu žalobu neposuzoval meritorně. Jediným možným důvodem podání kasační stížnosti proti výroku II. rozsudku je tak nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud přezkoumává jen to, zda městský soud správně posoudil nesplnění procesních podmínek (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS, a ze dne 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005-65).

[42] Městský soud odmítl žalobu v části, jíž se stěžovatelka domáhala určení, že postup žalované spočívající v podání žaloby na určení vlastnického práva k pozemkům ve vlastnictví žalované, byl nezákonný. Odůvodnil, že stěžovatelka podala zásahovou žalobu po uplynutí subjektivní lhůty pro její podání dle § 84 odst. 1 s. ř. s. a žalobu

v uvedené části odmítl pro nečasnost [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

[43] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že i v tomto případě se měl městský soud nejdříve zabývat tím, zda byla dána pravomoc soudů rozhodujících ve správním soudnictví, a to s ohledem na specifické postavení městské části při nakládání s majetkem náležejícím do její správy. Lze doplnit, že pokud dojde ke kumulaci důvodů, pro něž lze návrh odmítnout, je nutné se zabývat tím, který z důvodů pro odmítnutí návrhu dle § 46 odst. 1 s. ř. s. má přednost. Nejvyšší správní soud již například v rozsudku ze dne 28. 2. 2008, čj. 5 Afs 69/2007-64, č. 2501/2012 Sb. NSS, konstatoval, že odmítnutí žaloby z důvodu, že napadený úkon správního orgánu není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky v § 65 odst. 1 s. ř. s., vylučuje současnou existenci důvodu odmítnutí žaloby pro opožděnost dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. V nyní posuzovaném případě tak lze zkoumat včasnost žaloby podle § 84 s. ř. s. pouze ve vztahu k nezákonnému zásahu subjektu, který je správním orgánem ve smyslu legislativní zkratky § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ve vztahu k nezákonnému zásahu, jenž není zásahem správního orgánu, se proto bez toho, aby se vůbec zkoumala včasnost zásahové žaloby, uplatní přednostně před důvodem odmítnutí žaloby pro opožděnost [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.] důvod podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[44] Nejvyšší správní soud se tedy zabýval tím, zda žalovaná při podání určovací žaloby jednala v postavení správního orgánu. Žalovaná se žalobou v občanském soudním řízení domáhala určení, že výlučným vlastníkem pozemků parc. č. 283/10, 284/6, 285/20, 285/22, 285/23 v k. ú. Benice je hlavní město Praha se správou svěřenou žalované. Žalobu odůvodnila tím, že Městská část Praha 22 nebyla v době převodu pozemků na stěžovatelku jejich oprávněným vlastníkem, pozemky jí ani nebyly svěřeny do správy. Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že byla přesvědčena o nutnosti podat žalobu, a to s ohledem na její povinnost hospodařit s majetkem svěřeným jí do správy jako řádný hospodář.

[45] Na tuto situaci je plně aplikovatelná argumentace uvedená již shora. Opět se jednalo o úkon žalované týkající se hospodaření s majetkem hlavního města Prahy, který jí měl být dle jejího tvrzení svěřen do správy a k němuž uplatňovala práva a povinnosti vlastníka (srov. § 34 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze). Jednalo se o výkon samostatné působnosti, při němž žalovaná vystupovala jako účastník soukromoprávních vztahů v rovném postavení s druhou smluvní stranou, a nikoli jako nositel moci veřejné. V tomto postavení nemohla jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníkovi právního vztahu. Městská část při podání určovací žaloby nevystupovala jako subjekt, jenž rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, a nenaplnila tak charakteristické znaky správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[46] Nejvyšší správní soud uzavírá, že podání žaloby na určení vlastnického práva k pozemkům ve vlastnictví stěžovatelky nebylo úkonem správního orgánu. Soudy rozhodující ve správním soudnictví proto neměly pravomoc dle § 4 odst. 1 písm. c) rozhodovat o ochraně před tvrzeným zásahem žalované.

[47] Městský soud však žalobu stěžovatelky v předmětném rozsahu odmítl pro opožděnost dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., nikoli proto, že nebyly splněny podmínky řízení spočívající v pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Přestože městský soud dílčím způsobem v řízení pochybil, neshledal Nejvyšší správní soud, že by toto pochybení mohlo vyvolat vadu řízení, k níž by Nejvyšší správní soud přihlížel i z moci úřední (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Tato vada totiž nebyla způsobila mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé a nic nemění na správnosti samotného výroku usnesení o odmítnutí žaloby.

[48] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost v části, v níž stěžovatelka napadala výrok II. rozsudku městského soudu, zamítl, neboť zjištěná vada řízení nemohla mít vliv na zákonnost konečného rozhodnutí městského soudu o odmítnutí žaloby.

VI.

[49] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost částečně důvodnou, byť nad rámec uplatněných námitek, a to v rozsahu napadeného výroku I. rozsudku městského soudu. Proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený výrok I. rozsudku městského soudu zrušil. Podle téhož ustanovení platí, že pokud pro takový postup byly důvody již v řízení před krajským soudem, rozhodne Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu i o odmítnutí návrhu. Jak již bylo uvedeno, stěžovatelka se podanou žalobou domáhala ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem žalované spočívajícím v jejím

postupu při vyřizování žádosti stěžovatelky ze dne 30. 1. 2012. Protože se však nejednalo o zásah správního orgánu, nebyla naplněna podmínka pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví a byl dán důvod pro odmítnutí návrhu stěžovatelky dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že již v řízení před městským soudem byly důvody pro takový postup, rozhodl Nejvyšší správní soud rovněž o odmítnutí žaloby v uvedeném rozsahu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, čj. 5 As 70/2011-111, ze dne 27. 3. 2014, čj. 4 Aps 7/2013-25, č. 3046/2014 Sb. NSS, a ze dne 6. 3. 2015, čj. 4 Azs 256/2014-29), č. 3253/2015 Sb. NSS. (...)

3366

Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí ve správním soudnictví; šetření plavební nehody

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

Úkon Státní plavební správy o odborném šetření a stanovení příčin plavební nehody je deklaratorním správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které je způsobilé plnohodnotného přezkumu v rámci správního soudnictví.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2015, čj. 1 As 222/2015-71)

Prejudikatura: č. 906/2006 Sb. NSS a č. 2350/2011 Sb. NSS.

Věc: Lukáš Z. proti Ministerstvu dopravy, za účasti 1) Pavla P. a 2) státního podniku Povodí Vltavy, o odpovědnost za plavební nehodu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce byl účastníkem plavební nehody, která se udála dne 18. 6. 2011 na vodní cestě Vltava v plavební komoře Praha-Smíchov (dále jen „plavební komora“). Rozhodnutím ze dne 17. 2. 2012 o odborném šetření a stanovení příčiny plavební nehody osobní motorové lodi Státní plavební správa – pobočka Praha jako správní orgán prvního stupně určila, že příčinou plavební nehody bylo, se stejným podílem zavinění:

– jednání žalobce jakožto vůdce osobní motorové lodi, který po proplavení jím vedeného plavidla z dolní na horní vodu v plavební komoře, i když si byl vědom toho, že může způsobit škodu na majetku třetích osob, dal pokyn k odvázání osobní motorové lodi a za

hájl s ní manévry vyplouvání z plavební komory směrem proti proudu, a

– jednání zaměstnance osoby zúčastněné na řízení 2), obsluhy plavební komory Jana K., který v době, kdy do plavební komory z dolní vody zaplula malá plavidla a byla v ní vyvázána nebo se v ní vyvazovala před zahájením vlastního proplavení, umožnil, aby do plavební komory vplula ještě osobní motorová loď, a tím se malá plavidla, která již dříve vplula do plavební komory a byla v ní vyvázána, nenacházela až za plavidlem, které nebylo malým, ale nacházela se bočně od tohoto plavidla, čímž nebyl zachován bezpečný odstup malých plavidel od plavidla, které nebylo malým.

Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný svým rozhodnutím ze dne 3. 7. 2012 zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

Žalobu proti rozhodnutí žalovaného Městský soud v Praze zamítl rozhodnutím ze dne 11. 9. 2015, čj. 11 A 138/2012-69. Uvedl, že žalobce pouze polemizuje se závěry žalovaného ohledně určení příčin nehody, přičemž zásadně nesouhlasí s tím, jak žalovaný vyhodnotil odpovědnost žalobce za nehodu. Podle městského soudu se správní orgány velmi podrobně zabývaly zjištěním skutkového stavu tak, aby o něm nebyly žádné pochybnosti.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

Stěžovatel je přesvědčen, že v souvislosti s danou plavební nehodou nikterak nepochybil a odmítá jakoukoli odpovědnost za vznik škody. Stěžovatel má za to, že není možné mu vytýkat uposlechnutí pokynu obsluhy plavební komory. Je si samozřejmě vědom svých povinností vůdce plavidla, avšak v době, kdy k nehodě došlo, nebyl prostor k tomu, aby se dohadoval s obsluhou plavební komory, zda vypluje či nikoli. Stěžovatel v danou chvíli postupoval v souladu se svým přesvědčením tak, aby nedošlo k ohrožení lidského života ani k poškození plavidel či vytvoření plavební překážky.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že považuje za nepochybné stanovení příčin plavební nehody, jak to správní orgány učinily. Osoba zúčastněná na řízení 1) se ke kasační stížnosti vyjádřila toliko, že souhlasí s napadeným rozsudkem a naopak s důvody kasační stížnosti se neztotožňuje. Osoba zúčastněná na řízení 2) ve svém vyjádření uvedla, že v dané věci není dostatečně prokázána a zdůvodněna příčinná souvislost mezi vznikem škody a protiprávním jednáním jejího zaměstnance Jana K.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...)

IV.A Přípustnost soudního přezkumu

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda je rozhodnutí žalovaného, které navazovalo na rozhodnutí Státní plavební správy, způsobilé přezkumu v rámci správního soudnictví, či zda se nejedná o správní akt spadající do kompetenčních výluk podle § 70 s. ř. s. Činil tak proto, že při vyloučení napadeného správního aktu žalovaného ze soudního přezkumu by bylo namístě zrušit rozsudek městského soudu a zároveň žalobu stěžovatele odmítnout pro nepřipustnost podle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 70 s. ř. s., a to postupem dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Druhým důvodem, proč se Nejvyšší správní soud touto otázkou zabýval, je skutečnost, že tato otázka nebyla doposud správními soudy řešena, a proto je zcela namístě tuto otázku zodpovědět.

[13] Podle § 31 odst. 2 zákona o vnitrozemské plavbě „[v]ůdce plavidla a provozovatel plavidla jsou povinni zajistit, aby nehoda byla neprodleně ohlášena plavebnímu úřadu, jemuž přísluší její odborné šetření a stanovení příčin“. Dle § 39 téhož zákona vykonávají státní správu na daném úseku plavební úřady, kterými jsou Ministerstvo dopravy a Státní plavební správa, přičemž ministerstvo v posuzované věci plnilo funkci odvolacího správního orgánu.

[14] Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. upravuje, že „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen ‚rozhodnutí‘), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak“.

[15] Dle § 70 jsou ze soudního přezkumu vyloučeny „úkony správního orgánu,

a) které nejsou rozhodnutími,

b) předběžné povahy,

c) jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem,

d) jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak,

e) o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud sama o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání nebo jiné činnosti,

f) jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon“.

[16] V posuzované věci bylo tedy nutné zodpovědět otázku, zda správní akty Státní plavební správy a žalovaného, stanovující příčiny plavební nehody po procesu jejího odborného šetření, naplňují definiční kritéria pojmu rozhodnutí v pojetí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., resp. zda se nejedná o úkon, který by spadal do jedné z kompetenčních výluk podle § 70 s. ř. s.

[17] Po formální stránce se nepochybně o rozhodnutí jedná, neboť jsou takto označena a zároveň představují výsledek správního řízení vedeného podle správního řádu. Klíčové pro posouzení přípustnosti soudního přezkumu těchto správních aktů je však materiální vnímání, tedy samotný obsah a účinky těchto aktů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008-104, nebo ze dne 5. 5. 2011, čj. 2 Aps 3/2010-112, č. 2350/2011 Sb. NSS). U daných správních aktů je tak nutné zkoumat, zda zakládají, mění, ruší (tedy konstituují) či závazně určují (tedy deklarují) práva a povinnosti, resp. zda zasahují do právní sféry adresátů veřejné správy (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS).

[18] Odborná literatura k problematice deklaratorních rozhodnutí uvádí, že „jsou bezprostředně zaměřeny na vyvolávání právních následků (účinků) jiného druhu. Autoritativně zjišťují, prohlašují existenci nebo vlastnosti a (ve smyslu deklarace zjištění) potvrzují již existující vztahy správního práva. Jde vlastně o „akt – náleží“. V tomto smyslu působí i do minulosti, od okamžiku vzniku vztahů, jejichž existenci potvrzují (deklaratorní akty působí pro praeterito a ex tunc). Deklaratorní akty se vydávají tehdy, kdy je zapotřebí autority subjektu veřejné správy k určení vztahů správního práva. Tak tomu je zejména v případech, kdy je existence těchto vztahů sporná, pochybná nebo když potvrzení závisí na výkladu neurčitého právního pojmu. Deklaratorní správní akt posiluje právní jistotu, takže lze s určitou nadsázkou říci, že upevňuje vztahy správního práva, jichž se týká. Na vztazích samotných se však, na rozdíl od konstitutivních správních aktů, nic nemění.“ (Staša, J. In Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 195–196)

[19] Rozhodnutí plavební správy autoritativně deklaruje s působností *ex tunc* příčiny plavební nehody (existenci vztahu správního práva), přičemž účinky takového správního aktu jsou způsobilé zasáhnout do právní sféry stěžovatele. Je tomu proto, že po deklaratorním stanovení příčin plavební nehody je možné vést další řízení např. o náhradě škody, v rámci kterých se již příslušné orgány či soudy nebudou zabývat příčinami plavební nehody v rozsahu, v jakém se jim věnovali Státní plavební správa či žalovaný. Při opačné interpretaci by mohlo být zasazeno do stěžovatelova práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod jakožto jedné ze základních komponent práva na spravedlivý proces, neboť by nebylo prakticky možné domoci se plného soudního přezkumu napadeného rozhodnutí i správního aktu Státní plavební správy. Rovněž k aplikaci kompetenčních výluk je nezbytné přistoupit restriktivně, tedy v pochybnostech vždy zvolit variantu ve prospěch soudního přezkumu

(srov. Potěšil, L. In Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Leges, 2014, s. 551–552).

[20] Nejvyšší správní soud tedy na tomto místě uzavírá, že správní akty Státní plavební správy a žalovaného představují deklaratorní

správní rozhodnutí způsobilá plnohodnotného přezkumu v rámci správního soudnictví, a to v řízení o správní žalobě podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejedná se tedy o úkon spadající mezi kompetenční výluky podle § 70 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto přikročil k samotnému meritornímu přezkumu. (...)

3367

Řízení před soudem: žaloba proti stavebnímu povolení Stavební zákon: platnost stavebního povolení

k § 115 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění zákona č. 350/2012 Sb.

Pozbude-li stavební povolení, které bylo napadeno správní žalobou, platnosti v důsledku toho, že stavebník ve lhůtě dvou let od jeho právní moci ne zahájil stavbu (§ 115 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006), neodpadá tím předmět řízení o žalobě proti stavebnímu povolení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, čj. 10 As 229/2014-41)

Prejudikatura: č. 3105/2014 Sb. NSS.

Věc: a) Spolek Nová Ruda, b) Ing. Bc. Jiří J., c) Yvona J. a d) Milan S. proti Krajskému úřadu Libereckého kraje, za účasti Renaty P., o zrušení stavebního povolení, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 21. 12. 2011 vydal Magistrát města Liberec stavební povolení na bytové domy souboru „*Rezidence na Lukách*“ a na hrubé terénní úpravy a přípojky s tím související. Odvolání, která žalobci podali proti tomuto rozhodnutí, zamítl žalovaný svým rozhodnutím ze dne 9. 5. 2012 a napadené rozhodnutí potvrdil.

Žalobci se domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Rozsudkem ze dne 27. 8. 2014, čj. 59 A 57/2012-99, krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil pro nezákonnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Tento rozsudek napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností. V ní namítl, že krajský soud při přezkoumávání napadeného rozhodnutí a při jeho rušení vycházel z toho, že stavební povolení je platné, účinné, a tedy přezkoumatelné. Tato jeho úvaha však nemá oporu ve spisu správního orgánu. Stavební

povolení vydané v této věci nabylo právní moci a účinnosti dne 1. 6. 2012; stavební povolení však pozbývá platnosti, pokud stavba nebyla zahájena do dvou let. Stavebník stavbu v této lhůtě ne zahájil, a proto ke dni 2. 6. 2014 přestalo stavební povolení platit a vyvolávat účinky, tj. přestalo existovat. Jelikož ve spisu není založeno oznámení stavebníka o termínu zahájení stavby, měl se soud zabývat platností stavebního povolení. Rovněž ve spisu není založeno žádné rozhodnutí, kterým by se prodlužovala platnost stavebního povolení podle § 115 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006. V takové situaci krajský soud pochybil, pokud nepožádal stěžovatele, aby ověřil platnost stavebního povolení. Tím, že krajský soud zrušil stavební povolení v době, kdy již ztratilo svou platnost a účinnost, tj. fyzicky ani právně již neexistovalo, fakticky „obnovil“ stavební povolení a vrátil je zpět do fáze odvolacího řízení, což je v rozporu se zákonem.

Žalobci ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...) [10] Stěžovatel tvrdí, že stavba nebyla zahájena do dvou let ode dne 1. 6. 2012, kdy stavební povolení nabylo právní moci, a že stavebník ani nepožádal o prodloužení doby platnosti stavebního povolení ve smyslu § 115 odst. 4 věty druhé stavebního zákona z roku 2006. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že v takovém případě by stavební povolení pozbylo platnosti ke dni 1. 6. 2014. Tato skutečnost však nemohla mít žádný vliv na rozhodování krajského soudu. Ostatně stěžovatel – navzdory obecným poukazům na to, že rozhodování krajského soudu mělo být „*proporcionální ve vztahu k přezkoumávané věci*“ – ani nenaznačil, jak by podle jeho názoru měl krajský soud naložit se žalobou proti stavebnímu povolení, které v mezidobí pozbylo platnosti: tedy zda by se jí vůbec měl věcně zabývat (a v takovém případě ji zamítnout, aby se věc nevracela správnímu orgánu k dalšímu řízení), nebo zda by ji měl odmítnout (zřejmě pro nedostatek podmínek řízení spočívající v odpadnutí předmětu řízení).

[11] Ani jedno z těchto hypotetických řešení není správné. Soud ve správním soudnictví zásadně vychází při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.); v projednávané věci se tedy krajský soud zabýval tím, zda stěžovatel ke dni vydání svého rozhodnutí řádně zjistil a zhodnotil podstatné skutkové okolnosti a zda správně posoudil věc po právní stránce. Tento věcný přezkum napadeného rozhodnutí by krajský soud nemohl provést pouze za předpokladu, že by rozhodnutí formálně zaniklo, a tím by odpadl předmět řízení. Je proto třeba zabývat se tím, co přesně zákonodárce mínil pozbytím platnosti stavebního

povolení podle § 115 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 a jaké právní následky s tím hodlal spojit.

[12] „*Platnost*“ je pojmem, který nemá ve veřejném právu pouze jeden význam. Standardně připisuje doktrína tuto vlastnost takovému projevu vůle správního orgánu, který byl učiněn v předepsané formě vůči adresátům a jímž je správní orgán vázán. V tomto pojetí je platnost předpokladem dalších právních následků správního aktu, zejména pak jeho účinků na právní poměry. Takto chápána platnost správního rozhodnutí předchází i jeho právní moci (ta nastává až tehdy, jestliže je rozhodnutí nejen vyhotoveno, vydáno, ale také oznámeno účastníkům a marně uplyne lhůta k podání odvolání proti němu).

[13] V konkrétním zákonném kontextu může mít pojem odlišný význam. Podle § 101 písm. c) správního řádu lze provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci tehdy, „*jestliže nové rozhodnutí z vážných důvodů dodatečně stanoví nebo změnil dobu platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůtu ke splnění povinnosti nebo dodatečně povolí plnění ve splátkách, popřípadě po částech; zkrácení doby platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůty ke splnění povinnosti je možné pouze tehdy, stanoví-li tuto možnost zákon*“. Zde zjevně nejde o platnost ve smyslu výše probíraném (tedy o vlastnost, které správní akt – byl-li vydán řádným postupem – nabývá v okamžiku svého vydání), ale o souhrn jistých právních důsledků správního aktu, který již byl vyhotoven, vydán, oznámen, nabyl právní moci a třeba i vyvolával právní účinky. Vztah těchto právních důsledků k právním důsledkům, které jsou shrnuty pod pojmem „*účinnost*“, není příliš jasný (je příznačné, že oba pojmy se tu vždy vyskytují ve dvojici); „*doba platnosti*“ a „*doba účinnosti*“ tu vystupují jako pojmy velmi blízké, možná i zaměnitelné.

[14] Jako příklad ne zcela promyšleného používání pojmů v rámci jediného zákona – stavebního zákona z roku 2006 – lze poukázat na jeho § 96a odst. 5, týkající se společného územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru: „*Společný*

souhlas nabývá právních účinků dnem doručení stavebníkoví. Platí po dobu 2 let ode dne jeho vydání. Nepozbývá však platnosti, pokud v této době bylo s ohlášeným stavebním záměrem započato.“ Podle Nejvyššího správního soudu se tímto ustanovením chtělo vyjádřit, že stavebník může od okamžiku doručení začít provádět zamýšlenou stavbu; jestliže však nezačne stavět do dvou let od vydání společného souhlasu, nemůže podle něj už stavět nikdy. Užití různých pojmů („*platnost*“ versus „*účinnost*“, resp. versus „*účinky*“) pro zrcadlově si odpovídající okamžiky (nabytí právních účinků značí: „*od tohoto okamžiku může stavebník stavět*“; pozbytí platnosti znamená: „*po tomto okamžiku už nemůže stavebník stavět*“) je tu spíše matoucí a může vést k potížím při výkladu. S vědomím je třeba přistupovat k výkladu § 115 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006.

[15] Nejvyšší správní soud se již ve své judikatuře zabýval otázkou „*pozbytí platnosti*“ určitého aktu (nikoli ovšem ve vztahu k vykládanému ustanovení). Podle § 187 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 platí, že „[ú]zemní plán velkého územního celku a právní předpis, kterým byla vyhlášena jeho závazná část, *pozbývá platnosti dnem nabytí účinnosti zásad územního rozvoje pro území těmito zásadami řešené*“. Usnesením ze dne 26. 9. 2012, čj. 8 Ao 6/2010-98, Nejvyšší správní soud vyslovil, že pozbytí platnosti se tu rovná zániku ze zákona. Nelze proto v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy věcně přezkoumat územní plán velkého územního celku, jestliže již nabyly účinnosti zásady územního rozvoje, protože takový územní plán zanikl, a předmět řízení před soudem tedy odpadl, což musí vést k odmítnutí žaloby.

[16] V rozsudku ze dne 30. 6. 2014, čj. 4 As 16/2014-65, č. 3105/2014 Sb. NSS, vyložil Nejvyšší správní soud § 17 odst. 2 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), který stanovil: „*Dnem vyhlášení platnosti obnoveného katastrálního operátu se dosavadní katastrální operát stává neplatným, a nadále se*

používá obnovený katastrální operát.“ Nejvyšší správní soud odmítl žalobu proti rozhodnutí o opravě chyby v dosavadním katastrálním operátu, protože dosavadní operát přestal existovat jako celek, a rozhodnutí o opravě chyby se tedy již nadále nemohlo dotýkat žalobcových práv. V důsledku obnovy katastrálního operátu tak odpadl předmět soudního řízení.

[17] Obě citované věci jsou si v podstatném rysu podobné: dosavadní územní plán pozbyl platnosti proto, že byl nahrazen novými zásadami územního rozvoje, a dosavadní katastrální operát pozbyl platnosti proto, že byl nahrazen novým katastrálním operátem. Jde tu tedy o náhradu dosavadního aktu či souboru informací za akt či soubor informací nový; akt nepřestane vyvolávat právní účinky pouhým plynutím času, ale právních účinků pozbuje právě až v okamžiku, kdy je za něj vytvořena náhrada.

[18] Zároveň se zásady územního rozvoje i katastrální operát vyhláší (resp. vydávají) veřejně a formálním právním aktem správního orgánu. Je tedy možné přesně určit, kdy přestal platit stav dosavadní a začal platit stav nový, který s sebou nese odpadnutí předmětu řízení o návrhu (žalobě).

[19] Ustanovení § 115 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 však upravuje jinou situaci. „*Pozbytí platnosti*“ tu není vázáno na vznik jiného aktu, který by dosavadní stavební povolení nahradil, ale pouze na faktickou nečinnost stavebníka. Ustanovení nemá za cíl (na rozdíl od § 187 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 a § 17 odst. 2 katastrálního zákona) zabránit překrývání či kolizi dvou na sebe navazujících aktů, které regulují tytéž právní poměry; chce se jím říci jen tolik, že stavební povolení po marném uplynutí dvouleté lhůty již nemůže vyvolávat účinky, tj. opravňovat stavebníka k výstavbě. „*Pozbytí platnosti*“ stavebního povolení podle § 115 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 tedy s sebou nese odpadnutí předmětu řízení.

[20] Ve prospěch tohoto výkladu hovoří i praktické procesní důvody. Podle § 152 odst. 3 písm. a) stavebního zákona z roku

2006 je sice stavebník při provádění stavby, pokud vyžadovala stavební povolení, povinen oznámit stavebnímu úřadu předem termín zahájení stavby; z toho, že stavebník předem formálně oznámil nějaký termín, však ještě neplyne, že stavbu skutečně zahájil a že tak opravdu učinil v avizovaném (včasném) termínu. Stejně tak ze skutečnosti, že termín nebyl formálně oznámen, nelze bez dalšího dovozovat, že stavba zahájena nebyla. Stavba se obvykle považuje za zahájenou provedením prvních prací na staveništi, které směřují k výstavbě podle projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení. To současně znamená, že pokud části stavby zhotovené ve dvouleté lhůtě byly provedeny v rozporu s projektovou dokumentací, nejde o řádné zahájení stavby, které by mohlo zabránit pozbytí platnosti stavebního povolení.

[21] To, zda stavba byla zahájena včas a v souladu s projektovou dokumentací, náleží posoudit pouze stavebnímu úřadu; ten o tom nevydává žádný formální akt, pouze s touto informací případně pracuje při svých dalších postupech podle stavebního zákona. Jeho tvrzení (resp. tvrzení jeho nadřízeného orgánu), podle něhož stavba zahájena nebyla, je sdělením jedné ze stran, z něhož soud nemůže vycházet. Měl-li by si správní soud postavit najisto, zda stavba byla zahájena ve smyslu § 115 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006, musel by k tomu provádět rozsáhlé dokazování, které se však zcela vymyká z jeho přezkumné role a z povahy řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. soudního řádu správního.

[22] Je navíc nesmyslné vést dokazování o tom, zda je ve věci dán předmět řízení způsobilý věcného přezkumu. Tato otázka je otázkou právní, nikoli skutkovou; k jejímu zodpovězení mohou nanejvýš posloužit formální akty správního orgánu, kterým svědčí presumpce správnosti (viz příklady zásad územního rozvoje a obnoveného katastrálního operátu v bodech [15] až [18]) – nikoli výslech svědků, ohledání či jiné podobné dů-

kazní prostředky, které by byly nezbytné pro zjišťování skutečného stavu stavby v terénu.

[23] Ke stěžovatelově kasační námitce soud podotýká, že je na účastnících, aby případně soudu avizovali nové skutkové okolnosti, které nastanou v průběhu soudního řízení; jinak se o nich soud nedozví a nemůže na ně nijak reagovat. V projednávané věci mohl stěžovatel upozornit krajský soud na to, že stavebník nezahájil stavbu včas, a že tedy podle vydaného stavebního povolení již nebude moci stavět. Krajský soud se pak mohl obrátit na žalobce s dotazem, zda i v této situaci trvají na projednání své žaloby. Žalobci mohli vzít žalobu zpět a řízení o ní by bylo zastaveno. Kdyby to však žalobci neučinili, musel by krajský soud žalobu věcně přezkoumat: předmět řízení neodpadá, ani kdyby stavební povolení prokazatelně pozbylo platnosti; tím méně může odpadnout jen v důsledku tvrzení jedné ze stran sporu, že tento následek nastal.

[24] I pokud ve správním spisu nebylo založeno oznámení stavebníka o zahájení stavby ani rozhodnutí, kterým se prodlužuje platnost stavebního povolení, nelze dovozovat povinnost krajského soudu doplňovat takové listiny či zjišťovat, zda vůbec existují, jak se domnívá stěžovatel. Krajský soud musí dbát na úplnost spisové dokumentace jen z toho hlediska, zda mu správní orgán k jeho výzvě poskytl veškeré listiny, které formálně tvoří správní spis a které materiálně byly podkladem pro napadené rozhodnutí v okamžiku jeho vydání. S ohledem na pravidlo vymezené v § 75 odst. 1 s. ř. s. se krajský soud není povinen zajímat o to, zda se případně spis nějak rozrůstá o další listiny poté, co bylo rozhodnutí napadené žalobou a co byl spis (v tehdejšímu stavu) soudu předán. (Rozumně lze předpokládat, že samy strany, které na rozdíl od soudu mají zájem na výsledku řízení, by soud o takových přírůstcích informovaly, kdyby to pokládaly za důležité pro řízení o žalobě, a nové listiny by mu samy předložily.) (...)

Daňové řízení: důvody vydání zajišťovacího příkazu

k § 167 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

Předpokladem pro vydání zajišťovacího příkazu na daň dosud nestanovenou podle § 167 odst. 1 zákona č. 280/2009, daňového řádu, je odůvodněná obava, tj. přiměřená pravděpodobnost, (i) že daň bude v budoucnu stanovena a zároveň (ii) že v době její vymahatelnosti bude nedobytná nebo bude její vybrání spojeno se značnými potížemi. Důvody vztahující se k oběma prvkům musí být uvedeny v odůvodnění zajišťovacího příkazu a podléhají soudnímu přezkumu. Jsou-li důvody nasvědčující pravděpodobnosti, že daň bude stanovena, „slabší“, lze zajišťovací příkaz přesto vydat, jsou-li zjištěny „silné“ důvody nasvědčující pravděpodobnosti budoucí nedobytnosti daně (např. daňový subjekt se zbavuje majetku, ukončuje podnikatelskou činnost apod.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2016, čj. 4 Afs 22/2015-104)

Prejudikatura: č. 2001/2010 Sb. NSS a č. 3049/2014 Sb. NSS.

Věc: Českomoravská olejářská komanditní společnost proti Odvolacímu finančnímu ředitelství, o zajišťovací příkaz, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad pro Jihočeský kraj, Územní pracoviště v Prachaticích (správce daně), vydal rozhodnutím ze dne 18. 12. 2013 zajišťovací příkaz podle § 167 daňového řádu ve spojení s § 103 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, kterým žalobkyni uložil, aby zajistila úhradu daně z přidané hodnoty za jednotlivá zdaňovací období od května 2010 do dubna 2013, která dosud nebyla stanovena, složením jistoty na depozitní účet finančního úřadu ve výši celkem 169 640 330 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 1. 2014 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích, v níž v první řadě poukázala na skutečnost, že po celou dobu své podnikatelské činnosti zahájené v roce 1999, až do dne vydání zajišťovacího příkazu a následného provedení daňové exekuce, řádně a v plné výši plnila své daňové povinnosti. Nejedná se o nekontaktní virtuální firmu, nýbrž o solidní podnik, jehož vlastníci i zaměstnanci jsou známi a dlouhodobě sídlí v regionu Čkyně, Vimperk, Prachatice. Namítala, že správce daně spolehlivě nedoložil, že daň bude stanovena. Žalobkyně dále uvedla, že rozsudky

Soudního dvora ze dne 6. 4. 2006, *EMAG Handel Eder*, C-245/04, Sb. rozh., s. I-3227, a ze dne 16. 12. 2010, *Euro Tyre Holding*, C-430/09, Sb. rozh., s. I-13335, kterými správce daně argumentoval, se na její věc nevztahují, a vytkla správci daně, že se nevypořádal s tím, že zboží bylo přepravováno v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně pod dohledem celníků.

Žalobkyně vyjádřila přesvědčení, že správce daně vycházel z mylného předpokladu, že žalobkyně načerpáním zboží do vlastní cisterny nabyla právo nakládat se zbožím jako vlastník. Správce daně se nezabýval tím, že žalobkyně vystupovala pouze v roli přepravce zboží a neměla právo dovést zboží na jiné místo, než jí určil prodávající, což byl zpravidla celní sklad. Správce daně se nezabýval ani tím, že volnost dispozice se zbožím měla žalobkyně až po propuštění zboží celníky do režimu volného oběhu. Zcela opomenul, že žalobkyně vystupovala v těchto transakcích postupně ve dvojím postavení. Na území jiného členského státu a na území České republiky až do místa určení vstupovala výhradně jako osoba přepravující zboží, neboť nemohla se zbožím nakládat jako vlastník. Její rolí bylo převést zboží z rafinerie ke správci daně – or

gánům celní správy. Jako vlastník zboží začala vystupovat až po uvolnění zboží do volného oběhu na území České republiky. S ohledem na to, že správce daně tyto skutečnosti nezohlednil, označila žalobkyně zajišťovací příkaz za nepřezkoumatelný.

V průběhu přepravy nemohla být žalobkyně považována za vlastníka zboží, a to ani ve smyslu vlastníka ekonomického. Správce daně nevzal v úvahu Úmluvu o přepravní smlouvě v mezinárodní silniční nákladní dopravě (CMR) (č. 11/1975 Sb.; dále jen „Úmluva CMR“) a mezinárodní pravidla Incoterms. Podle článku 9 Úmluvy CMR je „[n]ákladní list [...], pokud není prokázán opak, věrohodným dokladem o uzavření a obsahu přepravní smlouvy, jakož i o přezetí zásilky dopravcem“. Ve všech příložených nákladních listech, které se vztahují k dodávkám, u nichž byl zpochybněn nárok na odpočet, bylo zcela jasně uvedeno, že až do místa určení na území České republiky vystupovala žalobkyně pouze jako přepravce a nesměla se zbožím volně nakládat. Závěr správce daně, že v okamžiku nakládky pohonných hmot do cisterny mohla žalobkyně zacházet se zbožím jako ekonomický vlastník a volně s ním nakládat, tedy odporuje skutečnosti. Rovněž výpověď řidičů vyvrací názor správce daně, že žalobkyně měla zboží od jeho nakládky ve své dispozici a její přímí dodavatelé neměli na nakládání se zbožím žádný vliv.

To, že nebyla vlastníkem přepravovaného zboží, podle žalobkyně dokládá také případ, kdy v průběhu převozu zboží z německé rafinerie kontaktoval její řidiče zástupce společnosti BRUTO a. s., který jim oznámil, ať ukončí přepravu, vyčkají dalších pokynů a následně jim uložil pokyn převézt minerální oleje do Polska, a dále též případ, kdy po překročení státní hranice, ještě předtím, než bylo zboží uvolněno do volného oběhu, byly pohonné hmoty přepravované žalobkyní předmětem exekuce ze strany Finančního úřadu v Kaplici s tím, že daňovým dlužníkem, tj. vlastníkem přepravovaného zboží, je společnost ALTAFO s. r. o.

Žalobkyně se také domnívala, že správce daně bylo ve skutečnosti známo, který daňo-

vý subjekt pořídil zboží na území jiného členského státu EU. Žalobkyně dále poukázala na skutečnost, že požádala své dodavatele o vyjádření ohledně určení místa zdanitelného plnění a plnění jejich daňových povinností ve vztahu k dodávkám žalobkyni. Z jejich vyjádření vyplývá, že plnění, která žalobkyně od svých dodavatelů přijala, byla několikrát předmětem prověřování ze strany finanční správy. Nikdy přitom nebylo zpochybněno, že došlo k plnění na území České republiky. Správce daně nevyhověl ani návrhu žalobkyně na prověření předmětné dodávky zboží v systému VAT Information Exchange System.

Žalobkyně učinila veškerá opatření, která po ní bylo možné rozumně vyžadovat, aby vyloučila, že přijetí plnění od jejích dodavatelů povede k její účasti na daňovém podvodu. V této souvislosti vyjádřila přesvědčení, že zajišťovací příkaz byl vydán na základě neúplného dokazování, a je tak nezákonný, jelikož rozhodující důkazní prostředky nebyly správcem daně dosud provedeny.

Správce daně žalobkyně vytkla, že nedoložil odůvodněnou obavu, že daň bude v době její vymahatelnosti nedobytná nebo že v této době bude vybrání daně spojeno se značnými obtížemi. Odůvodnění správce daně, který konstatoval, že tyto důvody vyplývají z poměru výše dosud nestanovené daně k poměru aktiv žalobkyně a ze skutečnosti, že žalobkyně disponuje nezanedbatelným majetkem, který není zajištěn ve prospěch jiných věřitelů, označila žalobkyně za naprosto nedostatečné a nepřijatelné. Poukázala v této souvislosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2010, čj. 9 Afs 57/2010-139. Za nepřijatelný pro aplikování principu kolektivní viny označila rovněž závěr správce daně, že riziko spatřuje v předmětu podnikání žalobkyně, která obchoduje s pohonnými hmotami. Správce daně nezohlednil předchozí řádné plnění daňových povinností žalobkyní ani to, že po zahájení daňové kontroly nezměnila rozsah své podnikatelské činnosti, nezmenšovala svůj majetek, dokonce poskytla celnímu úřadu kauci podle § 6i zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně

některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), formou bankovní záruky. Žalobkyně upozornila také na skutečnost, že správce daně před vydáním zajišťovacího příkazu neprovedl test proporcionality a nedoložil, že hrozí nebezpečí z prodlení.

Krajský soud zamítl žalobu rozsudkem ze dne 3. 12. 2014, čj. 10 Af 12/2014-131. Kromě jiného posuzoval, zda byl zajišťovací příkaz ve vztahu k požadavkům stanoveným v § 167 daňového řádu řádně odůvodněn, a shledal, že důvody, které správce daně i žalovaný specifikovali v rozhodnutí, dostatečně odůvodňují obavy o možnosti výběru daně v budoucnu. Finanční orgány uvedly, v čem spočívá konkrétní obava ohledně ohrožení dobytosti daně. Tato obava se týkala zjištění, že dosud nestanovená daň významně převyšovala výši aktiv žalobkyně a ještě významněji výši jejího vlastního kapitálu. Obavu zintenzivnila skutečnost, že správce daně považuje obchodování s pohonnými hmotami za rizikové ve vztahu k výběru daní. Údaje o stávajícím majetku žalobkyně byly zjišťovány z údajů o dlouhodobém hmotném majetku uvedeném v rozvaze a bylo provedeno i ověření aktuálního stavu majetku žalobkyně. Finanční orgány postupovaly v souladu se zásadou přiměřenosti. Důvody, které byly specifikovány v rozhodnutích správních orgánů, sice jednotlivě mohou vyvolávat pochybnosti o dostatečné opoře pro vydání zajišťovacího příkazu, avšak ve svém souhrnu naplňují zákonem stanovené požadavky pro vydání zajišťovacího příkazu. Vydání zajišťovacího příkazu proto krajský soud neshledal nezákonným.

Právní konstrukce správce daně sloužila jako informace pro žalobkyni a byla reakcí na její dotazy a výhrady. Pro odůvodnění splnění zákonných podmínek pro vydání zajišťovacího příkazu nicméně nebyla nezbytná. Z tohoto důvodu nemůže být ani v řízení o žalobě proti rozhodnutí o zajištění daně postavena najisto odpověď na otázky o tom, kdo zboží pořídil, zda se jednalo o dodání zboží do jiného členského státu či zda bylo zboží přepravováno pod dohledem celníků. Řešení těchto otázek u prověřovaných obchodních přípa-

dů žalobkyně v konkrétních zdaňovacích obdobích zpochybňovala, jejich vyřešení však nemá místo v řízení o vydání zajišťovacího příkazu, neboť bylo předmětem rozsáhlého dokazování, které probíhalo v řízení vyměřovacím a v době vydání zajišťovacího příkazu nebylo ukončeno. V řízení o vydání zajišťovacího příkazu není ani místo pro výzvu žalobkyně adresovanou správci daně, aby předložil důkazní prostředky, kterými by vyvrátil skutečnosti uváděné žalobkyní. Nemůže mu být proto úspěšně vytýkáno, že tak neučinil. Tato výtka žalobkyně založená na svérázném výkladu přechodu důkazního břemene z žalobkyně na správce daně přichází v úvahu v řízení o vyměření daně za splnění zákonných podmínek stanovených v § 92 odst. 5 daňového řádu. Argumentace žalobkyně v žalobě a dalších podáních, v nichž dále rozšiřovala svoji argumentaci, jež zpochybňovala důvody procesního postupu správce daně i jeho hmotněprávních závěrů ve vztahu k doměrku daně z přidané hodnoty, tak není podle krajského soudu pro vydání zajišťovacího příkazu opodstatněná, neboť zajišťovací příkaz není vydáván na základě výsledků provedené daňové kontroly, ale je vydáván jako záruka na splnění předpokládané daňové povinnosti v době, kdy není přesně známa výše daňové povinnosti, ani není odůvodněna. Při vydání zajišťovacího příkazu nebylo povinností správce daně spolehlivě doložit, v jaké výši bude daň stanovena. Pokud by se mělo s vydáním zajišťovacího příkazu vyčkávat do doby ukončení daňového řízení, byl by institut zajišťovacího příkazu v praxi zcela nepoužitelným. Jestliže vydání zajišťovacího příkazu představuje možnost daňových orgánů požadovat po daňovém subjektu uhradit daň dopředu, v době, kdy není její skutečná výše zjištěna a stanovena, nelze uplatňovat konkrétní argumentaci proti postupu správce daně, který provádí v daňové kontrole podle hmotněprávních předpisů vztahujících se k příslušné dani.

Správce daně svou obavu týkající se nedobytnosti daně či jejího výběru spojeného se značnými obtížemi sice odůvodňoval svými předběžnými závěry, které mu vyplývaly

z dosud neukončené daňové kontroly, ale zároveň zdůrazňoval, že předmětné rozhodnutí nebylo vydáno na základě zjištění, že žalobkyně byla vědomým účastníkem daňového podvodu. Zdůrazňoval rovněž, že takové námitky mají relevanci ve vyměřovacím řízení a v řízení o zajištění daně by muselo dojít k předjímání hodnocení těchto námitok, což by znamenalo nepřipustný zásah do vyměřovacího řízení. Krajský soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že takové námitky mají relevanci ve vyměřovacím řízení, nikoli v řízení o zajištění daně. Zdůraznil, že v řízení o vydání zajišťovacího příkazu nelze tyto výhrady hodnotit právě pro skutečnost, že dosud nebylo pravomocně ukončeno řízení o daňové povinnosti žalobkyně, a jakékoliv závěry soudu v tomto směru by proto představovaly předčasné vyslovení hodnocení soudu za situace, kdy takové hodnocení ještě nevyšlo odvolací orgán v řízení o řádném opravném prostředku žalobkyně proti vydaným dodatečným platebním výměřům. Z daňového řádu nevyplývá požadavek, aby v řízení o vydání zajišťovacího příkazu došlo k hodnocení naplnění podmínek pro doměření daně. Také z tohoto důvodu je argumentace žalobkyně o neopodstatněnosti vydání zajišťovacího příkazu neúčelná.

Krajský soud opakovaně zdůraznil, že zajišťovací příkaz představuje dočasný prostředek k zajištění budoucí daně a námitky týkající se postupu správce daně při stanovení daně je možné uplatnit v rámci samostatné žaloby ve správním soudnictví. Skutečnost, že žalobkyně v minulosti řádně plnila daňovou povinnost, nemůže sama o sobě zabránit vzniku obav správce daně týkajících se toho, zda bude žalobkyně s ohledem na zjištění o nedostatečném majetku schopna pokrýt úhradu dosud nestanovené daně. Nebezpečí z prodlení správní orgány řešily a uvedly, že jej spatřovaly i ve způsobu uskutečňování obchodních případů a s přihlédnutím k rizikovitosti obchodování s pohonnými hmotami při obchodování v rámci řetězců, v jejichž rámci jsou během měsíce prováděny desítky obchodů, které představují vysokou míru

fluktuační majetku a značnou nejistotu v otázce jeho objemu do budoucna.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Stěžovatelka v první řadě namítala, že se krajský soud nevypořádal s řadou jejích právních argumentů uvedených v žalobě a vznesených v průběhu jednání. Argumentaci krajského soudu stěžovatelka označila za obecnou, často se opakující, odkazující na závěry uvedené v rozhodnutí žalovaného. Podle stěžovatelky je z odůvodnění rozsudku krajského soudu velmi obtížné zjistit jeho vlastní myšlenkové úvahy, a proto jej nelze hodnotit jinak než jako nepřezkoumatelný. Stejně jako v žalobě stěžovatelka poukázala na skutečnost, že po celou dobu své podnikatelské činnosti zahájené v roce 1999 plnila své daňové povinnosti řádně, včas, v plné výši a při žádné daňové kontrole u ní nebyla shledána podstatná či závažná porušení.

Stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že při vydání zajišťovacího příkazu je nutno respektovat nikoli pouze § 167 daňového řádu, ale rovněž základní zásady správy daní a ústavně právní principy. Z předběžné povahy zajišťovacího příkazu vyplývá, že nelze požadovat po správci daně přesné stanovení daně (to je vskutku předmětem doměřovacího řízení), ale základní fakt, zda vůbec mohlo dojít ke krácení daně, by měl vzít správce daně v úvahu. Jestliže sám krajský soud uvedl, že se doměření daně jeví jako pravděpodobné, potom by se měl mírou této pravděpodobnosti také zabývat, tj. alespoň rámcově přezkoumat právní východiska správce daně, což platí tím spíše s ohledem na skutečnost, že vydání zajišťovacího příkazu a následná exekuce veškerého majetku znamenala definitivní zánik ekonomické činnosti stěžovatelky, a zajišťovací příkaz tak v posuzované věci nebyl opatřením předběžným, ale konečným. Z dosud shromážděných důkazů bylo podle stěžovatelky nesporné, že míra pravděpodobnosti doměření daně byla nulová, a nebyla tak splněna základní podmínka pro vydání zajišťovacího příkazu.

Stěžovatelka zdůraznila, že byla vyzvána k zajištění daně z přidané hodnoty, kterou

zaplatila řádně svým dodavatelům, kteří ji ve svých daňových přiznáních přiznali a odvedli do rozpočtu. Stěžovatelka dále namítala, že správce daně účelově vyhodnotil, resp. nevyhodnotil důkazy, které popírají jeho teorii o nabytí zboží v jiném členském státě, a učinil nesprávný závěr o okamžiku přechodu práva nakládat s dopravovaným zbožím jako vlastník. Skutková zjištění provedená v průběhu daňové kontroly podle stěžovatelky neumožňovala správci daně učinit předkládaný kontrolní závěr, že stěžovatelka uplatnila v rozporu se zákonem nárok na odpočet daně z přidané hodnoty a zároveň nepřiznala pořízení zboží z jiného členského státu. Přístup správce daně považovala stěžovatelka za naprosto nepřiměřený. V této souvislosti poukázala na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2014, čj. 7 Afs 66/2013-78, č. 3051/2014 Sb. NSS, a uvedla, že skutkovou a právní argumentaci k tomuto bodu podává pro lepší orientaci v kasační stížnosti v samostatné příloze, v níž v prvé řadě uvedla, že přepravu pohonných hmot uskutečňovala jak na území České republiky, tak i na území jiných členských států EU (Německo, Rakousko, Slovinsko). Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nebyla oprávněným příjemcem pro přijímání pohonných hmot z jiných členských států EU v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně a ani s žádným takovým oprávněným příjemcem neměla sjednanu smlouvu o zajištění dodávek, nebyla nikdy ve smluvním vztahu se zahraničními rafineriemi. Na území jiného členského státu vždy vystupovala pouze a výhradně v roli přepravce pohonných hmot, a to od místa nakládky v zahraniční rafinerii do míst uvolnění přepravovaných pohonných hmot do volného oběhu na území České republiky. Stěžovatelka namítala, že správce daně provedl neúplné dokazování a odmítl provést důkazní prostředky, které by s největší pravděpodobností vyvrátily jeho kontrolní závěr, a nepodloženě a bez důkazů obvinil stěžovatelku z nevědomé účasti na daňovém podvodu. Tyto námitky stěžovatelka podepřela rozsáhlou argumentací.

Stěžovatelka dále vyjádřila přesvědčení, že orgány finanční správy nedoložily odůvodněnou obavu, že daň bude v době její vymahatelnosti nedobytná nebo že v této době bude vybrání daně spojeno se značnými obtížemi. Úvaha správce daně o nedobytnosti daně nebo jejím obtížném vymáhání je podle stěžovatelky navíc nepřezkoumatelná. Stejnou výtku vznesla stěžovatelka také vůči napadenému rozsudku krajského soudu. Pro absenci řádného odůvodnění a vlastní argumentace krajského soudu nelze vést racionální polemiku s neexistujícími závěry a myšlenkovými úvahami krajského soudu. Jako příklad lze uvést tvrzení krajského soudu o tom, že specifikované důvody ve správních rozhodnutích v souhrnu naplňují zákonem stanovené požadavky pro vydání zajišťovacího příkazu, z kterého však není zřejmé, které jednotlivosti jsou pochybné a co je tím souhrnem naplňujícím zákonné požadavky.

Odůvodnění obav správce daně o nedobytnosti daně v době její vymahatelnosti nebo značných potíží při jejím vybírání označila stěžovatelka za nedostatečné a nepřijatelné, neboť měla za to, že ve spise nebyly založeny žádné písemnosti prokazující existenci takovéto obavy. O opaku svědčí dosavadní plnění vysokých daňových povinností ze strany stěžovatelky. V této souvislosti stěžovatelka poukázala kromě jiného na závěry uvedené v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2010, čj. 9 Afs 57/2010-139, ze dne 17. 12. 2014, čj. 4 As 209/2014-89, a v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 9. 2013, čj. 22 Af 89/2010-80. Odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2014, čj. 1 As 27/2014-31, č. 3049/2014 Sb. NSS, považovala stěžovatelka za nepřijatelný, neboť v této věci šlo o případ oprávněného příjemce, který porušil svou povinnost doplnit zajištění spotřební daně, přestože tuto daň od svých odběratelů inkasoval. Skutkové okolnosti tak byly zcela jiné než v případě stěžovatelky.

Za nepřijatelný považovala stěžovatelka rovněž závěr správce daně, který rizikovost spatřoval v předmětu podnikání stěžovatelky (obchodování s pohonnými hmotami), neboť

představoval aplikování principu kolektivní viny. Dlouhodobá historie a výše uhrazených daňových povinností totiž stěžovatelku vylučuje ze skupiny podvodníků, k čemuž však žalovaný nepřihlédl. Názor krajského soudu pro absenci projevení jeho vlastních úvah nelze zjistit. Stěžovatelka zdůraznila, že ani po zahájení daňové kontroly nijak nezměnila své jednání a rozsah své podnikatelské činnosti, nezmenšovala svůj majetek, a dokonce poskytl celnímu úřadu kauci podle § 6i zákona o pohonných hmotách formou bankovní záruky. Použité ekonomické údaje z rozvahy stěžovatelky jsou podle jejího názoru irelevantní, neboť rozvaha udává stav majetku a závazků společnosti k určitému dni, zde ke dni 31. 12. 2012, jedná se tedy o údaj téměř rok starý. Závěr krajského soudu, že řádné plnění daňové povinnosti stěžovatelkou v minulosti nemůže samo o sobě zabránit vzniku obav správce daně týkajících se pokrytí úhrady dosud nestanovené daně, je podle stěžovatelky nutno odmítnout, neboť při rozhodování o vydání zajišťovacího příkazu musí být vzaty v úvahu všechny skutečnosti charakterizující daňový subjekt. Zejména plnění daňových povinností v minulosti je podle stěžovatelky silným indikátorem toho, zda existují, či neexistují odůvodněné obavy z plnění daňových povinností do budoucna.

Další pochybení správce daně spatřovala stěžovatelka v tom, že neprovedl test proporcionality. Nutnost jeho použití přitom vyplývá z ustálené judikatury, např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2011, čj. 7 Afs 14/2010-104, dle kterého je nutno tento test provést při vydávání rozhodnutí o zánamnné povinnosti. Podle stěžovatelky přitom není sporu o tom, že vydání zajišťovacího příkazu je mnohem intenzivnějším zásahem do ústavně chráněných práv daňových subjektů než uložení zánamnné povinnosti, a tím spíše tak při rozhodování o vydání zajišťovacího příkazu musí být proveden test proporcionality.

Stěžovatelka dále namítala, že orgány finanční správy nedoložily, že hrozí nebezpečí z prodlení, a žádné konkrétní odůvodnění v tomto směru nelze seznat ani z napadené-

ho rozsudku krajského soudu, který odkázal na stranu 14 zajišťovacího příkazu, ačkoliv stěžovatelka uvedla, že se na této straně žádné konkrétní důvody nenachází. Krajskému soudu rovněž vytkla, že neprovedl jí navržené důkazy.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka upozornila na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2015, čj. 45 Af 13/2013-152, ve věci doměření daně z přidané hodnoty, ke kterému došlo, stejně jako v posuzované věci, z důvodu, že pořízení pohonných hmot bylo posouzeno jako plnění s místem plnění mimo území České republiky. Stěžovatelka uvedla, že Krajský soud v Praze dospěl k těmto závěrům:

- skutečnost, že přepravu uskutečňuje vlastník zboží nebo že je uskutečňována jeho jménem, může hrát významnou roli při rozhodování o tom, kterému dodání bude přeprava přičtena, nemůže však hrát roli rozhodující,

- skutečnost, že se v rámci řetězového obchodu přeprava zboží z jiného členského státu EU uskutečňovala v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně, hraje významnou roli v posouzení, kterému dodání je třeba přiřadit intrakomunitární přepravu, a je třeba se jí zabývat; v případě dopravy pohonných hmot v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně dochází k dvěma přepravám, první přeprava končí okamžikem uvolnění zboží do volného oběhu a na ni navazuje druhá, tuzemská přeprava; ke dvěma faktickým přepravám dochází i v případě, že je zboží dopravováno jediným dopravním prostředkem, intrakomunitární přepravou je první přeprava pohonných hmot z jiného členského státu na místo uvolnění zboží do volného oběhu.

V dalším doplnění kasační stížnosti stěžovatelka uvedla, že správce daně dospěl k závěru, že ve skutečnosti nepořídila zboží na území České republiky, ale uskutečnila pořízení zboží z jiného členského státu, a nemá tudíž nárok na odpočet daně na vstupu, kterou uhradila svým dodavatelům, a tato daň jí bude doměřena, přestože byla ze strany

dodavatelů řádně přiznána v jejich daňovém přiznání. Pořízení zboží z jiného členského státu je komplementární k osvobozenému dodání zboží do jiného členského státu. Jednomu osvobozenému dodání do jiného členského státu tak odpovídá jedno zdanitelné pořízení zboží z jiného členského státu. Vše se děje v rámci jednoho obchodního vztahu. Dodavatel uskutečňuje osvobozené dodání, odběratel uskutečňuje zdanitelné pořízení. V případě stěžovatelky zde ale chybí obchodní partner, který by uskutečnil osvobozené dodání. Rafinerie jím není, neboť nebyla ve smluvním vztahu ke stěžovateli. Bezprostřední dodavatel jím také není, neboť nebyl v jiném členském státě registrován k dani. Uvedené podle stěžovatelky potvrzují zpětné vazby od zahraničních správců daně na výměny informací, které správce daně zaslal zahraničním správcům daně a jež jsou založeny v daňovém spise stěžovatelky a stěžovatelka je přiložila ke kasační stížnosti. V případě německého správce daně ve vztahu ke společnosti Gunvor Deutschland GmbH je obsahem zpětné vazby informace, že stěžovatelka vystupovala pouze jako přepravce a dodání zboží se uskutečnilo společností INNPRO Handel u. Spedition GmbH a DAH Company a vůči těmto společnostem bylo dodání ve VIES vykázáno. V případě rakouského správce daně ve vztahu ke společnosti BP Europa SE-Asset je obsahem zpětné vazby sdělení, že BP Europa SE-Asset neměla žádné obchodní vztahy se stěžovatelkou. Součástí zpětné vazby je podle stěžovatelky dokonce implicitní odmítnutí kontrolního závěru českého správce daně, neboť rakouský správce daně vyzývá českého správce daně, aby ještě jednou prověřil skutečnosti v následující daňové kontrole. Správce daně zaslal celkem dvanáct výměn informací, ovšem ani v jednom případě toto zaslání výměny informací nevedlo na území jiného členského státu k dodatečnému vyměření daně či jiným významným úkonům. Uvedené skutečnosti posilují stěžovatelku v závěru, že dříve či později bude zjištěno, že k doměření daně v jejím případě nedojde. Nedojde tak k naplnění podmínky nezbytné pro vydání zajišťovacího příkazu, neboť zde není daň, která nebyla dosud stanovena.

V dalším doplnění kasační stížnosti stěžovatelka poukázala na rozsudek Krajského soudu v Ostravě z dne 13. 8. 2015, čj. 22 Af 8/2015-69. Zde Krajský soud v Ostravě uvedl, že je v rámci přezkumu zajišťovacího příkazu nutné se rovněž zabývat otázkou, nakolik je pravděpodobné, že (zajišťovaná) daň bude nakonec skutečně vyměřena. Pokud by bylo možné vyloučit, že v budoucnu bude daň stanovena, bylo by vydání zajišťovacího příkazu nezákonné. Proto je nutné posuzovat dvě otázky: zda je pravděpodobné, že daň bude v budoucnu vyměřena, a zda je pravděpodobné, že daňový subjekt tuto v budoucnu stanovenou daň nebude schopen uhradit. Čím nižší je pravděpodobnost kterékoliv z hypotéz, tím více se snižuje rovněž možnost vydat ústavně konformní zajišťovací příkaz. Je tedy rozdíl mezi situací, kdy právní názor, o který se pravděpodobný doměrek opírá, je jasný či vyplývá z ustálené judikatury, nebo je nejasný a judikatorně neaprobovaný. Omezení vlastnického práva, kterým zajištění daně nepochybně je, musí být totiž proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je dosahováno. Právě stupeň pravděpodobnosti obou úvah správce daně vyjadřuje ve svém souhrnu míru oné proportionality. Podle názoru stěžovatelky lze názor vyslovený Krajským soudem v Ostravě aplikovat i na projednávaný případ.

V dalším doplnění kasační stížnosti stěžovatelka rovněž odkázala na novou judikaturu krajských soudů. Konkrétně v rozsudku ze dne 30. 9. 2015, čj. 15 Af 76/2014-56, Krajský soud v Ústí nad Labem posuzoval zákonnost zajišťovacího příkazu na daň dosud nestanovenou. Dospěl k závěru, že nepostačuje pouhé podezření orgánů činných v trestním řízení a finančních orgánů, že ze strany žalobce došlo ke krácení daně. Protože o existenci daňové povinnosti nebylo v době vydání zajišťovacích příkazů pravomocně rozhodnuto v trestním ani v daňovém řízení, nepředstavovalo toto podezření samo o sobě důvod k vydání zajišťovacího příkazu. V případě žalobce nebyly ani zjištěny aktivity, které by odůvodňovaly obavy z vymahatelnosti v budoucnu stanovené daně. Žalobce v minulosti

vyměřenou daň vždy řádně hradil, vykazoval i v době vydání zajišťovacího příkazu pravidelné obraty, nebyly zjištěny žádné pokusy žalobce o snižování hodnoty majetku či o převody majetku na jiné osoby. Ani skutečnost, že žalobce nevlastnil nemovitosti a jeho majetek byl poměrně likvidní, neshledal Krajský soud v Ústí nad Labem za dostatečnou oporu pro vydání zajišťovacího příkazu. Proto Krajský soud v Ústí nad Labem zajišťovací příkaz zrušil. Stěžovatelka i v tomto případě poukázala na skutečnost, že její situace je zcela srovnatelná s případem rozhodnutým Krajským soudem v Ústí nad Labem.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stížní námitky stěžovatelky jsou téměř totožné s žalobními námitkami a námitkami uvedenými v rámci odvolacího řízení, a není proto účelné se k nim znovu vyjadřovat. V případě námitky, že daň bude stanovena, označil žalovaný za klíčové, zda je správce daně, a potažmo následně soud v rámci řízení o zajištění daně, povinen přezkoumávat námitky a skutečnosti, které se fakticky týkají řízení nalézacího. Správce daně nevychází při vydání zajišťovacího příkazu z procesu dokazování, ale pouze ze skutečností, které jsou mu známé v době vydání tohoto rozhodnutí. Ze znění zákona nevyplývá, že by správce daně musel v rámci řízení o zajištění daně prostřednictvím zajišťovacího příkazu prokazovat, že daň bude skutečně v určité konkrétní výši stanovena, a nemusí tak ani v tomto řízení prokázat veškeré skutečnosti pojící se s předpokládanou výší dosud nestanovené daně. Tento požadavek se žalovanému již z logiky věci jeví jako zcela nadbytečný, neboť by pak v rámci daného řízení došlo *de facto* k reálnému stanovení daně. Existovala by tak vedle sebe dvě řízení, nalézací a zajišťovací, která by však sledovala totožný cíl spočívající ve stanovení daně. Účelem zajišťovacího příkazu je však zabezpečení budoucí úhrady daně, nikoli její přesné stanovení. U daně, která nebyla dosud stanovena, stanoví výši zajišťované částky správce daně podle vlastních pomůcek dle § 167 odst. 4 daňového řádu, tj. nikoli dokazováním. Pokud by byl

správce daně nucen dokládat, že daň v dané výši bude skutečně stanovena, musel by tak učinit na základě procesu dokazování. Pak by ovšem vydání zajišťovacího příkazu na dosud nestanovenou daň zcela postrádalo smysl, neboť pokud by správce daně spolehlivě doložil, že daň stanovena bude, již by mu nic nemohlo bránit tuto daň stanovit. Institut zajištění dosud nestanovené daně prostřednictvím zajišťovacího příkazu by tak zcela ztratil svůj účel a význam. Správce daně tak vychází ze skutečností, které mu jsou v době vydání zajišťovacího příkazu známy, nikoli z procesu dokazování. Vydání zajišťovacího příkazu je procesním rozhodnutím, kterým správce daně základ daně a její výši nestanoví. Smyslem tohoto rozhodnutí je tak v tomto stadiu řízení při placení daní zajistit ve prospěch správce daně v příkazu uvedenou finanční částku k provedení budoucího rozhodnutí. V rámci řízení o zajištění daně tak nelze provádět dokazování a přezkoumávat skutečnosti pojící se se stanovením daně. To je účelem řízení nalézacího, nikoliv řízení o zajištění daně prostřednictvím zajišťovacího příkazu. Stejně tak podle žalovaného nelze takové skutečnosti přezkoumávat v rámci případného soudního přezkumu správního rozhodnutí, a to právě z výše uvedených důvodů. Tento závěr lze podle žalovaného dovodit také z § 168 odst. 3 daňového řádu.

K námitce aplikování principu kolektivní viny žalovaný uvedl, že na argument rizikovitosti obchodování s pohonnými hmotami je nutno nahlížet v souvislosti s ostatními zjištěnými okolnostmi a taktéž s ohledem na podmínky pro vydání zajišťovacího příkazu ve smyslu § 167 odst. 1 daňového řádu. Předmětný zajišťovací příkaz byl vydán na základě zcela konkrétního okruhu skutečností, které existenci obavy ve smyslu uvedeného ustanovení daňového řádu zdůvodňují. Podle žalovaného tak nic nebrání tomu, aby byl argument rizikovitosti obchodování s pohonnými hmotami uveden jako jeden z důvodů pro vydání zajišťovacího příkazu.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích,

rozhodnutí správce daně i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti

(...)

III.2 Odůvodněná obava jako předpoklad pro vydání zajišťovacího příkazu

[40] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná především o posouzení otázky, zda byly dány důvody pro vydání zajišťovacího příkazu k zajištění úhrady daně z přidané hodnoty za jednotlivá zdaňovací období od května 2010 do dubna 2013, která dosud nebyla stanovena.

III.2.a) Obecné poznámky

[41] Důvody pro vydání zajišťovacího příkazu jsou stanoveny v § 167 odst. 1 daňového řádu, dle kterého „[j]e-li odůvodněná obava, že daň, u které dosud neuplynul den splatnosti, nebo daň, která nebyla dosud stanovena, bude v době její vymahatelnosti nedobytná, nebo že v této době bude vybrání daně spojeno se značnými obtížemi, může správce daně vydat zajišťovací příkaz“.

[42] Při přezkumu zákonnosti zajišťovacího příkazu je proto třeba se především zabývat tím, zda správní orgány postupovaly v souladu s citovaným ustanovením daňového řádu a řádně zdůvodnily, že je dána odůvodněná obava, že daň (v posuzované věci dosud nestanovená daň z přidané hodnoty) bude v době její vymahatelnosti nedobytná, nebo že v této době bude vybrání daně spojeno se značnými obtížemi. Ostatně již v bodu [27] rozsudku ze dne 24. 11. 2009, čj. 9 Afs 13/2008–90, č. 2001/2010 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že je „správce daně povinen rozvést důvody vydání zajišťovacího příkazu, tedy proč pokládá vybrání daně za ohrožené“. V rozsudku ze dne 16. 4. 2014, čj. 1 As 27/2014-31, č. 3049/2014 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud v bodu [20] vyslovil, že „naplnění odůvod-

něné obavy je třeba zkoumat individuálně ve vztahu ke konkrétním okolnostem případu. Bylo by velmi obtížné a málo funkční snažit se institut odůvodněné obavy vymezit či zpřesnit stanovením více či méně abstraktních nepřekročitelných mantinelů nebo mnohabodovým testem jeho použitelnosti. V té nejobecnější rovině proto pouze soud konstatuje, že existence odůvodněné obavy musí být založena na konkrétních poměrech daňového subjektu, které musí být vztaheny k výši dosud nesplatné nebo nestanovené daně. Vydání zajišťovacího příkazu tak nelze spojovat výhradně se situací, kdy daňovému subjektu hrozí insolvence, kdy se daňový subjekt zbavuje majetku nebo kdy činí účelově kroky, které by podstatně ztížily nebo zmařily budoucí výběr daně. Jak správně konstatoval krajský soud, zajišťovací příkaz lze vydat i v případech, kdy ucelený a logický okruh indicií nižší intenzity svědčí o nedobré ekonomické situaci daňového subjektu, která ve vztahu k výši dosud nesplatné či nestanovené daně vyvolá obavu o schopnosti daňového subjektu daň v době její vymahatelnosti uhradit. Tento okruh indicií a závěry o ekonomické situaci daňového subjektu musí být přesvědčivě popsány v zajišťovacím příkazu (viz obdobně [citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 Afs 57/2010-139]).“

[43] Výkladem § 167 odst. 1 daňového řádu se Nejvyšší správní soud dále zabýval v rozsudku ze dne 11. 6. 2015, čj. 10 Afs 18/2015-48. V tomto rozsudku dal obecně za pravdu žalovanému, že „při vydávání zajišťovacího příkazu nebude namístě obširně prokazovat otázky, které z povahy věci souvisí se stanovením samotné daně, nikoliv s otázkou existence odůvodněné obavy ve smyslu shora cit. § 167 odst. 1 daňového řádu. Jinak by vskutku správce daně stanovoval daň dvakrát: jednou v zajišťovacím řízení, jednou v samotném řízení vyměřovacím. Proto například pro vydání zajišťovacího příkazu bude významná samotná účast daňového subjektu v podvodném řetězci, účast, která potenciálně (dle dalších zjištění ve vyměřovacím řízení, včetně otázky

dobré víry daňového subjektu) může založit budoucí doměření DPH. Naopak bezvýznamné pro toto stadium daňového řízení budou otázky, zda snad daňový subjekt byl v dobré víře, že se účastní plnění daňovým podvodem nezatíženého. [...] Při výkladu a aplikaci § 167 odst. 1 daňového řádu musí správce daně, resp. žalovaný v řízení o odvolání, předložit přesvědčivé odůvodnění důvodů zajištění finančních prostředků daňového subjektu (srov. výklad k § 71 zákona [č. 337/1992 Sb.,]o správě daní a poplatků⁷⁾ [v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 Afs 57/2010-139]). Je evidentní, že v nynější věci snesl správce daně a po něm i žalovaný velmi obsáhlé odůvodnění nezbytnosti vydání zajišťovacích příkazů.“

V následující pasáži odůvodnění se Nejvyšší správní soud obšírně zabýval tím, proč důvody pro vydání zajišťovacího příkazu v případě konkrétního stěžovatele, který byl v rámci obchodu se zlatými slitky zapojen do podvodného řetězce na DPH, shledal, tj. mimo jiné proč pokládá za důvodnou úvahu správních orgánů, že DPH bude stěžovatelce doměřena. V rozsudku ze dne 25. 8. 2015, čj. 6 Afs 108/2015-35, k tomu Nejvyšší správní soud doplnil: „*Pojistkou proti hrozící svévoli správce daně související s bezdůvodným zadržováním finančních prostředků daňových subjektů, na kterou upozorňovala stěžovatelka, je přitom výše zmíněná podmínka existence odůvodněných obav, které musí správce daně ve smyslu citované judikatury správních soudů řádně specifikovat a odůvodnit. Dané úvahy jsou přitom soudně přezkoumatelné (srov. již [citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 9 Afs 13/2008-90]).“*

[44] Citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu k § 167 odst. 1 daňového řádu lze shrnout tak, že nelze požadovat po správci daně, aby v rámci zajišťovacího příkazu, respektive rozhodnutí o zamítnutí odvolání, postavil najisto a detailně prokazoval veškeré skutečnosti relevantní pro stanovení daně, neboť pro takový postup je místo v řízení o stanovení (doměření) daně.

[45] Na druhou stranu nelze od otázky existence dosud nestanovené daňové povinnosti zcela odhlédnout. Správce daně je povinen důvody, pro které je budoucí stanovení daně přiměřeně pravděpodobné, přezkoumatelným způsobem uvést v odůvodnění zajišťovacího příkazu a v odůvodnění rozhodnutí o odvolání řádně vypořádat námitky, kterými daňový subjekt tuto dosud nestanovenou daňovou povinnost vyvrací. Odůvodněnou obavu ve smyslu § 167 odst. 1 daňového řádu tak nelze vztahovat pouze k budoucí vymahatelnosti daně, ale k celé dispozici tohoto ustanovení, tj. právě i k otázce daňové povinnosti, jež dosud není splatná, popř. bude teprve v budoucnu stanovena. Jedná se tedy také o otázku přiměřené pravděpodobnosti budoucího stanovení daně. Odůvodnění rozhodnutí správce daně, respektive jeho úvahy v tomto směru, podléhají plnému soudnímu přezkumu.

[46] Pokud by tomu tak nebylo a soud by přezkoumával pouze odůvodněnou obavu ve vztahu k budoucí vymahatelnosti dosud nestanovené daně, pak by byl správním orgánům otevřen prostor pro ničím neomezenou libovůli, která není slučitelná s demokratickým právním státem. Postačovalo by totiž pouze stanovit dostatečně vysokou částku dosud nestanovené daně přesahující majetek daňového subjektu, a tím by byla vždy založena odůvodněná obava ohledně budoucí vymahatelnosti takto vysoké částky daně. Vzhledem k tomu, jak závažný zásah do základního práva na ochranu vlastnictví a do práva podnikat představuje zajišťovací příkaz, který je způsobilým podkladem pro vedení exekuce na majetek daňového subjektu, by takový závěr byl zcela nepřijatelný. Lze tedy učinit mezitímní závěr, že správce daně může vydat zajišťovací příkaz na daň dosud nestanovenou pouze tehdy, existují-li objektivní skutečnosti, které zakládají odůvodněnou obavu (tj. přiměřenou pravděpodobnost), že (i) daň bude v budoucnu v určité výši stanovena a zároveň že (ii) v době její vymahatelnosti bude tato daň nedobytná nebo bude její vybrání spojeno se značnými obtížemi. Tyto skutečnosti

⁷⁾ S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňovým řádem.

musí být uvedeny v odůvodnění rozhodnutí správních orgánů.

[47] Nejvyšší správní soud uvádí, že lze rovněž souhlasit s tím, že odůvodněnou obavou (tj. přiměřenou pravděpodobnost) lze vyhodnocovat jak jednotlivě ve vztahu k oběma výše uvedeným prvkům (stanovení daně a její budoucí dobytost), tak i celkově. Pokud bude možno odůvodněnou obavou ve vztahu k jednomu či druhému prvku s jistotou vyloučit, pak zpravidla nebude možné zajišťovací příkaz vydat. Pokud ovšem bude dána určitá míra obavy ve vztahu k oběma prvkům, je možné např. nižší pravděpodobnost (slabší důvody) ve vztahu k budoucímu stanovení daně kompenzovat jasnými okolnostmi (silnými důvody) svědčícími o tom, že daňový subjekt se zbavuje majetku, který by mohl sloužit k uspokojení daňového nedoplatku, a naopak.

[48] Pokud by odůvodnění zajišťovacího příkazu (rozhodnutí o odvolání) v tomto smyslu neobstálo, byl by zajišťovací příkaz nezákonný, a to i tehdy, pokud by následně daň skutečně oprávněně stanovena byla. Toto platí i naopak, neboť si lze představit situaci, kdy zajišťovací příkaz v soudním přezkumu obstojí, neboť bude obsahovat dostatečné důvody zakládající přiměřenou pravděpodobnost, že daň v budoucnu stanovena bude, daň však přesto nakonec ve skutečnosti stanovena nebude, popř. sice stanovena bude, avšak dodatečný platební výměr bude zrušen jako nezákonný. Skutková podstata umožňující vydání zajišťovacího příkazu tedy není shodná s tou, na jejímž základě lze daň doměřit.

[49] Navíc je nutné při soudním přezkumu zajišťovacího příkazu vycházet z § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož je pro soudní přezkum rozhodný skutkový a právní stav, který zde byl ke dni vydání přezkoumávaného rozhodnutí a který může být odlišný od skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí, kterým je následně daň stanovena (doměřena). V této souvislosti lze krajskému soudu vytknout, že tuto zásadu nerespektoval a zamítnutí žaloby odůvodnil mj. tím, že daň ve výši korespondující s částkou, na niž

byl vydán zajišťovací příkaz, byla nakonec stěžovatelce doměřena.

[50] Nejvyšší správní soud se, vycházející z výše uvedených zásad, zabýval otázkou, zda žalovaný v napadeném rozhodnutí dostal požadavkům zákona a dostatečně odůvodnil, v čem spatřuje odůvodněnou obavou, tj. přiměřenou pravděpodobnost, že (i) daň bude stěžovatelce v budoucnu stanovena a zároveň že (ii) v době její vymahatelnosti bude tato daň nedobytná, nebo že v této době bude vybrání daně spojeno se značnými obtížemi.

III.2.b) Důvody svědčící budoucímu stanovení daně

[51] V napadeném rozhodnutí žalovaný dovodil daňovou povinnost stěžovatelky pomocí konstrukce, že stěžovatelka neobdržela zdanitelné plnění od jí deklarovaných dodavatelů s registrací k dani z přidané hodnoty v tuzemsku, nýbrž přímo od dodavatelů pohonných hmot v jiných členských státech EU, konkrétně v Rakousku a v Německu. Tuto konstrukci opřel o názor, že stěžovatelka disponovala s pohonnými hmotami jako faktický vlastník, neboť zboží převážela vlastním vozidlem již od prvotního dodavatele v zahraničí. Žalovaný rovněž odkázal na vyjádření jednatele komplementáře zachycené v protokolu ze dne 5. 6. 2013, že „*sice je na faktuře napsáno, že vlastnictví přechází až po úhradě, de facto je moje v okamžiku, kdy ho vyvezu z celního skladu či dovezu do republiky*“. Místo plnění tak bylo mimo území České republiky. Naopak za nerelevantní žalovaný označil smluvní vztahy mezi prvotními dodavateli v Rakousku a Německu, dodavateli stěžovatelky a stěžovatelkou, kterými stěžovatelka dokládala místo plnění v tuzemsku. Nerozhodné a neprůkazné byly dle žalovaného odkazy na to, že dodavatelé stěžovatelky poskytnutá plnění řádně priznali a daň z přidané hodnoty uhradili, aniž by tyto transakce finanční orgány zpochybňovaly, respektive v případě dodavatele BRUTO a. s. tyto skutečnosti příslušný správce daně podrobně prověřoval a nakonec uznal, dále že stěžovatelka měla uzavřenu pojistnou smlouvu pouze na zboží dodané na území České republiky a že případné dodání zboží přímo

stěžovatelce s místem dodání v cizině by bylo možno ověřit v systému VIES. Tyto své závěry žalovaný opřel o citované rozsudky Soudního dvora ve věcech *EMAG Handel Eder* a *Euro Tyre Holding* a o rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 2. 1990, *Shipping and Forwarding Enterprise Safe*, C-320/88, Recueil, s. I-285. Naproti tomu žalovaný zdůraznil, že zajišťovací příkaz nebyl vydán proto, že by byla stěžovatelka podezírána z vědomé účasti na daňovém podvodu.

[52] V citovaném rozsudku Soudního dvora *EMAG Handel Eder* se Soudní dvůr zabýval předběžnou otázkou položenou rakouským správním soudem, která se skutečně týkala věci do jisté míry obdobné jako v nyní posuzovaném případě. V případě předloženém rakouským správním soudem se jednalo o určení místa zdanitelného plnění při dodání zboží (kovových slitků) italskými a nizozemskými dodavateli rakouské společnosti K., která je následně přeprodala společnosti EMAG. Fyzicky dodávka probíhala tak, že přepravce objednaný společností K. zboží vyzvedl v zahraničí u prvotních dodavatelů a vyskladnil v Rakousku přímo u společnosti EMAG. Soudní dvůr k tomu uvedl, že na toto dvojité dodání zboží, které zakládá pouze jedinou přepravu zboží mezi členskými státy EU, je třeba nahlížet tak, že pouze jedno z nich je dodáním intrakomunitárním, zatímco druhé je třeba považovat za dodání uskutečněné v tuzemsku. Soudní dvůr ovšem neuvedl, kterému z obou dodání má být přičítána intrakomunitární povaha. Rakouský správní soud, který v návaznosti na citovaný rozsudek Soudního dvora danou věc rozhodl nálezem ze dne 25. 6. 2007, č. 2006/14/0107 (srov. www.ris.at), k tomu uvedl, že pokud tomu nebrání zvláštní okolnosti, bude nutné zpravidla považovat za intrakomunitární dodání první dodání zboží (tj. mezi původním dodavatelem a prostředním článkem, zde společností K.), zatímco druhé dodání (mezi prostředním článkem a koncovým příjemcem) bude nutné považovat za plnění uskutečněné v tuzemsku.

[53] V dalším rozsudku Soudního dvora, kterého se dovolává žalovaný, tedy v cito-

vaném rozsudku *Euro Tyre Holding*, se řeší právě otázka nezodpovězená v předchozím rozsudku ve věci *EMAG*, tj. které ze dvou dodání, na jehož základě byla realizována jediná přeprava mezi členskými státy, představuje intrakomunitární dodání. Případ předložený Soudnímu dvoru je v určitém ohledu ještě podobnější věci nyní posuzované, neboť se jednalo o dodávku zboží (pneumatik) od prvotního dodavatele v Nizozemsku, přičemž prostřední článek představovala belgická společnost, která zboží přeprodala rovněž belgickému koncovému příjemci. Koncový příjemce rovněž realizoval (na objednávku prostředního článku) přepravu zboží od původního dodavatele v Nizozemí do vlastního skladu v Belgii. Soudní dvůr k tomu uvedl: „*Co se týče otázky, jakému dodání musí být přičtena přeprava uvnitř Společenství, pokud je uskutečněna osobou, která byla jakožto první pořizovatel a druhý dodavatel účastna obou dodání, nebo je uskutečněna jejím jménem, je třeba konstatovat, že v tomto ohledu není v šesté směrnici stanoveno žádné obecné pravidlo. Odpověď na tuto otázku závisí na celkovém posouzení všech zvláštních okolností umožňujících určit, jaké dodání splňuje všechny podmínky stanovené pro dodání uvnitř Společenství. [...] Za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené ve věci v původním řízení, je tedy třeba mít za to, že odběr zboží ze skladu společnosti ETH zástupcem prvního pořizovatele musí být považován za převod práva nakládat se zbožím jako vlastník na posledně uveděného, což je skutečnost, která musí být přičtena prvnímu dodání. Tato okolnost však sama o sobě nepostačuje k závěru, že první dodání představuje dodání uvnitř Společenství. Nelze totiž vyloučit, že druhý převod práva nakládat se zbožím jako vlastník se může rovněž uskutečnit na území členského státu prvního dodání, a to předtím, než dojde k přepravě uvnitř Společenství. V takovém případě pak již přepravu uvnitř Společenství nelze tomuto dodání přičítat. V případě, kdy pořizovatel získá právo nakládat se zbožím jako vlastník v členském státě dodání a sám obstarává jeho přepravu do členského státu určení, jak k tomu dochází v případě*

dodání, která jsou podmíněna odběrem zboží ve skladu dodavatele, musí být v co možná největší míře zohledněny záměry kupujícího v okamžiku pořízení, jsou-li podpořeny objektivními poznatky (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek X, bod 47 a citovaná judikatura). Pokud kupující jakožto první pořizovatelé v daném případě projeví svůj záměr přepravit zboží do jiného členského státu, než je stát dodání, a předložili své identifikační číslo pro DPH, které bylo přiděleno tímto jiným členským státem, mohla mít společnost ETH za to, že plnění, která prováděla, představují dodání uvnitř Společenství. [...] Konečně, pokud jde o podmínku týkající se odeslání či přepravy zboží mimo členský stát dodání, je třeba upřesnit, že ačkoli, jak vyplývá z bodu 45 výše uvedeného rozsudku EMAG Handel Eder, je otázka, kdo má právo nakládat se zbožím jako vlastníkem během přepravy uvnitř Společenství, nerozhodná, mohla by okolnost, že tuto přepravu uskutečňuje vlastník zboží, nebo že je uskutečňována jeho jménem, hrát roli při rozhodování o tom, zda bude uvedená přeprava přičtena prvnímu či druhému dodání. Nicméně v případech, kdy je přeprava uskutečňována osobou, která se účastní obou plnění, nebo jménem této osoby, tak jako je tomu ve věci v původním řízení, není tato okolnost relevantní. Proto okolnost, že se ve věci v původním řízení druhý pořizovatel účastnil přepravy, není skutečností, která by umožnila učinit závěr, že tato přeprava musí být přičtena druhému dodání.“ (Relevantní místa zvýraznil Nejvyšší správní soud.)

[54] Konečně třetím rozsudkem Soudního dvora, který citoval žalovaný, tj. výše citovaným rozsudkem ve věci *Shipping and Forwarding Enterprise Safe*, sice nejvyšší soudní instance EU (tehdy EHS) upřednostnila při výkladu pojmu *právo nakládat se zbožím jako vlastníkem* faktické dodání zboží před čistě civilistickým chápáním převodu vlastnického práva, jehož podmínky se v různých členských zemích mohou lišit, nelze však odhlížet od toho, že Soudní dvůr se v tomto rozsudku zabýval velmi specifickou otázkou

převodu (dodání) nemovitostí. Rozhodně nelze z rozsudku Soudního dvora dovozovat, že na smluvních ujednáních mezi jednotlivými články převodu a jejich vůli vůbec nezáleží. Naopak, jak vyplývá z citovaného rozsudku ve věci *Euro Tyre Holding*, musí být zohledněny záměry kupujícího v okamžiku dodání zboží, lze-li je zjistit.

[55] Pokud žalovaný výše uvedenou judikaturu Soudního dvora k otázce místa plnění v případě dvojitého dodání zakládajícího jedinou dopravu mezi členskými státy EU aplikoval na obchody učiněné stěžovatelkou, nutno konstatovat, že nesvědčí příliš ve prospěch závěrů žalovaného, ba je tomu spíše naopak. Žalovaný především vyzdvihl skutečnost, že stěžovatelka dopravovala zboží od původních dodavatelů v Rakousku a Německu do celního skladu v České republice, přičemž skutečnost, že stěžovatelka při této dopravě vystupovala (dle názoru žalovaného pouze formálně) jako dopravce objednaný společnostmi tvůřícími prostřední článek, považoval za nerozhodnou. Z citovaného rozsudku Soudního dvora ve věci *Euro Tyre Holding* však vyplývá, že skutečnost, že koncový odběratel zajišťoval dopravu, nemůže být považována za skutečnost, která by umožňovala učinit závěr, že místo plnění u dodání, které bylo druhé v pořadí, tj. dodání stěžovatelce, bylo v zahraničí, jak dovozuje žalovaný. Naopak z výše uvedeného vyplývá, že pokud nejsou zjištěny zvláštní okolnosti, které by takovému závěru bránily, je zpravidla třeba zohlednit záměry kupujícího (tj. prostředního článku), jak byly vyjádřeny při transakci s původními dodavateli. V této souvislosti z podkladů shromážděných správcem daně v rámci mezinárodní spolupráce založených ve spisech i z dokumentů předložených stěžovatelkou vyplývá, že již při prvním dodání ve prospěch prostředních článků byl těmito jasně deklarován záměr vyvézt zboží z Rakouska, resp. Německa, do jiného členského státu (České republiky), původním dodavatelům byly prostředními články v tomto smyslu předány příslušné dokumenty ohledně registrace těchto prostředních článků v České republice k DPH a ohledně dopravce provádě-

dějícího na objednávku prostředních článků dopravu do České republiky a v souladu s těmito údaji jsou i dodací listy a přepravní doklady, jakož i informace zanesené rakouskými, popř. německými finančními orgány do elektronického systému EU pro výměnu informací týkajících DPH (tzv. VIES).

[56] Žalovaný dovozoval, že stěžovatelce bylo zboží dodáno ve skutečnosti již v cizině, respektive že stěžovatelka získala již při převzetí zboží k přepravě od původních dodavatelů v Rakousku a Německu právo nakládat se zbožím jako vlastník, z výpovědi jednatele komplementáře stěžovatelky pana Otakara L., který byl sepsán o zahájení daňové kontroly dne 5. 6. 2013. Na otázku správce daně: „*Jaké máte skladové kapacity?*“ pan Otakar L. uvedl: „*Většinou se neskladuje, jen čerpačky mají svoje nádrže. Řidič např. přijede s cisternou plnou na ČMO, když je to celé určeno zákazníkovi, který je někde dál, vypíše vnitropodnikovou přepravu, doveze k zákazníkovi. Ten např. neodebere celé jím objednané množství, v tom případě máme rezervu v nádržích našich čerpacích stanic nebo v areálu ČMO je cisterna na naftu maximálně na 18 tisíc a jedna stejná je na topný olej (ta je prázdná). Sklad jako takový nemáme, nejsme celním skladem. Co se týká vlastnictví zboží, teoreticky máme na faktuře napsáno, že vlastnictví přechází až po úhradě, ale de facto je moje v okamžiku, kdy ho vyvezu z celního skladu či dovezení do republiky.*“ Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že z věty pana Otakara L. použité žalovaným nevyplývá, že by se vztahovala specificky k sporným obchodním případům pohonných hmot pocházejících od původních dodavatelů v Rakousku či Německu a dodaných prostřednictvím českých společností tvořících prostřední článek. Navíc je třeba zdůraznit, že jednatel komplementáře se zde vyjadřoval k otázce tzv. výhrady vlastnického práva ujednané v obchodních vztazích s dodavateli stěžovatelky, tj. ke zcela odlišné otázce od nyní sporné otázky místa poskytnutí zdanitelného plnění. Ani samotná věta použitá žalovaným neobsahuje sdělení, které s ní žalovaný spojuje. Stěžovatelka tvrdí, že zakoupila pohonné

hmoty od prostředních článků po jejich dovezení do České republiky, respektive po jejich propuštění do volného oběhu z celního skladu, tedy s místem plnění v České republice. Výpověď Otakara L. je zcela v souladu s tímto tvrzením stěžovatelky. Naproti tomu závěr žalovaného, že stěžovatelka disponovala se zbožím jako vlastník již na území cizího státu (Rakousko, Německo), postrádá ve sdělení Otakara L. jakoukoli oporu, ba je s ním ve zřejmém rozporu.

[57] Pokud Nejvyšší správní soud v souladu s dosavadní judikaturou celkově hodnotí ucelený a logický okruh indicií ve vztahu k odůvodněné obavě týkající se prvku budoucího stanovení daně, musí konstatovat, že důvody, ze kterých žalovaný dovozuje pravděpodobnost budoucího stanovení daně, se jeví jako nedostatečné. Jakkoli bez komplexního dokazování a zjišťování veškerých relevantních okolností, které má, jak správně uvedl krajský soud, své místo v doměřovacím řízení, respektive v následném soudním řízení o přezkoumání dodatečných platebních výměrů, nelze vyloučit, že daň může být skutečně doměřena, důvody, které k tomu správce daně a žalovaný v odůvodnění svých rozhodnutí uvedli, tomu v tomto stadiu spíše nenasvědčují. Naopak žalovaný opomenul hodnotit řadu okolností, na které stěžovatelka ve svých podáních v daňovém řízení upozorňovala a které spíše nasvědčují správnosti jejího tvrzení o místu zdanitelného plnění v České republice. Takovými okolnostmi může být i pojistná smlouva, dispozice společností vystupujících jako prostřední články s nákladem během přepravy prováděné stěžovatelkou, o nichž vypovídali řidiči cisteren, případně i řádné plnění daňových povinností obchodními partnery stěžovatelky, kteří v řetězci vystupovali jako prostřední články a kteří dle svých prohlášení, jež žalovaný nerozporoval, za dovezené zboží řádně přiznali a odvedli daň z přidané hodnoty.

III.2.c) Důvody svědčící budoucí nedobytnosti daně

[58] Jak bylo uvedeno výše, nižší míru odůvodněné obavy (tj. pravděpodobnosti) ve vztahu k budoucímu stanovení daně lze

do určité míry kompenzovat vysokou mírou odůvodněné obavy ve vztahu k budoucí vy-
 možitelnosti této daně. To by mohlo umožnit
 vydání zajišťovacího příkazu i tehdy, pokud
 by sice byly dány pouze „slabé“ důvody k do-
 mněnce ohledně budoucího stanovení daně
 (jako je tomu v nyní posuzovaném případě,
 viz výše), avšak existovaly by např. jasné do-
 klady o snaze daňového subjektu zbavovat se
 postižitelného majetku, ukončovat podnika-
 telskou činnost, případně pokud by byl daňo-
 vý subjekt nekontaktní, se správcem daně by
 nespolupracoval či jeho dlouhodobý majetek
 by byl neobvykle malý apod. Takové „silné“
 důvody zakládající odůvodněné obavy ve
 vztahu k dobytosti daně však v nyní posuzo-
 vaném případě Nejvyšší správní soud neshle-
 dal. Za „silný“ důvod nelze v žádném případě
 pokládat samotnou skutečnost, že správcem
 daně předpokládána výše daně, jejímuž bu-
 doucímu stanovení však nasvědčují pouze
 „slabé“ důvody, převyšuje majetek či jmění
 daňového subjektu. Za „silný“ důvod nelze
 pokládat ani žalovaným uváděnou obecnou
 domněnku o rizikovosti obchodování s po-
 honnými hmotami. Naopak žalovaný nijak
 nevyvrátil tvrzení stěžovatelky zpochybňující
 obavy ohledně budoucí vyžádání daně,

tedy že stěžovatelka je dlouhodobě podnika-
 jící a finančně stabilizovanou osobou, vlastní
 jak nemovitosti, tak i movité věci značné hod-
 noty (např. cisternové vozy), má větší počet
 stálých zaměstnanců, v minulosti neměla da-
 ňové nedoplatky a placení daní se nevyhýba-
 la, má transparentní majetkovou strukturu,
 nezmenšovala svůj majetek, a dokonce po-
 skytla celnímu úřadu kauci podle § 6i zákona
 o pohonných hmotách formou bankovní zá-
 ruky apod. I ze spisů správních orgánů dále
 vyplývá, že stěžovatelka v průběhu řízení se
 správními orgány spolupracovala, reagovala
 na jejich výzvy atd.

III.2.d) Shrnutí

[59] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje,
 že po vyhodnocení všech relevantních okol-
 ností případu neshledal dostatečné důvody
 pro vydání zajišťovacího příkazu. Jakkoli
 nelze vyloučit budoucí stanovení daně, sku-
 tečnosti uváděné žalovaným v napadeném
 rozhodnutí pro takový závěr nepředstavují
 silnou oporu. Nejvyšší správní soud ani ne-
 shledal podstatné okolnosti, které by vzbuzo-
 valy odůvodněnou obavu ohledně budoucí
 dobytosti daně v intenzitě, která by umož-
 ňovala vydání zajišťovacího příkazu.

Ochranné známky: rozlišovací způsobilost

k § 4 písm. a) 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 znám-
 kách)

**Označení www.iadvokat.cz nelze zapsat do rejstříku ochranných známek na zá-
 kladě § 4 písm. a) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, neboť pro přihla-
 šované služby ve třídách 35 a 41 (reklamní, inzertní, propagační činnost, příprava
 a vyhotovení daňových přiznání, daňové poradenství, pomoc při řízení obchodní
 činnosti, obchodního a podnikového managementu, účetní poradenství a služby
 v oblasti účetnictví, vedení dražeb, vzdělávání, školení, výchova a vyučování, včetně
 výuky cizích jazyků a výuky právní, publikační činnost) není způsobilé odlišit služ-
 by jedné osoby od služeb jiné osoby. Toto označení nebudou průměrní spotřebitelé
 vnímat jako označení o původu přihlašovaných služeb, ale jako označení pro advo-
 kátní/právní a související služby poskytované prostřednictvím internetu, resp. jako
 internetové stránky, na nichž jsou uvedené služby nabízeny.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2015, čj. 9 As 23/2015-29)

Prejudikatura: rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 7. 1998, Gut Springenheide a Tusky (C-210/96, Recueil, s. I-4657).

Věc: JUDr. Zdeněk H. proti Úřadu průmyslového vlastnictví, za účasti České advokátní komory, o přihlášku ochranné známky, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 11. 2009 zamítl podle § 22 odst. 1 zákona o ochranných známkách přihlášku slovní ochranné známky ve znění „*www.iadvokat.cz*“ pro služby ve třídě 35 a 41, neboť přihlašované označení je vyloučeno ze zápisu do rejstříku ochranných známek na základě § 4 písm. a) zákona o ochranných známkách. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 2. 12. 2010 zamítl.

Proti rozhodnutí předsedy žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, kterou městský soud zamítl rozsudkem ze dne 18. 12. 2014, čj. 8 A 32/2011-45.

Žalobce mimo jiné namítal, že přihlašované označení je schopné/způsobilé odlišit jeho služby od služeb jiných subjektů.

Městský soud ve vztahu k přihlášeným službám zařazeným do třídy 35 podle Niceské dohody o mezinárodním třídění výrobků a služeb pro účely zápisu známek (č. 118/1979 Sb.; dále jen „Niceská dohoda“) konstatoval, že sice přímo nesouvisí s poskytováním právních služeb, nicméně lze jen stěží dospět k závěru, že přihlašované označení bude spotřebitel ve vztahu k přihlášeným službám (tj. reklamní, inzertní, propagační činnost, příprava a vyhotovení daňových přiznání, daňové poradenství, pomoc při řízení obchodní činnosti, obchodního a podnikového managementu, účetní poradenství a služby v oblasti účetnictví, vedení dražeb) vnímat jako ochrannou známku. Spotřebitel nebude schopen podle přihlašovaného označení „*www.iadvokat.cz*“ rozlišit služby pocházející od žalobce a bude se pravděpodobně domnívat, že se jedná o služby související s advokátní činností, aniž by přihlašované označení vnímal jako sdělení o původu poskytovaných služeb. Obvyklá slova užívaná v běžném jazyce sice mohou mít rozlišovací způsobilost, pokud jejich význam nijak nesouvisí

se službami, které jsou jimi označovány, nicméně v posuzované věci nebude průměrný spotřebitel označení „*www.iadvokat.cz*“ pro přihlašované služby ve třídě 35 vnímat jako označení fantazijní, tudíž označení s rozlišovací způsobilostí. Přihlašované označení tak nebude pro tyto služby plnit funkci ochranné známky.

Co se týče služeb přihlášených ve třídě 41 podle Niceské dohody (vzdělávání, školení, výchova a vyučování, včetně výuky cizích jazyků a výuky právní, publikační činnost), jejich účelem je vzdělávání, resp. rozvoj duševních vlastností osob a s nimi úzce související publikační činnost. Tyto služby je dle městského soudu třeba posuzovat s ohledem na jejich účel. Jakékoliv formy vzdělávání a publikační činnost poskytované pod označením „*www.iadvokat.cz*“ bude průměrný spotřebitel vnímat jako služby přímo související s právním vzděláváním a jako služby úzce související s činností advokáta, neboť není neobvyklé, že advokáti vykonávají vzdělávací a publikační činnost.

Kromě toho žádá další skutečnost nemožňuje mít za to, že spojení tvořené běžnými a obvyklými prvky „*i*“ a „*advokat*“ je nezvyklé nebo má vlastní význam, který ve vnímání dotčené veřejnosti odliší služby přihlašovatele od služeb, které mají jiný obchodní původ. Relevantní veřejnost dotčené označení vnímá jako informace ohledně povahy služeb, které označuje, a nikoli jako údaj o původu dotčených služeb.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel trval na svém názoru, že přihlašované označení má rozlišovací způsobilost ve vztahu ke službám ve třídách 35 a 41. Složeninu „*www.iadvokat.cz*“ může relevantní spotřebitel vnímat jako označení pro poskytování advokátních/právních služeb elektronickou cestou, resp. internetové stránky, na nichž

se tyto služby poskytují. Toto označení tedy nesouvisí s přihlašovanými službami ve třídách 35 a 41, neodkazuje na ně a nepopisuje je. Není pak důvod se domnívat, že by toto označení se zcela jiným obvyklým významem nemohlo odlišovat služby ve třídách 35 a 41 pocházející od stěžovatele, když advokáti nejsou jejich primárními a nejobvyklejšími poskytovateli. To platí tím spíše za situace, kdy stěžovatel má zaregistrovány internetové domény www.iadvokat.cz, www.iadvokat.eu a www.iadvokat.hk, s nimiž si jej spotřebitelé spojují a v souvislosti s nimiž je spotřebitelům známý. Právní názor městského soudu opomíjí právě tu skutečnost, že přihlašované označení má zcela jiný obvyklý význam než služby ve třídách 35 a 41 a na tyto služby přímo neodkazuje.

Dle vyjádření žalovaného k podané žalobě je označení „www.iadvokat.cz“ vytvořeno způsobem postrádajícím jakoukoli fantazijnost. Průměrný spotřebitel zná jeho význam. V důsledku toho označení postrádá schopnost rozlišit výrobky a služby pocházející od různých poskytovatelů. Tato schopnost je však přímo pojmovým znakem ochranné známky. Ani takovým manévrem, jakým bylo omezení ochrany, jež by měla vzniknout zápisem označení do rejstříku, nebyla překlenuta zápisná nezpůsobilost celého označení. Na nezpůsobilosti přihlášeného označení být ochrannou známkou nic nemění ani okolnost registrace internetových domén, které samy o sobě nejsou předmětem průmyslových práv uznaných v průběhu veřejnoprávního řízení, ale jde o smluvně získané právo soukromoprávní povahy. Na označení domény nejsou kladeny požadavky, jaké zákon klade na označení, jež by mělo být zapsáno do rejstříku ochranných známek.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [28] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k posouzení kasačních námitek

směřujících do věcného posouzení sporu, tj. zápisné způsobilosti přihlašovaného označení. Podle § 4 písm. a) zákona o ochranných známkách se do rejstříku „*nezapíše označení, které nemůže tvořit ochrannou známku ve smyslu § 1*“. Podle § 1 zákona o ochranných známkách může být ochrannou známkou „*za podmínek stanovených tímto zákonem jakékoliv označení schopné grafického znázornění, zejména slova, včetně osobních jmen, barvy, kresby, písmena, číslice, tvar výrobku nebo jeho obal, pokud je toto označení způsobilé odlišit výrobky nebo služby jedné osoby od výrobků nebo služeb jiné osoby*“.

[29] Předseda žalovaného i městský soud dospěli k závěru, že přihlašované označení „www.iadvokat.cz“ není ve vztahu k přihlašovaným službám ve třídách 35 a 41 způsobilé odlišit výrobky nebo služby jedné osoby od výrobků nebo služeb jiné osoby, tedy že není u přihlašovaného označení naplněna druhá z podmínek § 1 zákona o ochranných známkách. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem ztotožňuje.

[30] Jak správně konstatoval předseda žalovaného i městský soud (a stěžovatel tyto závěry v kasační stížnosti opakuje a nic proti nim nenamítá), přihlašované označení bude relevantní průměrný spotřebitel (k pojmu průměrného spotřebitele viz rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 7. 1998, *Gut Springenheide a Tusky*, C-210/96, Recueil, s. I-4657, popř. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 3. 2013, sp. zn. 23 Cdo 1757/2012) vnímat jako označení pro poskytování advokátních/právních služeb elektronickou cestou / prostřednictvím internetu. Popřípadě bude takovéto označení vnímat jako internetové stránky, na nichž jsou advokátní/právní služby nabízeny.

[31] V projednávané věci je označení „www.iadvokat.cz“ přihlašováno pro služby ve třídě 35 (reklamní, inzertní, propagační činnost, příprava a vyhotovení daňových priznání, daňové poradenství, pomoc při řízení obchodní činnosti, obchodního a podnikového managementu, účetní poradenství a služby v oblasti účetnictví, vedení dražeb)

a 41 (vzdělávání, školení, výchova a vyučování, včetně výuky cizích jazyků a výuky právní, publikační činnost). Je pravdou, že přihlašované označení na tyto služby nijak neodkazuje, nepopisuje je, ani s nimi bezprostředně nesouvisí. Na druhou stranu nelze odhlédnout od toho, že advokáti často uvedené služby poskytují (ačkoliv lze souhlasit se stěžovatelem v tom, že se zpravidla nejedná o primární a nejobvyklejší poskytovatele těchto služeb). Není nijak neobvyklé, pokud advokát poskytuje poradenství v oblasti daní (což ostatně § 2 zákona č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komore daňových poradců České republiky, advokátům umožňuje), poradenství v oblasti účetnictví či managementu. Advokáti rovněž běžně poskytují vzdělávání/školení zejména v oblasti práva a v této oblasti i běžně publikují.

[32] Průměrní spotřebitelé nebudou přihlašované označení „*www.iadvokat.cz*“ vnímat jako označení o původu přihlašovaných služeb (tedy v tom smyslu, že by si na základě tohoto označení identifikovali konkrétního poskytovatele přihlašovaných služeb), ale budou toto označení vnímat jako označení pro advokátní/právní a související služby poskytované prostřednictvím internetu (elektronickou cestou), resp. jako internetové stránky, na nichž jsou uvedené služby nabízeny. Při přečtení označení „*www.iadvokat.cz*“ se tedy průměrnému spotřebiteli nevybaví konkrétní poskytovatel služeb (konkrétní osoba), ale pouze to, že se jedná o poskytování právních a souvisejících služeb advokátem (příslušníkem této profese zapsaným v seznamu advokátů vedeném Českou advokátní komorou) prostřednictvím internetu, resp. že se jedná o internetové stránky, jejichž prostřednictvím jsou tyto služby nabízeny.

[33] Je pravdou, že přihlašované označení je způsobilé v rámci přihlašovaných služeb odlišit tu skutečnost, že je služba poskytovaná advokátem, jakožto osobou zapsanou v seznamu advokátů vedeném Českou advokátní komorou, na rozdíl od služeb poskytovaných jinými osobami (např. daňovými poradci, ekonomickými poradci či jinými právníky – lektory v oblasti práva). Tato skutečnost však

neznamená, že by přihlašované označení mělo dostatečnou rozlišovací způsobilost ve smyslu § 1 zákona o ochranných známkách, protože ačkoliv je přihlašované označení způsobilé odlišit, že se jedná o služby poskytované advokátem (a nikoliv jinou osobou), není již způsobilé odlišit, o jakého konkrétního advokáta se jedná (za situace, kdy advokáti přihlašované služby běžně poskytují). Základním znakem ochranné známky je však dle § 1 zákona o ochranných známkách způsobilost odlišit výrobky či služby jedné konkrétní osoby od výrobků či služeb jiných osob.

[34] Běžně používaná slova mohou mít rozlišovací způsobilost, pokud konkrétní běžně používané slovo nijak nesouvisí s výrobky nebo službami, pro něž je přihlašováno. Jako příklad takového označení lze uvést označení *apple* (anglicky jablko) pro počítače nebo označení *camel* (anglicky velbloud) pro cigarety. V těchto případech si průměrný spotřebitel uvedená slova nijak nespojí s uvedenými výrobky, bude je tedy pro uvedené výrobky vnímat jako označení vymyšlená, nesouvisející. Takováto označení mohou pro nesouvisející výrobky/služby tvořit ochrannou známku. V posuzovaném případě je však situace odlišná. Právě z toho důvodu, že přihlašované služby jsou advokáty běžně poskytovány (viz výše), nebudou průměrní spotřebitelé označení „*www.iadvokat.cz*“ pro přihlašované služby vnímat jako označení vymyšlené, bez souvislosti s přihlašovanými službami, resp. bez souvislosti s advokáty, jakožto příslušníky specifické profese. Takovéto označení tedy nemůže pro přihlašované služby tvořit ochrannou známku.

[35] Poukaz stěžovatele na to, že má zaregistrovány internetové domény *www.iadvokat.cz*, *www.iadvokat.eu* a *www.iadvokat.hk*, není v posuzované věci nijak relevantní. Internetové domény nejsou průmyslovým právem, které by se zákonem upraveným způsobem zapisovalo do určitého rejstříku. Jedná se o smluvně získané právo soukromoprávní povahy. Rovněž je nezbytné poukázat na to, že jako doménu lze zaregistrovat v podstatě jakoukoliv technicky přípustnou kombinaci znaků a číslic, pokud dosud není zaregistro-

vána (srov. Kupka, P. Doména jako ochranná známka? *Právní zpravodaj*, 2003, č. 1, s. 6). Na zápis ochranné známky se oproti tomu uplatní zákonná úprava, která klade na zapísovanou označení jisté požadavky (viz § 4 až 7 zákona o ochranných známkách).

[36] Nezbytvá než poukázat na to, že stěžovatelova přihláška ochranné známky byla zamítnuta na základě § 4 písm. a) zákona

o ochranných známkách, neboť přihlašované označení nemůže tvořit ochrannou známku. V takovém případě pak nepřipadá v úvahu získání rozlišovací způsobilosti užíváním v obchodním styku ve smyslu § 5 zákona o ochranných známkách. Tvrzení stěžovatele, že si jej spotřebitelé s jím zaregistrovanými doménami spojují a v souvislosti s nimi je jim znám, tedy není nikterak relevantní.

3370

Hospodářská soutěž: negativní výlučná kontrola; část soutěžitele

k § 12 odst. 4 a § 14 odst. 4 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 361/2005 Sb.

I. Pro naplnění pojmu negativní výlučné kontroly (obecně k pojmu kontrola viz § 12 odst. 4 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže) je nezbytné kumulativní naplnění tří podmínek: 1) kontrolující soutěžitel je zároveň společníkem v kontrolovaném soutěžiteli, 2) kontrolující soutěžitel je schopen výkonem svých hlasovacích práv blokovat rozhodnutí kontrolovaného soutěžitele a 3) kontrolující soutěžitel sám není schopen svá rozhodnutí prosadit.

II. Za část soutěžitele ve smyslu § 14 odst. 4 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, je nutno považovat část soutěžitele představující relativně samostatnou hospodářskou jednotku bez ohledu na její právní status, která generuje vlastní obrat oddělitelný od obratu soutěžitele, jehož je součástí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, čj. 10 As 180/2014-85)

Prejudikatura: č. 1776/2009 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 4. 1991, Höfner a Elser proti Macrotron (C-41/90, Recueil, s. I-1979), a rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 10. 3. 1992, Shell proti Komisi (T-11/89, Recueil, s. II-757).

Věc: Akciová společnost BEST proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný zahájil na základě podnětu ze dne 10. 3. 2009 předběžné šetření za účelem zjištění, zda tím, že žalobkyně nabyla akcií představující 50% podíl na základním kapitálu společnosti BETA Olomouc, a. s., a vykonávala práva vyplývající pro ni z vlastnictví této akcie, uskutečňovala spojení v rozporu s § 18 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. V průběhu předběžného šetření si žalovaný vyzámatal od žalobkyně i od společnosti BETA informace o obretech obou soutěžitelů, jejich fungování a o způsobu výkonu hlasovacích práv žalobkyní na valných hromadách společnosti BETA v souvislosti s vlastnictvím výše uvedené akcie.

Zjištění z předběžného šetření vedla žalovaného k zahájení správního řízení dne 27. 1. 2010 ve věci možného porušení § 18 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, k provedení dalšího dokazování a následně k závěru, že žalobkyně tento správní delikt spáchala. Žalovaný tak rozhodnutím ze dne 18. 3. 2011 uložil žalobkyni pokutu ve výši 517 000 Kč za spáchání správního deliktu dle § 22a odst. 1 písm. d) zákona o ochraně hospodářské soutěže. Dle žalovaného žalobkyně uskutečňovala spojení soutěžitelů před podáním návrhu na zahájení řízení o povolení spojení soutěžitelů a před právní mocí rozhodnutí žalovaného, kterým se spojení

povoluje, tím, že v období od 5. 11. 2008 do 6. 7. 2010 jako akcionář společnosti BETA disponující jednou akcií představující 50% podíl na základním kapitálu a hlasovacích právech této společnosti vykonávala svá hlasovací práva na valných hromadách společnosti BETA ve dnech 5. 11. 2008, 1. 12. 2008, 30. 3. 2009, 11. 5. 2009, 21. 8. 2009, a tím, že vykonávala rozhodující vliv na činnost společnosti BETA rozesláním dopisu ze dne 23. 2. 2009 nazvaného „Varování“ bankám financujícím činnost společnosti BETA, v němž vyjádřila nesouhlas s investičními záměry společnosti. Žalobkyně spáchala uvedený správní delikt dále tím, že ode dne 8. 10. 2009, coby akcionář společnosti BETA disponující dvěma akciemi představujícími 100% podíl na základním kapitálu a hlasovacích právech této společnosti, vykonávala svá hlasovací práva na valných hromadách ve dnech 8. 10. 2009 a 18. 11. 2009 a že prostřednictvím jí zvoleného představenstva zajistila dne 8. 10. 2009 volbu předsedy a místopředsedy představenstva a zajistila uzavření provozních kapacit společnosti BETA (závodů Frýdek-Místek a Přelouč), které vyráběly betonové výrobky pro stavební účely, a uzavření zákaznických nevýrobních center v Olomouci, Brně a Lhotce nad Bečvou ke dni 31. 12. 2009.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí prvního stupně rozklad, o němž rozhodl předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 9. 3. 2012 tak, že upřesnil znění výroku a uloženou pokutu zvýšil na 617 000 Kč. Ve zbývající části rozhodnutí prvního stupně potvrdil.

Proti rozhodnutí předsedy žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně. Krajský soud svým rozhodnutím ze dne 26. 6. 2014, čj. 29 Af 64/2012-147, žalobu zamítl. Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že se krajský soud ztotožnil s vypořádáním věci předsedou žalovaného. Krajský soud posoudil znění výroku rozhodnutí předsedy žalovaného a dospěl k závěru, že není úplně bezvadný, neboť v něm chybí uvedení zákonného ustanovení, podle něhož byl klasifikován správní delikt. Konstatoval nicméně, že tato vada neměla vliv na zákonost správního rozhodnutí. Z výroku samot-

ného i z odůvodnění rozhodnutí předsedy žalovaného je zcela zřejmé, jakého správního deliktu se žalobkyně dopustila, které ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže porušila a podle jakého ustanovení jí byla uložena pokuta. K námitce týkající se porušení zákazu změny rozhodnutí v neprospěch účastníka podávajícího rozklad krajský soud uvedl, že neshledal rozpor s ústavním pořádkem. Poukázal na judikaturu Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá, že z právní úpravy v oblasti správního trestání nelze dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele. Správní řád sám v § 90 odst. 3 uvádí případy, kdy lze tento zákaz porušit. Podle krajského soudu byl soulad § 25a zákona o ochraně hospodářské soutěže s ústavním pořádkem deklarován i Ústavním soudem.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž namítala, že předseda žalovaného svým rozhodnutím porušil zásadu zákazu reformace *in peius*. Výrok rozhodnutí předsedy žalovaného byl nepřezkoumatelný, neboť neuvedl, jakého deliktu se stěžovatelka dopustila, podle jakého ustanovení a v jakém znění. Obdobnou vadou trpělo i rozhodnutí prvního stupně, což podle stěžovatelky konstatoval i krajský soud. Stěžovatelka zpochybnila závěr soudu a předsedy žalovaného, podle něhož byl žalovaný oprávněn vyžadovat informace po stěžovatce i bez zahájení správního řízení. Vyžadované informace navíc neměly vztah k předmětu správního řízení. Podle kasační stížnosti byl předmět řízení v prvotním oznámení vymezen velmi vágně. Jeho pozdější specifikaci, resp. rozšíření, až po devíti měsících od zahájení řízení považovala stěžovatelka za nezákonné. Ve vztahu k uložené pokutě stěžovatelka namítla, že dobrou víru nemohla ztratit pouhou žádostí o doplňující informace. Tuto dobrou víru v ní navíc vzbudil žalovaný sdělením, podle něhož spojený nepodléhalo posouzení úřadu. Stěžovatelce přitom nebylo ze žádosti o doplňující informace zřejmé, proč došlo k názorovému obratu žalovaného. V tomto ohledu stěžovatelka dále namítla, že uložená sankce

byla nepřiměřená, neboť v následném řízení o povolení spojení soutěžitelů (stěžovatelka a společnost BETA) bylo toto spojení povoleno s tím, že nebude mít závažný negativní dopad na hospodářskou soutěž. Správní orgán nadto nezkoumal materiální stránku deliktu, tedy zda jednáním stěžovatelky došlo k narušení nebo ovlivnění hospodářské soutěže.

Stěžovatelka dále namítala, že v projednávané věci nebyly splněny podmínky pro posuzování spojení žalovaným. Stěžovatelka se tedy nemohla dopustit zákazu uskutečňování spojení ve smyslu § 18 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Stěžovatelka nezískala nabytím akcie představující 50% podíl možnost jakkoli přímo či nepřímo kontrolovat společnost BETA. Takovou kontrolu mohl vykonávat pouze Ing. O., vlastník zbývající akcie, který byl navíc členem představenstva společnosti. Společnost BETA proto mohla být pouze pod jeho vlivem. Stěžovatelka byla schopna svou činnost maximálně zachovat *status quo*. Negativní výlučnou kontrolou se podle stěžovatelky rozumí pouze případy, kdy jeden akcionář vlastní 50% podíl a zbývající podíl je rozdělen mezi víc společníků. O takový případ zjevně nešlo.

Spojující se soutěžitelé podle kasační stížnosti nedosahovali zákonem předpokládaných hodnot obrátu. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nabytím první akcie získala pouze 50% podíl ve společnosti BETA, měl žalovaný započíst pouze 50 % z obrátu společnosti BETA podle § 14 odst. 4 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Společný obrát obou soutěžitelů na základě těchto skutečností nemohl dosáhnout prahové hodnoty 1,5 miliardy Kč.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V.

Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

(...) [33] Za stěžejní lze označit námitky stěžovatelky proti závěru správních orgánů i krajského soudu, podle něhož spojení společnosti BETA a stěžovatelky podléhalo po-

volovací pravomoci žalovaného. Stěžovatelka zpochybnila způsob hodnocení výkonu kontroly nad společností BETA i způsob výpočtu obrátů obou soutěžitelů.

[34] Ke spojení soutěžitelů dochází podle § 12 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže *„fúzí dvou nebo více na trhu dříve samostatně působících soutěžitelů“*. Podle odstavce 3 písm. a) téhož ustanovení se za spojení považuje rovněž, *„jestliže jedna nebo více osob, které nejsou podnikateli, ale kontroloují již alespoň jednoho soutěžitele, anebo jestliže jeden nebo více podnikatelů získá možnost přímo nebo nepřímo kontrolovat jiného soutěžitele, zejména nabytím účastnických cenných papírů, obchodních nebo členských podílů“*.

[35] Stěžovatelka nabyla dne 22. 9. 2008 jednu akcii společnosti BETA představující 50% podíl na základním kapitálu a hlasovacích právech této společnosti. Pro projednávanou věc je nezbytné posoudit, zda stěžovatelka tímto způsobem získala možnost reálného výkonu kontroly nad společností BETA coby konkurenčním soutěžitelem. Kontrolou se dle § 12 odst. 4 zákona o ochraně hospodářské soutěže rozumí *„možnost vykonávat na základě právních nebo faktických skutečností rozhodující vliv na činnost jiného soutěžitele, zejména na základě vlastnického práva nebo práva užívání k podniku kontrolovaného soutěžitele nebo jeho části, anebo práva nebo jiné právní skutečnosti, které poskytují rozhodující vliv na složení, hlasování a rozhodování orgánů kontrolovaného soutěžitele“*.

[36] Krajský soud k této námitce stěžovatelky poukázal na to, že zákon o ochraně hospodářské soutěže byl přijat na základě nařízení Rady (ES) č. 139/2004 o kontrole spojování podniků. Vzhledem k nutnosti eurokonformního výkladu soutěžního práva odkázal krajský soud na Konsolidované sdělení Komise k otázkám příslušnosti podle nařízení (ES) č. 139/2004 o kontrole spojování podniků (dále jen „sdělení Komise“). Toto sdělení představuje v oblasti soutěžního práva významné výkladové vodítko, tzv. *soft law*. Na případ stěžovatelky žalovaný i kraj-

ský soud aplikovali pojem tzv. negativní výlučné kontroly. Jedná se o případy, kdy podle odstavce 54 sdělení Komise určitý společník může „výkonem práva veta sám zabránit strategickým rozhodnutím podniku, aniž je naopak schopen takováto rozhodnutí prosadit“. Obdobně pojem negativní výlučné kontroly interpretuje i odborná literatura (viz Munková, J.; Kindl, J.; Svoboda, P. *Soutěžní právo*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 396, nebo Raus, D. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer, 2014, s. 300).

[37] Podle stanov společnosti byla valná hromada usnášeníschopná pouze v případě, že byli přítomni akcionáři vlastníci alespoň 30% podíl na základním kapitálu. Valná hromada přitom rozhodovala prostou většinou. Byli-li přítomni oba akcionáři, pak k přijetí rozhodnutí bylo zapotřebí konsenzu obou akcionářů. Ze správního spisu, konkrétně ze zápisů z valných hromad vyplývá, že stěžovatelka na valných hromadách konaných ve dnech 5. 11. 2008, 1. 12. 2008, 30. 3. 2009, 11. 5. 2009 a 21. 8. 2009 (na nichž byli přítomni stěžovatelka i Ing. O., tj. oba akcionáři) vykonávala svá hlasovací práva spojená s vlastnictvím akcie takovým způsobem, že byla schopna zablokovat jakékoli strategické rozhodnutí valné hromady společnosti BETA. Na valných hromadách proto nebylo možné dosáhnout konsenzu ohledně otázek zvýšení počtu členů představenstva, volby členů představenstva, podpory kroků členů představenstva k udržení a zachování vztahů k peněžním ústavům, projednání investičního záměru společnosti na vybudování provozu výroby zámkové a ploché dlažby v Ostravě-Hrabové, projednání změny stanov společnosti, volby orgánů mimořádné valné hromady a hlasování o účetní závěrce. Stěžovatelka též zablokovala financování investičních záměrů společnosti BETA tím, že z pozice akcionáře informovala banky působící v místě sídla společnosti o napjaté situaci mezi akcionáři a o nemožnosti prosadit investiční záměry, s nimiž zároveň vyjádřila nesouhlas.

[38] Stěžovatelka namítala, že výkon negativní výlučné kontroly je možný pouze za

situace, kdy jeden společník vlastní 50% podíl ve společnosti a zbylých 50 % je rozděleno mezi vícero společníků nebo je-li pro strategická rozhodnutí předepsána jednomyslnost, což představuje stav, kdy jeden ze společníků může sám vykonávat právo veta bez ohledu na rozsah svého podílu. O tyto případy přitom v projednávané věci nejde. Tato argumentace se opírá o znění odstavce 58 sdělení Komise. Stěžovatelka nicméně opomíjí, že i samotné sdělení Komise uvádí, že se jedná pouze o typický případ negativní výlučné kontroly. Nejde tedy o všeobíhající taxativní výčet možných situací výkonu negativní výlučné kontroly.

[39] Pro určení, že se v určitém jednotlivém případě jedná o výkon negativní výlučné kontroly, je nezbytné kumulativní splnění několika podmínek. Kontrolující soutěžitel, který je zároveň společníkem v jiném soutěžiteli, musí být schopen výkonem svých hlasovacích práv blokovat rozhodnutí tohoto soutěžitele a sám nemá možnost prosadit svá rozhodnutí. Za případ negativní výlučné kontroly je proto mimo příklad zmíněný stěžovatelkou nutno považovat i situaci dvou akcionářů vlastnicích stejný podíl v soutěžiteli, kdy jeden z nich, který je soutěžitelem, vykonává na tuto společnost svůj vliv způsobem, na jehož základě dokáže zablokovat přijetí jakéhokoli strategického rozhodnutí, přičemž sám svá rozhodnutí nedokáže prosadit. S ohledem na výše uvedené skutečnosti je zřejmé, že stěžovatelka nad společností BETA negativní výlučnou kontrolu vykonávala, neboť sama svým hlasováním založeným na 50% podílu úspěšně zablokovala na uvedených valných hromadách přijetí jakéhokoli rozhodnutí a zabránila společnosti BETA v čerpání úvěrů pro investiční záměry. Stěžovatelka ostatně sama v žalobě i v kasační stížnosti přiznala, že ve společnosti BETA zachovávala *status quo*.

[40] Kontrolu nad společností BETA mohl dle kasační stížnosti vykonávat pouze Ing. O., coby vlastník zbývající akcie a člen představenstva společnosti. Představenstvo nicméně nerozhodovalo o strategických rozhodnutích společnosti a navíc nebylo po podstatnou

dobu usnášeníschopné, neboť jediným jeho členem byl Ing. O. Toho zároveň nebylo možné považovat za soutěžitele ve smyslu zákona o ochraně hospodářské soutěže, nejedná se o podnikatele, ale pouze vlastníka akcie. Soutěžiteli v projednávané věci byli stěžovatelka a společnost BETA.

[41] Nejvyšší správní soud se na základě shora uvedeného ztotožnil s posouzením krajského soudu, podle něhož stěžovatelka vykonávala nad společností BETA negativní výlučnou kontrolu.

[42] Stěžovatelka dále nesouhlasila s hodnocením správních orgánů a krajského soudu, podle něhož její obrat společně s obratem společnosti BETA dosahoval 1,5 miliardy Kč, a že tak měla povinnost podat návrh žalovanému na povolení spojení soutěžitelů. Stěžovatelka získala nabytím první akcie pouze 50% podíl na druhém soutěžiteli, proto měl být při výpočtu obratu zahrnut obrat společnosti BETA pouze ve výši 50%. Pokud by žalovaný postupoval tímto způsobem, nedošlo by k naplnění obratových kritérií.

[43] Námitka stěžovatelky se opírá o § 14 odst. 4 zákona o ochraně hospodářské soutěže, podle kterého „[s]pojuje-li se pouze část soutěžitele, do čistého obratu se zahrnuje pouze ta část obratu, kterého dosáhla spojující se část soutěžitele“. Nejvyšší správní soud považuje za vhodné v tomto ohledu nejprve vyložit pojem soutěžitel. Na základě § 2 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže se soutěžiteli „rozumí fyzické a právnické osoby, jejich sdružení, sdružení těchto sdružení a jiné formy seskupování, a to i v případě, že tato sdružení a seskupení nejsou právníky osobami, pokud se účastní hospodářské soutěže nebo ji mohou svou činností ovlivňovat, i když nejsou podnikateli“. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2007, čj. 5 As 61/2005-183, č. 1776/2009 Sb. NSS, vyplývá, že při interpretaci pojmu soutěžitel je třeba vycházet z práva Evropské unie. Za soutěžitele ve světle judikatury Soudního dvora Evropské unie je nutno považovat každou jednotku vykonávající hospodářskou činnost bez ohledu na její právní formu a způsob jejího financování.

Pro oblast soutěžního práva je tedy zapotřebí rozlišovat pojem soutěžitele a pojem podnikající fyzické a právnické osoby, neboť pojem soutěžitel zahrnuje i subjekty vykonávající hospodářskou činnost a nemající vnitrostátním právem určený právní status. Může se tak jednat například o nadnárodní koncerny, sdružení podnikajících osob a podobně (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 4. 1991, *Höfner a Elser proti Macrotron*, C-41/90, Recueil, s. I-1979, nebo rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 10. 3. 1992, *Shell proti Komisi*, T-11/89, Recueil, s. II-757).

[44] Ve smyslu výše uvedeného je nezbytné vykládat i § 14 odst. 4 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Nabytím části soutěžitele se rozumí nabytí samostatné hospodářské jednotky bez ohledu na její právní status. Pro to, aby do společného obratu spojujících se soutěžitelů mohla být započítána pouze ta část obratu, kterého dosáhla spojující se část soutěžitele, musí tato část soutěžitele svůj vlastní obrat také generovat. Typickým případem nabytí části soutěžitele jiným soutěžitelem je například nabytí společnosti, která je součástí nadnárodního koncernu. V takovém případě se totiž koncern považuje za samostatného soutěžitele a společnost je jeho částí, přičemž i ona sama může naplňovat pojmové znaky soutěžitele. Podle citovaného ustanovení by se v takovém případě do společného obratu započítal obrat soutěžitele, který nabývá část jiného soutěžitele (např. dceřině společnosti) a obrat, kterého samostatně dosáhla tato část jiného soutěžitele. V úvahu se vždy tedy bere obrat související s částmi, které jsou předmětem spojení (srov. *Raus, D.*, op. cit., s. 328).

[45] Na základě uvedeného výkladu nelze přijmout interpretaci stěžovatelky, podle které, získala-li 50% podíl ve společnosti BETA, pak měl být započten obrat společnosti pouze ve výši 50%. Stěžovatelka totiž nezískala kontrolu pouze nad částí společnosti BETA. Kontrolu vykonávala ve vztahu k celé společnosti. Nelze též oddělit část společnosti BETA, kterou stěžovatelka získala. Získala toliko 50% podíl na základním kapitálu a hlásovacích právech. Tyto aspekty však nejsou

oddělitelné od zbytku společnosti BETA, nabytý podíl také negeneroval samostatný obrat. Obrat generovala společnost BETA jako celek. Účastníky spojení v posuzované věci proto nebyly stěžovatelka a část společnosti BETA; naopak jednalo se o spojení dvou

samostatných celých soutěžitelů. Žalovaný proto správně do výpočtu společného obratu zahrnul celý obrat, jehož společnost BETA dosáhla za příslušné období. Krajský soud s tímto postupem vyjádřil souhlas a Nejvyšší správní soud se s ním ztotožnil. (...)

3371

Pozemní komunikace: veřejně přístupná účelová komunikace; souhlas vlastníka; nutná komunikační potřeba

k § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákonů č. 152/2011 Sb. a č. 196/2012 Sb.³⁾

Souhlas vlastníka je tím znakem veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), u něhož je třeba zhodnotit, zda cestu užíval blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost). Znak nutné komunikační potřeby se naopak zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Oba uvedené znaky musí být naplněny, aby bylo možno na soukromém pozemku deklarovat veřejnou cestu, avšak zkoumat je třeba každý z nich zvlášť.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015-14)

Prejudikatura: č. 2028/2010 Sb. NSS, č. 2370/2011 Sb. NSS a č. 2826/2013 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 2/2008 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 268/06).

Věc: a) Zdeněk B. a b) Hana K. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o určení účelové komunikace, o kasační stížnosti žalovaného.

Obecní úřad Vřesina (dále jen „obecní úřad“) zamítl rozhodnutím ze dne 7. 12. 2013 žádost žalobců, aby deklaroval, že se na pozemku parc. č. 1348 v k. ú. Vřesina u Bílovice nachází účelová komunikace. Obecní úřad dospěl po provedeném dokazování k závěru, že cesta, která se nachází na uvedeném pozemku, patřícímu jiné fyzické osobě, a vede k domu žalobců, není účelovou komunikací ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 12. 4. 2013 zamítl odvolání žalobců a potvrdil uvedený závěr.

Rozhodnutí žalovaného napadli žalobci žalobou, které Krajský soud v Ostravě rozsudkem dne 27. 8. 2015, čj. 22 A 52/2013-30, vyhověl. Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil s odůvodněním, že se v rozhodnutí nezabýval odvolací námitkou žalobců, v níž

uváděli, že cesta byla historicky veřejností užívána. Podle krajského soudu se s otázkou užívání cesty veřejností nevyrovnal ani obecní úřad v rozhodnutí I. stupně, ani žalovaný v rozhodnutí napadeném správní žalobou. Podle krajského soudu se přitom „jedná o otázku, jejichž posouzení je nezbytné pro závěr o tom, zda tu alespoň konkludentně (mlčky) došlo k ‚darování‘ předmětného pozemku k obecnému užívání jako veřejně přístupné účelové komunikace. Bez vyhodnocení těchto skutečností je napadené rozhodnutí předčasné a nepřezkoumatelné.“

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. V ní namítal, že historické užívání cesty veřejností nebylo v řízení před obecním úřadem prokázáno a že uvedenou odvolací námitkou se zabýval v napadeném odvolacím rozhodnutí

³⁾ S účinností od 31. 12. 2015 byl § 7 odst. 1 dále změněn zákonem č. 268/2015 Sb.

na s. 4 a násl. Svou argumentaci zde obsaženou shrnul v kasační stížnosti takto: „S odvoláním na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99, č. 2370/2011 Sb. NSS, [stěžovatel] uvedl, že podmínkou deklarace veřejně přístupné účelové komunikace je zjištění skutečné potřeby veřejnosti (všech resp. každého) v podstatě neomezeně užívat pozemek nebo část pozemku soukromého vlastníka. Dále [stěžovatel] uvedl, že vlastníci nemovitostí, kterým komunikace slouží k dosažení spojení s navazujícími silničními sítěmi, jak uvádí [žalobci], skutečně tvoří okruh osob (skupinu). Pokud by komunikaci skutečně veřejnost využívala, pak by byl počet uživatelů v podstatě neomezený. Silniční správní úřad uvedl, že předmětný pozemek mohou užívat i jiné osoby, které svá práva odvozuji od vlastnických práv vlastníků rekreačních chat. K tomu [stěžovatel] uvedl, že tolerování pohybu dalších vyjmenovaných subjektů, které uvádí [žalobci], lze považovat za určitý závazek (obligaci) vlastníka předmětného pozemku. Konstatoval rovněž, že nahodilému pohybu jiných osob nelze zcela zabránit. Dle názoru [stěžovatele] tím vyvrátil tvrzené historické užívání veřejnosti, zatímco akceptoval užívání ‚předků [žalobce a]) i ostatních sousedů a vlastníků‘. [Stěžovatel] rovněž konstatoval, že zde nepochybně existuje konkludentní souhlas vlastníka pozemku parc. č. 1348, ale ten se týká jen určitého okruhu fyzických a právnických osob. [Stěžovatel] dále uvedl, že uzavření dohody o zřízení práva osobního užívání pozemku za účelem výstavby rodinného domu není možno vykládat jako akt vlastníka pozemku (v této chvíli již bývalého), kterým by vyjádřil svůj souhlas s obecným užíváním pozemku nebo jeho části ve smyslu silničního zákona. [Stěžovatel] se domnívá, že učinil závěr o tom, že nedošlo, a to ani konkludentně, k ‚darování‘ předmětného pozemku k obecnému užívání jako veřejně přístupné účelové komunikace.“

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [6] Nejvyšší správní soud reprodukoval v předchozí části klíčovou část kasační stížnosti v doslovném znění, neboť právě z ní je nejlépe patrné, že i když se stěžovatel k odvolací námitce týkající se užívání sporné cesty veřejností v odvolacím rozhodnutí určitým způsobem vyjádřil, zákonitě se tak muselo stát (a také stalo) nepřezkoumatelným způsobem. Stěžovatel totiž ve svých úvahách směšuje dva znaky veřejně přístupné účelové komunikace, a to souhlas vlastníka s užíváním jeho pozemku veřejností k dopravním účelům (tzv. veřejné věnování) a nutnou komunikační potřebu, kterou musí cesta plnit. V odvolacím rozhodnutí dokonce stěžovatel použil přímo výraz „komunikační potřeba veřejnosti“. Pohybuje se tak zjevně na zcela odlišném myšlenkovém půdorysu než krajský soud a také než dosavadní ustálená judikatura Ústavního soudu, Nejvyššího soudu i Nejvyššího správního soudu. Z té totiž vyplývá, že oba uvedené znaky musí být naplněny, aby bylo možno na soukromém pozemku deklarovat veřejnou cestu, avšak zkoumat je třeba každý z nich zvlášť.

[7] Názorně vysvětluje vzájemný vztah obou uvedených znaků účelové komunikace odborná literatura (srov. Černínová, M.; Černín, K.; Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 59): „Prominentní místo mezi znaky účelové komunikace zaujímají znak souhlasu vlastníka s obecným užíváním a znak nutné komunikační potřeby. Tyto dva znaky se navzájem doplňují, zároveň však mezi nimi panuje i jisté napětí. Aby totiž byl dán veřejný zájem na zachování určité cesty, musí taková cesta naplňovat v daném území nutnou komunikační potřebu, a to ve vztahu ke konkrétním nemovitostem. Postačí ovšem, pokud se nutná komunikační potřeba vztahuje třeba i jen k jediné nemovitosti. Zároveň však musí platit, že vlastník cesty připustil její užívání veřejností, tedy

neomezeným (a z jeho pohledu neurčitým) okruhem osob, má-li být jeho vlastnické právo v souladu s [Listinou základních práv a svobod] bez náhrady omezeno. Proto obzvláště tam, kde jen malý počet osob užívá pravidelně určitou cestu z nutné komunikační potřeby, musí obvykle k těmto osobám přistoupit ještě uživatelé další, vlastníkem taktéž alespoň tiše trpění, abychom mohli hovořit o vzniku veřejně přístupné účelové komunikace.“

[8] Jak už Nejvyšší správní soud výše uvedl, o nutnosti rozlišovat oba výše uvedené znaky při posuzování, zda je určitá cesta veřejně přístupnou účelovou komunikací, svědčí též ustálená judikatura. Například Ústavní soud uvádí, že *„vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby“* (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, N 2/48 SbNU 9, č. 2/2008 Sb. ÚS). Pouze souhlas vlastníka je tím znakem, u něhož je třeba zkoumat okruh uživatelů cesty. Jestliže jde o blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost), které cestu užívají buď od nepaměti, nebo od určité doby, avšak bez aktivního odporu ze strany vlastníka (tedy s jeho tichým souhlasem), pak je daný znak naplněn (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS). Jak národně uvedl Nejvyšší správní soud v jednom ze svých rozsudků: *„Již z toho, [že v objektu stěžovatelů v minulosti byla škola a později prodejna Jednoty], je zřejmé, že se muselo jednat o cestu veřejně přístupnou a veřejně užívanou“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2011, čj. 2 As 84/2010-128). Jestliže by naopak vlastník cesty umožňoval její užívání pouze určitým osobám, jejichž okruh by byl jasně ohraničený, mohlo by se jednat nanejvýš o výprosu. Výprosa je soukromoprávním institutem, jedná se o neformalizovaný úkon v podobě jakési „laskavosti“, vlastník ji může kdykoliv odvolat a uživatelům z této jeho dobré vůle nevzniká žádné právo (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2001, sp. zn. 22 Cdo

595/2001; stěžovatel zřejmě v této souvislosti nesprávně hovoří o obligaci).

[9] Z řady rozsudků vyplývá, že znak nutné komunikační potřeby se naopak zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Je to ostatně logické, neboť ve vztahu k veřejnosti – jakožto neohraničenému a neurčitému okruhu osob – by nutnou komunikační potřebu nenaplnila žádná účelová komunikace. Pozemní komunikace této kategorie již ze své podstaty slouží *„ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků“* (srov. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Uvedené závěry podporuje např. rozsudek ze dne 16. 3. 2010, čj. 5 As 3/2009-76, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že při hodnocení nutné komunikační potřeby by měl silniční správní úřad zkoumat, *„zda případná alternativní dopravní cesta zajišťuje plnohodnotné komunikační spojení“* dotčených nemovitostí (v daném případě rodinný dům), *„zda je případná alternativní veřejně přístupná účelová komunikace udržovaná, průjezdná i při špatném počasí a v zimním období, vhodná pro nezbytný obslužný provoz rodinného domu většími vozidly (např. popeláři, fekální vůz, dovoz paliva, hasiči, vůz záchranné služby apod.)“*. Po vlastnicích dotčené nemovitosti lze požadovat pouze vynaložení přiměřených nákladů na úpravu alternativní přístupové cesty, *„nikoli vynaložení takových finančních prostředků, které jsou ve zcela zjevném nepoměru k tomu, co by [...] alternativním řešením mělo být ve prospěch vlastnického práva vlastníků sporné cesty (resp. ve prospěch jejich práva na ochranu soukromí a zajištění pohody bydlení) získáno“*. Ačkoliv se vždy nemusí jednat o nutnou komunikační potřebu nemovitostí k cestě přiléhajících, vždy jde o konkrétní dotčené nemovitosti, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2013, čj. 4 As 89/2013-21, kde soud uvedl, že komunikační nutnost předmětné veřejné

účelové komunikace dostatečným způsobem vyplývá z toho, že jde o jedinou bezpečnou pěší cestu k zastávce autobusu pro vlastníky nemovitostí v dané lokalitě.

[10] Popsané závěry jsou nejen široce sdíleny v ustálené judikatuře, ale podporují je též stanoviska veřejného ochránce práv. Ten, stejně jako soudy, důsledně rozlišuje mezi znakem souhlasu vlastníka s veřejným užíváním jeho pozemku a mezi znakem nutné komunikační potřeby (srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 8. 6. 2009, sp. zn. 6669/2008/VOP/DS). U souhlasu vlastníka platí, že právě šíře okruhu uživatelů představuje ono zásadní dělítko mezi veřejným věnováním a pouhou výprosou (srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. 4368/2011/VOP/MBČ). Naopak nutnou komunikační potřebu vztahuje i veřejný ochránce práv ke konkrétním nemovitostem (srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 4. 5. 2009, sp. zn. 6253/2008/VOP/DS).

[11] Stěžovatel měl tedy v odvolacím rozhodnutí zodpovědět na základě vznesené námitky otázku, zda vlastník sporné cesty umožnil v minulosti její užívání blíže neurčenému okruhu osob (veřejnosti), či zda cestu užívaly pouze konkrétní osoby. Za jednoznačné veřejné užívání lze považovat např. dlouhodobý stav, kdy cestu vedoucí k určitému domu a pokračující dále do lesa užívá, vedle vlastníka či vlastníků předmětné nemovitosti, též anonymní masa nejrůznějších výletníků. Naopak za ukázkovou výprosu by bylo možno označit situaci, kdy by tutéž cestu užívali právě jen vlastníci domu, k němuž vede, a ti by se dokonce i v případě příjezdu návštěvy museli vždy dotazovat vlastníka cesty, zda povolí její užití těmto cizím osobám (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, čj. 1 As 63/2013-49). Někde mezi těmito dvěma jasnými situacemi pak leží případ, kdy cestu užívají pouze vlastníci nemovitostí, které k ní přiléhají, avšak počet těchto vlastníků je relativně vysoký. Pak již může hrát roli i to, nakolik si vlastník cesty zachovával kontrolu nad tím, kdo konkrétně jeho cestu užívá. Jistě lze dát stěžovateli za pravdu v tom,

že samotný fakt, že pozemek není oplocený, k deklaraci účelové komunikace nepostačuje. Ostatně i Nejvyšší správní soud judikoval, že *konkludentní souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace nelze bez dalšího vyvodit z toho, že stěžovatel nebo jeho právní předchůdce účelovou komunikaci neoplotili ani neoznačili jako soukromý pozemek se zákazem vstupu*. Pokud komunikace nebyla třetími osobami užívána, nebyl ani důvod pro oplocování nebo označování pozemku cedulí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS). Jestliže však cesta naopak třetími osobami fakticky užívána byla, přičemž okruh uživatelů byl z pohledu vlastníka cesty vcelku neurčitý, pak skutečně pasivita vlastníka mohla vést ke vzniku veřejné cesty na jeho pozemku (jsou-li naplněny též další znaky veřejně přístupné účelové komunikace, včetně nutné komunikační potřeby alespoň jedné dotčené nemovitosti).

[12] Místo aby se zabýval tím, jak velký okruh osob spornou cestu v minulosti užíval (a nakolik je tato skutečnost prokázána), zpochybnil stěžovatel v napadeném rozhodnutí význam této skutečnosti tvrzením, že cesta plní nutnou komunikační potřebu jen pro omezený okruh osob, nikoliv pro veřejnost, tudíž nemůže být v žádném případě označena za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Takovéto uvažování se však zcela míjí s výše popsányimi názory soudů a veřejného ochránce práv. Stěžovatel ve své argumentaci odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 44/2011-99, přičemž sám Nejvyšší správní soud již naznačil, že daný rozsudek v některých otázkách vybočuje z dosavadní ustálené judikatury (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, čj. 5 As 140/2012-22). Ani tím však nelze mylný závěr stěžovatele vysvětlit, neboť rozsudku čj. 2 As 44/2011-99 vyčítá aktuální judikatura a odborná literatura pouze to, že umožňuje deklarovat účelovou komunikaci i tam, kde buď chybí souhlas vlastníka s veřejným užíváním (ale není nasycena nutná komunikační potřeba a vlastník dostane náhradu), nebo kde chybí nutná komunikační

potřeba (ale souhlas vlastníka s veřejným užíváním je nepochybně prokázán), zatímco ustálená judikatura trvá v případě sporu na naplnění obou znaků současně. Ani tento

v oblasti pozemních komunikací ojedinělý rozsudek však – na rozdíl od stěžovatele – oba znaky nesměšuje a nevztahuje nutnou komunikační potřebu k veřejnosti. (...)

3372

Právo na informace: stížnost proti úhradě nákladů; rozhodnutí o odložení žádosti o poskytnutí informace

k § 16 odst. 4 a § 17 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb.^{*)}

I. Nečinnost nadřízeného orgánu v řízení o stížnosti proti úhradě nákladů vylučuje odložení žádosti podle § 17 odst. 5 věty druhé zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, neboť po dobu vyřizování stížnosti žadatele proti výši požadované úhrady lhůta pro zaplacení úhrady neběží.

II. V řízení o žalobě proti rozhodnutí povinného subjektu o odložení žádosti podle § 17 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, soud neposuzuje věcně důvody pro poskytnutí nebo neposkytnutí požadované informace, nýbrž posuzuje pouze, zda jsou dány podmínky pro uplatnění úhrady nákladů podle § 17 odst. 1 citovaného zákona, resp. posoudí přiměřenost výše úhrady vzhledem k povaze informace a tomu odpovídajícímu rozsahu vyhledání informace. Použití § 16 odst. 4 věty druhé citovaného zákona je proto v řízení o žalobě proti rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 citovaného zákona vyloučeno, soud nenařídí povinnému subjektu poskytnout požadovanou informaci, přestože shledá požadavek na úhradu nákladů nezákonným.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2015, čj. 10 A 4/2014-148)^{**)}

Prejudikatura: č. 2301/2011 Sb. NSS a č. 2959/2014 Sb. NSS.

Věc: Ing. Jan L. proti Obvodnímu soudu pro Prahu 5 o poskytnutí informace.

Žalobce požádal dne 17. 2. 2013 žalovaného o sdělení statistických informací o rozhodnutích soudu v opatrovnických věcech v roce 2012, rozdělených dle jednotlivých senátů, konkrétně v kolika případech bylo nezletilé dítě svěřeno do výchovy matky, do výchovy otce, do střídavé výchovy obou rodičů a celkový počet rozhodnutí ve věci výchovy. Dále požádal o identické statistické informace o konečných rozhodnutích v odvolacích řízeních.

Dne 18. 3. 2013 žalovaný vyzval žalobce podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím k úhradě 200 Kč za 1 hodinu

práce zaměstnance nutnou ke zpracování informace v souladu s Instrukcí Ministerstva spravedlnosti čj. 286/2011-OT-OSV (dále jen „instrukce Ministerstva spravedlnosti“).

Proti výzvě k úhradě podal žalobce dne 19. 3. 2013 stížnost, o které nadřízený orgán v době rozhodování Městského soudu v Praze ještě nerozhodl.

Předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 5. 11. 2013 žádost žalobce podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím odložil z důvodu nezaplacení úhrady za zpracování požadovaných informací.

^{*)} S účinností od 10. 9. 2015 byl § 17 změněn zákonem č. 222/2015 Sb.

^{**) Nejvyšší správní soud zastavil řízení o kasační stížnosti žalovaného proti tomuto rozsudku svým usnesením ze dne 26. 11. 2015, čj. 7 As 288/2015-15.}

Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí předsedy žalovaného o odložení žádosti žalobce. Dále se žalobce domáhal, aby soud nařídil žalovanému informaci poskytnout.

Žalobce v žalobě namítl, že odepření požadovaných informací bylo nezákonné, neboť nadřízený správní orgán dosud nerozhodl o jeho stížnosti proti stanovení úhrady nákladů podle § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Odložení žádosti o informaci lze zákonným způsobem provést teprve tehdy, byla-li požadovaná úhrada nadřízeným správním orgánem potvrzena, což se v daném případě nestalo. Zároveň žalobce považoval za nezákonné stanovení úhrady, neboť: a) byl takto vyzván po zákonné lhůtě 15 dnů, b) nejednalo se o skutečné náklady, nýbrž toliko o budoucí předběžné náklady, c) vyhledání a zpracování informací nejsou zákonnými důvody pro stanovení úhrady, přitom žalovaný řádně neodůvodnil zákonný důvod mimořádně rozsáhlého vyhledávání. Jednu hodinu práce zaměstnance žalovaného nelze považovat za rozsáhlé nebo za mimořádně rozsáhlé vyhledávání. Takový rozsah je dle žalobce běžnou informační povinností stanovenou zákonem. Dále žalobce namítl nepřezkoumatelnost odůvodnění úhrady, neboť z něj nebyly patrné jednotlivé části požadované úhrady ve spojení s konkrétními body sazebníku a ustanovení zákona. Dle žalobce je nutné „verifikovat kdo, co a kde hledal a v jakém časovém období a kolik dokumentů bylo příp. vlastně nalezeno“. Případné nedostatky v evidenci povinného subjektu či neefektivní způsob vyhledávání nelze dle názoru žalobce přenášet na žadatele.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby a uvedl, že pro svou potřebu nezpracovává ani neeviduje požadované informace, tudíž je nemá běžně k dispozici. Vyčíslená částka 200 Kč představuje náklady, které žalovaný vynaloží na zpracování požadovaných informací, tj. vyhledání jednotlivých případů, zjištění, kterému z rodičů bylo nezletilé dítě svěřeno do výchovy, včetně vyhledání konečných rozhodnutí v odvolacím řízení. Žalovaný vydal

rozhodnutí o odložení žádosti proto, aby přešel vytykané nečinnosti, která byla předmětem řízení vedeného u městského soudu pod sp. zn. 10 A 120/2013.

Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí předsedy žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Podle § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím „[p]ovinné subjekty jsou v souvislosti s poskytováním informací oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořizováním kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.“

Podle § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím „[v] případě, že bude povinný subjekt za poskytnutí informace požadovat úhradu, písemně oznámí tuto skutečnost spolu s výší úhrady žadateli před poskytnutím informace. Z oznámení musí být zřejmé, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena. Součástí oznámení musí být poučení o možnosti podat proti požadavku úhrady nákladů za poskytnutí informace stížnost podle § 16a odst. 1 písm. d), ze kterého je patrné, v jaké lhůtě lze stížnost podat, od kterého dne se tato lhůta počítá, který nadřízený orgán o ní rozhoduje a u kterého povinného subjektu se podává.“

Podle § 17 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím „[n]esplní-li povinný subjekt vůči žadateli oznamovací povinnost podle odstavce 3, ztrácí nárok na úhradu nákladů“.

Podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím „[p]oskytnutí informace podle odstavce 3 je podmíněno zaplacením požadované úhrady. Pokud žadatel do 60 dnů ode dne oznámení výše požadované úhrady úhradu nezaplatí, povinný subjekt žádost odloží. Po dobu vyřizování stížnosti proti výši požadované úhrady lhůta podle věty druhé neběží.“

Přípustnost podané žaloby je dána v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, čj. 6 Ans 16/2012-62, č. 2959/2014 Sb. NSS, dle kterého *v případě odložení žádosti o informace podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím není možno využít jako opravný prostředek stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Zákon neupravuje ani jiné opravné prostředky proti takovému rozhodnutí, proto se žadatel o informace může bránit žalobou ve správním soudnictví přímo proti rozhodnutí povinného subjektu o odložení žádosti o informace podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím.*

V projednávané věci není sporu o tom, že informace, které žalobce požadoval, se týkaly výkonu veřejné správy žalovaného a že žalovaný je má ve své dispozici. Postup žalovaného byl dán rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012-14, dle kterého *v případě, kdy žalovaný (okresní soud) vyzval stěžovatele podle § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím k úhradě nákladů na poskytnutí informace a odvolací orgán (Ministerstvo spravedlnosti) o stížnosti podané podle § 16a citovaného zákona v zákonné lhůtě nerozhodl, je třeba tuto stížnost považovat za vyčerpaný prostředek k ochraně proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 odst. 1 s. ř. s. Proto je možné se nečinností žalobou domáhat rozhodnutí přímo po žalovaném. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že se „nemůže vyjadřovat k tomu, zda žalovaný je povinen požadované informace stěžovateli poskytnout, anebo zda naopak žádost podle § 17 odst. 5 [zákona o svobodném přístupu k informacím] odloží pro nezaplacení požadované úhrady. Podstatné je, že i toto odložení představuje rozhodnutí, které je dle citované judikatury přezkoumatelné ve správním soudnictví, a bude tak možno přezkoumat, zda pro vydání tohoto rozhodnutí byly dány zákonné důvody.“* Nevyšší správní soud v dané věci konstatoval, že pokud není možné bránit se přímo proti nečinnosti nadřízeného orgánu, který rozhoduje o stížnosti

proti stanovení úhrady, potom mechanické přijetí řešení uvedené v usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 9. 2010, čj. Konf 115/2009-34, č. 2301/2011 Sb. NSS, „*by vedlo k tomu, že místo účelné a reálné ochrany ústavně garantovaných práv by se žadatelům o informace dostalo ochrany v podstatě jen zdánlivé: přístup k informacím by se oddaloval a soudní řízení by se štěpila*“. Přitom „[p]rávu na informace však soudní ochrana být poskytnuta musí, neboť podle článku 4 Ústavy platí, že základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci“.

Jakkoli žalobce do 60 dnů ode dne oznámení výše požadované úhrady úhradu nezaplatil, nebyly dány podmínky pro odložení žádosti žalobce podle § 17 odst. 5 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť do rozhodnutí nadřízeného orgánu o podané stížnosti žalobce proti výzvě k úhradě nákladů neběží lhůta podle § 17 odst. 5 věty druhé citovaného zákona, po jejímž uplynutí je teprve možné žádost odložit, neboť takto výslovně stanoví věta třetí téhož ustanovení. Postup žalovaného, jakkoli vyvolaný nečinností nadřízeného orgánu, vylučuje smysl institutu stížnosti podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím, a proto se jedná o postup v rozporu se zákonem. V řízení o žalobě proti rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím sice soud přezkoumá oprávněnost výše úhrady jako předběžnou otázku, avšak touto pravomocí soudu nelze vyloučit právo žadatele uplatnit své námitky proti požadované úhradě nákladů již ve správním řízení. Jiný výklad by vedl k akceptování nečinnosti nadřízeného orgánu v rozhodování o stížnosti žadatele a odepření práva žadatele na posouzení stížnosti nadřízeným orgánem povinného subjektu.

Pokud je nadřízený orgán v řízení o stížnosti proti úhradě nákladů nečinný, je postup podle § 17 odst. 5 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím vyloučen, povinný subjekt není v takovém případě oprávněn žádost odložit. Městský soud si je velmi dobře vědom účinků citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ans

13/2012-14 ve spojení s dlouhodobou nečinností nařízeného orgánu pro povinný subjekt, avšak v souladu se zásadou jednoty řízení, a tedy i „jednoty“ povinného subjektu a jemu nadřízeného orgánu, je třeba mít za to, že nečinnost nadřízeného orgánu vede k „tíži“ povinného subjektu, a nikoli žadatele.

Žalobce podal žádost o informaci dne 17. 2. 2013, žalovaný jej vyzval k úhradě nákladů dne 18. 3. 2013. Ustanovení § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím nestanoví výslovně lhůtu k vydání výzvy k úhradě nákladů. Z § 17 odst. 5 věty první citovaného zákona plyne, že takto musí povinný subjekt učinit před poskytnutím informace. Pokud zákon stanoví pro poskytnutí nebo odmítnutí informace lhůtu 15 dnů, kterou lze prodloužit o 10 dnů [§ 14 odst. 5 písm. d) a odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím], potom je povinný subjekt povinen v téže lhůtě vyzvat žadatele k úhradě nákladů. Neučiní-li takto povinný subjekt ve lhůtě, podle § 17 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím ztrácí nárok na úhradu nákladů. V posuzované věci žalovaný vyzval žalobce k úhradě po 29 dnech, tedy po lhůtě dle § 14 odst. 5 písm. d) citovaného zákona, proto žalovaný nebyl oprávněn podmínit poskytnutí požadované informace zaplacením úhrady. Zároveň byl požadavek úhrady 200 Kč za jednu hodinu v rozporu s § 5 odst. 2 instrukce Ministerstva spravedlnosti, dle které „[v]yhledávání informací trvajících celkově méně než 1 hodinu nelze považovat za mimořádně rozsáhlé, a povinný subjekt proto není oprávněn požadovat úhradu dle § 4 sazebníku“. Požadovaná úhrada za vyhledávání informací nepřesahující 1 hodinu byla v rozporu se sazebníkem žalovaného, proto žalovaný nebyl i z tohoto důvodu oprávněn podmínit poskytnutí informace úhradou nákladů (§ 3 nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím).

Vzhledem k výše uvedenému závěru o nezákonném postupu žalovaného spočívajícím v nerespektování stavení lhůty podle § 17 odst. 5 věty druhé zákona o svobodném

přístupu k informacím, v marném uplynutí lhůty pro výzvu na úhradu nákladů a rozporu požadované úhrady se sazebníkem, se městský soud pro nadbytečnost nezabýval dále uplatněnými žalobními body o nepřezkoumatelnosti výzvy k úhradě a o nepřípustnosti úhrady jako takové vzhledem k povaze požadovaných nákladů.

Podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím „[p]ři soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.“

Pravomoc soudu nařídít povinnému subjektu poskytnout požadované informace podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím je dle znění zákona dána v případě odmítnutí žádosti a absence důvodů pro odmítnutí. Citovaný zákon předpokládá dva způsoby rozhodnutí povinného subjektu o nevyhovění žádosti: odmítnutí žádosti podle § 15 a § 14 odst. 5 písm. b) a odložení žádosti podle § 17 odst. 5, § 14 odst. 5 písm. a) a c). Odmítnutí žádosti podle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím předpokládá věcné posouzení podmínek pro poskytnutí informace, při soudním přezkumu rozhodnutí o odmítnutí žádosti soud posuzuje, zda byly splněny podmínky pro poskytnutí informace, či nikoli. Pokud povinný subjekt vyzve žadatele k úhradě dle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím, je dán obecný předpoklad, že povinný subjekt požadovanou informací disponuje a hodlá ji žadateli poskytnout, pouze poskytnutí informace podmiňuje zaplacením úhrady za zpracování, vyhledání a poskytnutí informace. Není však vyloučeno, že po vyhledání informace povinný subjekt poskytne pouze část informace, neboť vyhledaná informace obsahuje také údaje zakládající vylouku z informační povinnosti. Požadavek úhrady nákladů podle § 17 zákona o svobodném

přístupu k informacím tak ještě nevylučuje postup podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím o odmítnutí žádosti. Pokud by žadatel požadoval poskytnutí rozhodnutí soudu, byl by soud oprávněn postupovat podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím a po zaplacení úhrady by provedl anonymizaci osobních údajů účastníků a svědků. V řízení o žalobě proti rozhodnutí povinného subjektu o odložení žádosti podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím soud neposuzuje věcně důvody pro poskytnutí nebo neposkytnutí požadované informace, nýbrž pouze, zda

jsou dány podmínky pro uplatnění úhrady nákladů podle § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, resp. soud posoudí přiměřenost výše úhrady vzhledem k povaze informace a tomu odpovídajícímu rozsahu vyhledání informace. Aplikace § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím je proto v řízení o žalobě proti rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím vyloučena, soud nenařídí povinnému subjektu poskytnout požadovanou informaci, přestože shledá požadavek na úhradu nákladů za nezákonný.

3373

Pracovní právo: bezpečnost práce; opatření proti opakování pracovních úrazů

k § 30 odst. 1 písm. o) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce

Povinnost podle § 30 odst. 1 písm. o) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, podle něhož „[p]rávnícká osoba se dopustí správního deliktu na úseku bezpečnosti práce tím, že nepřijme opatření proti opakování pracovních úrazů“, nemůže být vnímána absolutně, neboť z povahy věci se při řadě činností nelze určitým rizikům zcela vyhnout a úplně a nadobro je vyloučit, leda za cenu zcela neúměrných nákladů či omezení dané činnosti. Po zaměstnavateli je tak třeba v tomto směru vyžadovat „jen“ vynaložení veškerého úsilí, které lze vzhledem k poměrům rozumně požadovat. Rozhodné pro posouzení, zda své povinnosti dostál, bude zvážení konkrétní povahy rizik, jež danou činnost provází, jejich možných následků, pravděpodobnosti, že nastanou, a dostupnosti a nákladnosti prostředků, jak je eliminovat či minimalizovat.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2015, čj. 2 As 123/2015-35)

Věc: Akciová společnost CZECH PRECISION FORGE proti Státnímu úřadu inspekce práce o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně provozuje kovárnu mj. s protiběžným, vzduchem ovládaným bucharem typu Běché 35 (se jmenovitou energií 35 metr-tun), na němž provádí tzv. zápustkové kování. Spočívá v tom, že tvářený kov ohřátý na kovací teplotu je úderem bucharu vtlačěn do formy (zápustky), pomocí níž je kový polotovar vytvarován do požadovaného tvaru. Zápustky, které žalobkyně používá, jsou dvojdílné, skládající se z horní a dolní zápustky. K tomu, aby oba díly zápustky na sebe úderem bucharu správně dosedly, slouží vodicí kolíky.

V předmětném případě při zápustkovém kování víka ojnice (kovové součástky o čisté hmotnosti 426 kg a hmotnosti polotovaru, z níž je vykována, něco nad 500 kg) byly použity dva vodicí kolíky umístěné diagonálně v rozích zhruba čtvercové zápustky a upevněné v horní zápustce zalisováním v otvorech v této zápustce. Kolíky měly dosednout do příslušných dvou vodicích otvorů v dolní zápustce. Kování probíhalo za kovací teploty 1 150 až 800 °C. Na jeden výkovek bylo potřeba asi 45 pracovních úderů bucharu, přičemž obvykle 8 úderů bylo třeba k tomu, aby

se vodicí kolíky v horní záпустce dostaly do úrovně vodicích otvorů v dolní záпустce.

Dne 23. 7. 2011 kolem 1:00 hod. (tj. při noční směně) došlo k tomu, že jeden z vodicích kolíků se odlomil a jeho část o délce necelých 220 mm a průměru cca 147 mm a váze kolem 25 kg odlétla od bucharu. Při kování buchar obsluhuje řidič bucharu, dva pomocníci a řidič manipulátoru. Manipulátor je, zjednodušeně řečeno, motorové vozítko určené k převážení polotovarů mezi karuselovou pecí, v níž probíhá ohřev polotovaru na kovací teplotu, hydraulickým lisem, kde je polotovar napěchován (hrubě vytvarován) na předepsaný rozměr pro vložení do předehřáté záпустky upevněné na bucharu, a samotným bucharem (zmíněnou záпустkou, do níž je polotovar manipulátorem vložen). Manipulátor je řízen řidičem sedícím na něm. Manipulátor má ochranný kryt tvořený bezpečnostním sklem a před započítím kování odjede od bucharu zhruba na vzdálenost 5 metrů a postaví se v takovém směru, aby se ochranný kryt (sklo) nacházel na dráze mezi bucharem a řidičem manipulátoru tak, aby mohl plnit svoji ochrannou funkci (být zábranou proti části materiálu či přístroje, která by při kování od bucharu odlétla). Kování je zaznamenáváno průmyslovou kamerou. Z jejích záběrů je patrné, že zhruba tři nebo čtyři údery bucharu před dokončením výkovku se jeden z vodicích kolíků záпустky od ní oddělil a odlétl směrem k manipulátoru. Prorazil ochranný kryt manipulátoru a zasáhl řidiče manipulátoru pana H. do horní části hrudníku, krku a dolní části hlavy. Úder pana H. vymrštil ze sedačky manipulátoru na zem za manipulátor. Krátce nato ostatní členové obsluhy bucharu zjistili, k čemu došlo, a byla zavolána lékařská záchranná služba. Pan H. na následky zranění zemřel.

Rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj (dále jen „oblastní inspektorát“) ze dne 19. 3. 2012 byla žalobkyně uznána vinnou mj. ze spáchání správního deliktu podle § 30 odst. 1 písm. o) zákona o inspekci práce porušením § 105 odst. 5 zákoníku práce z roku 2006. Odvolání žalobkyně žalovaný zamítl rozhod-

nutím ze dne 16. 7. 2012. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Plzni, již soud zamítl rozsudkem ze dne 30. 3. 2015, čj. 30 A 35/2014-75.

V otázce naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 30 odst. 1 písm. o) zákona o inspekci práce se krajský soud plně ztotožnil se skutkovými zjištěními i právním hodnocením skutkového stavu správními orgány. Porušení § 105 odst. 5 zákoníku práce z roku 2006 shledal krajský soud v nepřijetí účinných a rizikům adekvátních opatření schopných zamezit vzniku pracovních úrazů. S odkazem na pracovní úrazy vzniklé na pracovišti žalobkyně z totožné příčiny v minulosti odmítl krajský soud argument žalobkyně, že se v případě odlétnutí části zařízení jedná o *vis maior*.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla výše uvedený rozsudek kasační stížností. Obecně vzato se domnívala, že krajský soud mimo jiné nesprávně posoudil otázky hmotněprávní (naplnění zákonných znaků např. uvedeného správního deliktu) a že v důsledku nesprávných úvah v rozporu se zákonem zamítl její žalobu namísto toho, aby žalobou napadené správní rozhodnutí jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil.

V souvislosti se správním deliktem podle § 30 odst. 1 písm. o) zákona o inspekci práce stěžovatelka uvedla, že se domnívá, že se nedopustila správního deliktu spočívajícího v nepřijetí *opatření proti opakování pracovních úrazů*. Její jednání mělo spočívat v tom, že po pracovním úrazu zaměstnanec Ludka T. ze dne 2. 1. 2008 v přijatých opatřeních z větší části pouze prověřovala stávající stav zařízení a přijatá opatření nezabránila opakování podobného, ale smrtelného úrazu z identických příčin.

Stěžovatelka namítala, že po prvním pracovním úrazu ze dne 2. 1. 2008, kdy došlo k vylétnutí vodicího kolíku z protiběžného bucharu Běché 35, který zranil zaměstnanec Ludka T., přijala celkem sedm různých opatření proti opakování pracovního úrazu:

- Vydala „*Opatření po úrazu pana T. ze dne 2. 1. 2008 na BĚCHÉ*“.

- U všech manipulátorů (celkem 4 stroje) došlo k nahrazení původního skleněného krytu řidiče novým typem bezpečnostního skla CONNEX. Vzhledem k tomu, že původní tenčí sklo náraz zadrželo a kolík pouze spadl na podlahu manipulátoru, bylo toto opatření považováno ze strany stěžovatelky za zcela dostatečné z hlediska ochrany zdraví a života zaměstnanců obsluhujících manipulátory.

- Ve dnech 5.–6. 1. 2008 byly přeměřovány průmyslové kamery, které byly původně určeny ke sledování vjezdů a vchodů do budovy a skladů, na kovářská pracoviště, a zavedena důsledná a stálá kontrola dodržování stanovených předpisů bezpečnosti práce i takto, tedy kamerovým systémem. I díky tomuto opatření bylo zjištěno a potvrzeno, že se situace s odletujícími částmi poškozeného zařízení po 2. 1. 2008 neopakovala a byly pouze zjišťovány „prasklé“ nebo „uražené“ kolíky v souladu s výkazy práce kovářské čtyry, nikoli tedy předměty odletující.

- Nařídila zaměstnancům (s platností od ledna 2008) zapisovat do výkazů práce veškeré poruchy stroje, manipulátorů a zápustky včetně kolíků, které se porušily.

- Kolíky začala umísťovat do horní poloviny zápustky v co největším počtu případů (tj. u všech zápustek, u kterých je to technicky možné), a to bez ohledu na vyšší finanční náročnost tohoto postupu, neboť zjistila, že takto (a nikoli v dolní polovině zápustky) umístěné kolíky mají vyšší výdrž.

- Od roku 2008 na protiběžných bucharch Běché nainstalovala měření počtu úderů, aby mohla kontrolovat kadenci úderů, tj. rychlost kování (rychlost opakování úderů). Bylo totiž zjištěno, že vysoká kadenca úderů, tj. krátká prodleva mezi jednotlivými údery, má negativní vliv jak na stroj, tak na životnost vodicích kolíků, a z tohoto důvodu byla nařízena delší prodleva mezi jednotlivými údery.

- Již v roce 2008 oslovila současné výrobce protiběžných bucharů s dotazem na možnost dodatečného zakrytování bucharů, avšak s negativním výsledkem.

Stěžovatelka nesouhlasila se žalovaným, že přijatá opatření nelze považovat za účinná, neboť nebyla objektivně schopna odstranit ani eliminovat riziko odlétnutí části poškozeného zařízení, ani zajistit bezpečnost zaměstnanců pracujících na daném pracovišti. Poukázala na to, že po zavedení uvedených opatření klesl počet ulomených/uražených kolíků o téměř 98 % (porovnání měsíců 1–3/2008 s rokem 2010), resp. o téměř 91 % (porovnání měsíců 1–3/2008 s rokem 2011). Rovněž za celou dobu od úrazu ze dne 2. 1. 2008 až do 22. 7. 2011 nebyl hlášen jediný případ odletující části poškozeného zařízení. Stěžovatelka nesouhlasila se závěrem žalovaného, že pracovnímu úrazu ze dne 23. 7. 2011 bylo možné zabránit či jej eliminovat co do následků, neboť okolnosti případu co do rázance vymrštěného kolíku byly zcela odlišné než u úrazu ze dne 2. 1. 2008.

Podle stěžovatelky žalovaný zaujal značně extenzivní výklad § 30 odst. 1 písm. o) zákona o inspekci práce („nepřijme opatření proti opakování pracovních úrazů“) i § 105 odst. 5 zákoníku práce z roku 2006 („[z]aměstnavatel je povinen přijímat opatření proti opakování pracovních úrazů“). Stěžovatelka má za to, že ve skutečnosti jí není vytýkáno, že nepřijala opatření proti opakování pracovních úrazů, nýbrž že přijatá opatření byla nedostatečná a neúčinná (bez ohledu na to, že ani tento závěr není podle jejího mínění správný s ohledem na pokles ulomených/uražených kolíků o téměř 98 %). Z jazykového výkladu předmětných ustanovení podle stěžovatelky vyplývá, že opatření se poji k opakování totožné nebo alespoň podobné situace, jejímž následkem je pracovní úraz, a dále též nepředstavují z hlediska teleologického objektivní odpovědnost zabránit jakémukoliv opakování pracovního úrazu, neboť jsou logicky limitovány informacemi a možnostmi stěžovatelky coby zaměstnavatele při předcházení daným situacím. Stěžovatelka zdůraznila, že opatření proti opakování pracovních úrazů přijímala v souladu s dosaženým stavem poznání a informacemi, které měla v době přijímání těchto opatření k dispozici. Podle ní nebylo možné predikovat

situaci (razanci vylétnuvšího kolíku), která nastala dne 23. 7. 2011, a tedy ani neúčinnost přijatých opatření v této situaci, neboť do 23. 7. 2011 si nikdo nedovedl představit možnou razanci vylétnuvšího kolíku a její možné důsledky. Proto míní, že se výše uvedeného správního deliktu nedopustila.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci

Nejvyšším správním soudem

(...)

IV.5 K námitce nespáchání deliktu podle § 30 odst. 1 písm. o) zákona o inspekci práce

[44] Dle § 30 odst. 1 písm. o) zákona o inspekci práce „[p]rávnícká osoba se dopustí správního deliktu na úseku bezpečnosti práce tím, že nepřijme opatření proti opakování pracovních úrazů“. S tím související § 105 odst. 5 zákoníku práce z roku 2006 stanoví, že „[z]aměstnavatel je povinen přijímat opatření proti opakování pracovních úrazů“.

[45] Povinnost podle citovaných ustanovení spočívala v tom, že stěžovatelka měla přijmout opatření, která by vedla k tomu, aby se pracovní úrazy toho typu, jež se v minulosti u stěžovatelky staly, u ní nadále již neopakovaly. I zde, podobně jako v případě povinnosti podle § 30 odst. 1 písm. e) zákona o inspekci práce, je zřejmé, že uvedená povinnost nemůže být vnímána absolutně, neboť z povahy věci se při řadě činností nelze určitým rizikům zcela vyhnout a úplně a nadobro je vyloučit, leda za cenu zcela neúměrných nákladů či omezení dané činnosti. Po zaměstnavateli je tak třeba v tomto směru vyžadovat „jen“ vynaložení veškerého úsilí, které lze vzhledem k poměrům rozumně požadovat. Rozhodné pro posouzení, zda své povinnosti dostál, bude i zde zvážení konkrétní povahy rizik, jež danou činnost provází, jejich možných následků, pravděpodobnosti, že nastá-

nou, a dostupnosti a nákladnosti prostředků, jak je eliminovat či minimalizovat.

[46] Stěžovatelčino delikttní jednání mělo podle správního rozhodnutí I. stupně spočívat v tom, že nepřijala dostatečná opatření proti opakování pracovních úrazů, neboť po pracovním úrazu zaměstnance Luďka T. ze dne 2. 1. 2008 v přijatých opatřeních z větší části pouze prověřovala stávající stav zařízení a jí přijatá opatření nezabránila opakování podobného, avšak smrtelného úrazu z identických příčin.

[47] Při posouzení, zda byl uvedený závěr správních orgánů, aprobovaný i krajským soudem, správný, je třeba v první řadě podotknout, že povinnost podle § 30 odst. 1 písm. o) zákona o inspekci práce, jakož i povinnost podle § 105 odst. 5 zákoníku práce z roku 2006, jsou svou povahou blízké odpovědnosti za výsledek. Zjednodušeně řečeno je na zaměstnavateli, aby v konkrétních podmínkách svého provozu a činností, které jsou v něm vykonávány, uskutečnil takové úpravy pracovního prostředí, pracovních postupů, metod, užití ochranných pomůcek, kontrolních mechanismů aj., aby se úraz určitého typu, k němuž v minulosti došlo, už pokud možno neopakoval nebo jeho pravděpodobnost byla co možná nejvíce snížena (srov. též § 102 odst. 3 a odst. 4 zákoníku práce z roku 2006). Je zřejmé, že prostředky a úsilí vynaložené na eliminaci či snížení pravděpodobnosti opakování úrazu mají být úměrné potenciálním následkům úrazu.

[48] V první řadě tedy zaměstnavatel musí při analýze úrazu, který se stal, důkladně prozkoumat jeho příčiny a usoudit, zda závažnost konkrétního následku, k němuž došlo, je spíše typická, spíše menší než typická, nebo spíše větší než typická ve vztahu k fyzikálnímu či jinému procesu, jenž je příčinou úrazu. Z toho by měla vyplynout představa o tom, jaký nejzávažnější následek je rozumně předvídatelný pro případ, že by se úraz podobného typu (tj. založený na podobném fyzikálním či jiném procesu) opakoval. Představa o rozumně předvídatelném nejzávažnějším následku pak má být základem pro zkoumání

a výběr opatření k eliminaci či minimalizaci pravděpodobnosti opakování úrazu.

[49] Je zřejmé, že po pracovním úrazu pana T. v roce 2008 si stěžovatelka uvedené otázky poctivě kladla a snažila se na ně podle svého tehdejšího nejlepšího vědomí a svědomí najít seriózní odpovědi. Bohužel si však tehdy nedokázala představit (mimo jiné i proto, že k fatálnímu následku až do úrazu pana H. nedošlo), že vodící kolík zápustky může být z bucharu vymrštněn takovou silou, že prorazí i bezpečnostní sklo, které nainstalovala na manipulátor a o němž byla přesvědčena na základě minulých zkušeností, že by odlétnuvší kolík mělo zadržet. Stěžovatelčina představa o nejzávažnějším rozumně představitelném následku tedy nebyla přesná; nedokázala dostatečně presumovat souhru „*nešťastných náhod*“ spočívajících v tom, že vodící kolík bude vymrštněn z bucharu velkou silou a současně odlétne takovým směrem, že zasáhne bezpečnostní sklo krytu manipulátoru tak, že je prorazí, a i po proražení bude mít dostatečnou sílu k natolik rozsáhlé destrukci takových částí těla řidiče manipulátoru, že to povede k jeho smrti. Stručně řečeno, stěžovatelka byla nedostatečně imaginativní ohledně možných nejčernějších scénářů.

[50] Její opatření směřovala za prvé k tomu, aby se četnost odlomení vodících kolíků zápustky snížila; to se jí nepochybně povedlo, a to dosti významným způsobem. Opatření k tomu učiněná, spočívající především v úpravě postupů při kování, není třeba v podrobnostech hodnotit, neboť o nich samotných není mezi stranami sporu. Samotná úprava postupů při kování však pravděpodobnost odlétnutí kolíků zcela nevyloučila, pouze výrazně snížila. Úplně vyloučení toho, že kolík odlétne do prostoru, kde může zasáhnout nějaké zaměstnance, považovala stěžovatelka za prakticky nedosažitelné, neboť shledala, že není reálně schopna si opatřit kryt bucharu, který by kolíky zachytil, jelikož jej žádný z výrobců bucharů nevyrobí.

[51] Dále její opatření směřovala k tomu, aby byl řidič manipulátoru ochráněn v případě, že by přesto k odlétnutí vodícího kolíku došlo. Opatření, která přijala, byla však

příliš v zajetí jejích tehdejších, a jak se později ukázalo, nedostatečných představ o tom, jaké nejhorší možné následky může odlétnutý kolík způsobit. Stěžovatelčiny představy se v tomto smyslu nepochybně odvíjely od jejích minulých zkušeností, zejména pak od toho, jaký následek způsobil pracovní úraz, který utrpěl pan T. v roce 2008. U něho došlo k tomu, že odlétnuvší kolík prorazil ochranné sklo manipulátoru (tehdy ještě ne bezpečnostní, nýbrž obyčejné) a pohmoždilo panu T. nohu. Stěžovatelka vycházela z toho, že v případě opakování podobného odlétnutí kolíku bude kinetická energie letícího kolíku nanejvýš obdobná té, kterou měl kolík, jenž zranil pana T. Proto použila opatření spočívající v zesílení přímé ochrany řidiče manipulátoru instalací bezpečnostního skla na kryt manipulátoru. Pokud by vskutku kinetická energie kolíku v případě pana H. byla stejná jako v případě pana T., zřejmě by bezpečnostní sklo svoji funkci splnilo a ke zranění pana H. by nedošlo, anebo by došlo, avšak jeho následky by nebyly fatální.

[52] Příslušným pracovníkům stěžovatelky lze stěží vyčítat uvedený nedostatek představivosti ohledně nejčernějších možných scénářů, a tedy jim nelze klást za vinu (ve smyslu vědomé či nevědomé nebdalosti), že fatální shodu okolností, k níž došlo v případě pana H., nepředvídali. Na základě zkušeností, které – včetně případu pana T. – měli, se snažili eliminovat taková rizika, jaká si s ohledem na tyto zkušenosti dokázali představit. Nicméně, jak již bylo řečeno, odpovědnost stěžovatelky podle § 30 odst. 1 písm. o) zákona o inspekci práce je svou povahou blížká odpovědnosti za výsledek; následek, k němuž došlo u pana H., byl představitelný, i když v souhrě všech nepříznivých okolností značně nepravděpodobný, a tedy bylo možno jej identifikovat jako možný a snažit se hledat prostředky k jeho eliminaci. Stěžovatelka je také nakonec (ve světle zkušenosti, kterou učinila v případě pana H.) nalezla, a sice v tom, že nyní při kování řidič manipulátoru a ani další osoby nejsou přítomny v zóně vymezené poblíž bucharu, kde by je mohl odlétnutý kolík zasáhnout. Je

tedy zřejmé, že opatření, které by mělo pracovní úrazy toho typu, jaký utrpěli pánové T. a H., eliminovat, objektivně existovalo, jen nebylo stěžovatelkou identifikováno a aplikováno. Proto, vzhledem k zásadě objektivní povaze odpovědnosti podle shora citova-

ného ustanovení, lze souhlasit se správními orgány i krajským soudem, že stěžovatelka se správního deliktu podle tohoto ustanovení dopustila.

[53] Stížní námitka tedy není důvodná. (...)

3374

Nemocenské pojištění: vznik účasti na nemocenském pojištění

k § 10 odst. 1 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění zákona č. 470/2011 Sb.⁹⁾

Účast na nemocenském pojištění podle § 10 odst. 1 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, vzniká zaměstnanci dnem faktického započetí jeho výkonu práce, nikoli dnem formálního nástupu do práce, který je uveden v pracovní smlouvě.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2015, čj. 1 Ads 252/2015-27)

Věc: Ing. Vladimír K., Ph.D., proti České správě sociálního zabezpečení o přeplatek na pojistném na důchodovém pojištění a o příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, o kasační stížnosti žalobce.

Městská správa sociálního zabezpečení Brno (správní orgán prvního stupně) rozhodnutím ze dne 18. 6. 2013 shledala, že žalobci za rok 2012 nevznikl přeplatek na pojistném na důchodové pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 19. 7. 2013 zamítla odvolání žalobce a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 31. 8. 2015, čj. 36 Ad 43/2013-34, zamítl.

Krajský soud uvedl, že mezi stranami zůstalo nespornou skutečností, že žalobce uzavřel pracovní smlouvu se zaměstnavatelem dne 1. 9. 2012 s ujednaným nástupem do práce dne 1. 9. 2012, ale fakticky se dostavil do zaměstnání až dne 3. 9. 2012, neboť dny 1. 9. a 2. 9. 2012 byly sobota a neděle. Krajský soud posuzoval, zda v kalendářním měsíci září 2012 po celý měsíc trvaly skutečnosti uvedené v § 9 odst. 6 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, tedy zda žalobce po celý měsíc vykonával zaměstnání, tedy čin-

nost zakládající účast na nemocenském pojištění zaměstnanců. Dle přesvědčení soudu vzniklo pojištění podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o nemocenském pojištění žalobci až dne 3. 9. 2012, přičemž právní úpravu za středníkem nelze na danou věc aplikovat, neboť za neděli v tom měsíci (2. 9.) nepřislušela náhrada mzdy.

Podle § 13a odst. 3 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, je osoba samostatně výdělečně činná „*povinná platit zálohy na pojistné naposledy za kalendářní měsíc, v němž nastaly skutečnosti uvedené v § 10 odst. 6 větě druhé zákona o důchodovém pojištění*“. Posledním dnem kalendářního měsíce, v jehož průběhu se z hlavní samostatně výdělečně činnosti stala vedlejší samostatně výdělečná činnost, jež nezakládá účast na pojištění, zaniká povinnost takovéto osoby hradit zálohy na pojistné. Podle § 13a odst. 8 zákona č. 589/1992 Sb. se pro účely placení záloh na pojistné „*osoba samostatně výdělečně činná považuje za osobu samostatně výdělečně činnou vyko-*

⁹⁾ Ustanovení § 10 odst. 1 bylo s účinností od 1. 1. 2013 změněno zákonem č. 401/2012 Sb. a s účinností od 1. 1. 2014 zákonem č. 344/2013 Sb.

návající vedlejší samostatnou výdělečnou činnost v kalendářním měsíci, ve kterém po celý měsíc trvaly skutečnosti uvedené v § 9 odst. 6 zákona o důchodovém pojištění“.

Žalobce sice vykonával zaměstnání, tedy činnost zakládající účast na nemocenském pojištění, ale toto vzniklo podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o nemocenském pojištění až dnem, kdy žalobce nastoupil do práce, tj. dnem 3. 9. 2012. Skutečnosti uvedené v § 10 odst. 6 druhé větě zákona o důchodovém pojištění nastaly až v září 2012, avšak netrvaly zde po celý měsíc skutečnosti uvedené v § 9 odst. 6 zákona o důchodovém pojištění. Krajský soud tedy uzavřel, že žalobce v roce 2012 vykonával samostatnou výdělečnou činnost jako hlavní podle citované právní úpravy v měsících leden až září 2012 včetně a v měsících říjen až prosinec 2012 jako vedlejší samostatnou výdělečnou činnost. Proto až od října 2012 zanikla žalobci povinnost platit zálohu na pojistném. Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že krajský soud nevěnoval individuálnímu posouzení stěžovatelova případu adekvátní pozornost a v odůvodnění odkázal pouze na právní úpravu. Učinil v dané věci stejný závěr jako správní orgány, aniž by se vypořádal s konkurenční argumentací stěžovatele. Takovýto postup je v rozporu s rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Stručnost odůvodnění napadeného rozsudku považuje za extrémní a neakceptovatelnou. Krajský soud se rovněž dostatečně nevypořádal s argumentací stěžovatele ohledně vznesené právní otázky.

Stěžovatel dále uvedl, že právní posouzení řešené záležitosti, jak jej (náznakem) podal krajský soud, zcela májí podstatu věci a především je nesprávné. Stěžovatel, prostřednictvím svého zaměstnavatele, splnil platební povinnost na úseku důchodového pojištění a státní politiky zaměstnanosti. Přesto by měl v návaznosti na názor krajského soudu znovu uhradit zálohu na pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. Takovýto dopad do práv

stěžovatele je absurdní a navíc nerespektuje základní principy spravedlnosti. Při použití výkladových metod bylo nutné dospět k opačnému závěru, než jaký učinily správní orgány i soud. Dále zdůraznil, že v situaci, kdy se dopředu dohodl se zaměstnavatelem na pracovní smlouvě s datem nástupu do práce ke dni 1. 9. 2012 a k témuž dni nabyla účinnosti související dohoda o mzdě, musel stěžovatel být ke sjednanému dni připraven pro zaměstnavatele vykonávat práci, na čemž nic nemění ani to, že se jednalo o sobotu. Stěžovatel od samého počátku září 2012 fakticky nevykonával svou samostatně výdělečnou činnost. Míří-li smysl a účel příslušné právní úpravy k tomu, aby jednotlivci odváděli předepsané příspěvky na důchodové pojištění a na státní politiku zaměstnanosti zásadně ze své primární výdělečné činnosti, pak je přístup krajského soudu pro nesprávnost neakceptovatelný. Stěžovatel byl nucen bez dalšího být připraven vykonávat práci pro zaměstnavatele již od 1. 9. 2012 a fakticky již nepodnikal, a tedy dne 1. 9. 2012 splnil podmínky pro vznik jeho účasti v systému nemocenského pojištění. Zaměstnavatel vyplatil stěžovateli mzdu za celé září, nedošlo tedy k žádnému zkrácení, a proto je nutné i sobotu 1. 9. a neděli 2. 9. 2012 považovat za dobu, kdy je vyloučeno, aby se uplatňoval režim hlavní samostatně výdělečné činnosti.

Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry krajského soudu, přičemž opětovně uvedla argumentaci podanou již v napadeném rozhodnutí i ve vyjádření k žalobě.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalobce zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...)

IV.B Posouzení právní otázky

[16] Dále se Nejvyšší správní soud zabývá námitkou nesprávného posouzení právní otázky. Ani tato námitka není důvodná.

[17] Meritem dané věci je otázka, kdy vzniklo stěžovateli nemocenské pojištění jakožto zaměstnanci, resp. od jakého momentu je nutné samostatnou výdělečnou činnost stěžovatele považovat za činnost vedlejší, se kterou není spojena povinnost platit zálohy na pojistné podle § 13a odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb. Po posouzení této otázky je možné konstatovat, zda stěžovateli přísluší nárok na vrácení přeplatku na pojistném na důchodové pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti za rok 2012.

[18] Podle § 13a odst. 3 zákona č. 589/1992 Sb. „[o]soba samostatně výdělečně činná je povinna platit zálohy na pojistné podle předchozích odstavců naposledy za kalendářní měsíc, v němž nastaly skutečnosti uvedené v § 10 odst. 6 věě druhé zákona o důchodovém pojištění“.

[19] Ustanovení § 10 odst. 6 zákona o důchodovém pojištění stanoví, že „[ú]čast osoby samostatně výdělečně činné na pojištění zaniká [...] posledním dnem kalendářního měsíce, v jehož průběhu se z hlavní samostatné výdělečné činnosti stala vedlejší samostatná výdělečná činnost, která nezakládá účast na pojištění“.

[20] Dle § 13a odst. 8 zákona č. 589/1992 Sb. se „[p]ro účely placení záloh na pojistné [...] osoba samostatně výdělečně činná považuje za osobu samostatně výdělečně činnou vykonávající vedlejší samostatnou výdělečnou činnost v kalendářním měsíci, ve kterém po celý měsíc trvaly skutečnosti uvedené v § 9 odst. 6 zákona o důchodovém pojištění“.

[21] Samostatná výdělečná činnost se podle § 9 odst. 6 písm. a) zákona o důchodovém pojištění považuje za vedlejší samostatnou výdělečnou činnost, „pokud osoba samostatně výdělečně činná v kalendářním roce vykonávala zaměstnání (odstavec 8 věta první)“, přičemž zaměstnáním se rozumí podle § 9 odst. 8 téhož zákona „činnost zakládající účast na nemocenském pojištění

zaměstnanců“. Dále platí, že „[s]amostatná výdělečná činnost se považuje za hlavní samostatnou výdělečnou činnost v období, ve kterém se podle odstavců 6 až 8 samostatná výdělečná činnost nepovažuje za vedlejší samostatnou výdělečnou činnost“ (§ 9 odst. 9 zákona o důchodovém pojištění).

[22] Podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o nemocenském pojištění vzniká zaměstnanci pojištění „dnem, ve kterém nastoupil do práce, a zaniká dnem skončení pracovního poměru; za den, ve kterém tento zaměstnanec nastoupil do práce, se považuje též den přede dnem nástupu do práce, za který příslušela náhrada mzdy nebo platu nebo za který se mzda nebo plat nekrátí“.

[23] Nejvyšší správní soud s ohledem na citovanou právní úpravu posuzoval, od kterého dne se samostatná výdělečná činnost stěžovatele měla považovat za vedlejší samostatnou výdělečnou činnost, se kterou není spojena povinnost odvádět zálohy na pojistném. Z obsahu § 13a odst. 8 zákona č. 589/1992 Sb. vyplývá, že samostatná výdělečná činnost se považuje za vedlejší, pokud po celý měsíc trvaly skutečnosti podle § 9 odst. 6 zákona o důchodovém pojištění. Je tedy nutno zkoumat, zda stěžovatel po celý měsíc vykonával zaměstnání, kterým se rozumí činnost zakládající účast na nemocenském pojištění zaměstnanců. Klíčové tedy bylo určit, od kterého dne byl stěžovatel účastníkem systému nemocenského pojištění.

[24] Z § 10 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění vyplývá, že pojištění vzniká dnem, ve kterém zaměstnanec nastoupí do práce. Odborná literatura k tomu uvádí, že „nemocenské pojištění zaměstnanců vzniká dnem vstupu do zaměstnání (pojistný poměr), které zakládá účast na nemocenském pojištění. Jeho vznik nemusí být totožný se vznikem pracovněprávního vztahu, ale vzniká dnem faktického nástupu do zaměstnání. Pojištění vznikne tehdy, jestliže zaměstnanec do práce skutečně nastoupil, což je rozdíl od pracovního poměru, který vzniká dnem, který byl sjednán v pracovní smlouvě jako den nástupu do práce. Může tedy nastat situace, že pracovní poměr vznikl, ale pokud zaměst-

nanec ve sjednaný den do práce nenastoupí, nevznikne pojistný poměr.“ (Tröster, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 156). Dále pak „*účast na pojištění vzniká dnem vstupu zaměstnance do zaměstnání. Za den vstupu zaměstnance do zaměstnání se pro tyto účely považuje i den před vstupem do zaměstnání, za který příslušela náhrada mzdy nebo platu nebo za který se mzda nebo plat nekrátí. Jde o novou úpravu, která se týká situací, kdy sjednaným dnem nástupu do práce v pracovní smlouvě je den, kdy zaměstnanec fakticky nenastoupí do práce, neboť čerpá náhradu mzdy (např. státní svátek) nebo dovolenou. Jestliže by zaměstnanec skutečně nastoupil do práce později, než měl sjednáno v pracovní smlouvě a za žádný den před vstupem do zaměstnání mu nenáleží náhrada mzdy (ani nejde o skutečnost, že se jeho plat nekrátí z důvodu, že na jeho obvyklý pracovní den připadl státní svátek), vzniká jeho pojištění až dnem vstupu do zaměstnání.*“ (Tröster, P. a kol., op. cit., s. 153).

[25] Další komentář uvádí, že „*nemocenské pojištění vzniká dnem nástupu do práce nebo služby nebo započatím výkonu sjednané práce či zahájením jiné činnosti; vznik pojištění tedy není obecně vázán na vznik právního vztahu, ale na faktické započetí výkonu činnosti (účast na nemocenském pojištění proto nevznikne ani v případě, že v den, v němž měl zaměstnanec nastoupit do práce nebo zahájit výkon jiné pojištěné činnosti, ještě před tímto nástupem nebo zahájením byl uznán dočasně práce neschopným). Výjimka z této zásady je stanovena pouze pro zaměstnance v pracovním poměru v případě, že za den před nástupem do práce mu příslušela náhrada mzdy nebo platu, nebo za který se mzda nebo plat nekrátí; to platí jak v případě svátků (podle § 115 odst. 3 zákoníku práce z roku 2006 přísluší zaměstnanci, který nepracoval proto, že svátek připadl na jeho obvyklý pracovní den, náhrada mzdy ve výši průměrného výdělku nebo jeho části za mzdu nebo část mzdy, která mu ušla v důsledku svátku; podle § 135 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006 se plat nekrátí zaměstnan-*

ci, který nepracoval proto, že svátek připadl na jeho obvyklý pracovní den), tak jiných překážek v práci (srov. § 199 zákoníku práce z roku 2006 o jiných důležitých osobních překážkách v práci, § 203 zákoníku práce o jiných úkonech v obecném zájmu a § 205 zákoníku práce z roku 2006 o překážkách v práci z důvodu školení, jiné formy přípravy nebo studia) nebo dovolené (§ 222 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006). Podle § 36 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006 pracovní poměr vzniká dnem, který byl sjednán v pracovní smlouvě jako den nástupu do práce (popřípadě dnem, který byl uveden jako den jmenování na pracovní místo vedoucího zaměstnance), přičemž tento den nemusí být dnem, v němž má zaměstnanec začít fakticky pracovat; tímto sjednaným dnem tedy může být i sobota, neděle nebo svátek, tj. den, který není pro zaměstnance dnem, v němž by měl vykonávat práci.“ (Příb, J. *Zákon o nemocenském pojištění. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2009, 320 s.)

[26] Dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu je nutné právní úpravu § 10 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění interpretovat tak, že pojištění vzniká faktickým reálným nástupem zaměstnance do práce, což potvrzuje i výše citovaná odborná literatura. Nelze tedy přisvědčit stěžovateli, že mu nemocenské pojištění vzniklo dnem sjednaným v pracovní smlouvě jako den nástupu do zaměstnání. Z obsahu § 36 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006 mj. vyplývá, že stanovení dne nástupu do zaměstnání má primárně vliv na vznik pracovněprávního vztahu, přičemž faktický začátek výkonu práce může nastat i v jiný den. V posuzovaném případě tomu tak bylo, což stěžovatel nerozporoval.

[27] Nemocenské pojištění vzniklo stěžovateli až spolu s reálným nástupem do zaměstnání, tj. v pondělí dne 3. 9. 2012. Podmínkou pro posouzení samostatné výdělečné činnosti stěžovatele jako vedlejší činnosti je, aby stěžovatel vykonával zaměstnání, resp. měl nemocenské pojištění po celý kalendářní měsíc (§ 13a odst. 8 zákona č. 589/1992 Sb. ve spojení s § 9 odst. 6 zákona o důchodovém pojištění). V posuzované věci by byla samo-

statná výdělečná činnost stěžovatele považována za vedlejší, pokud by měl nemocenské pojištění po celý kalendářní měsíc září 2012, tedy od 1. 9. do 30. 9. 2012. Jelikož však reálně nastoupil do práce až v pondělí 3. 9. 2012, a tedy mu nemocenské pojištění vzniklo až dne 3. 9. 2012, není možná jiná interpretace těchto ustanovení, než kterou zvolil krajský soud i správní orgány, a ke které se přiklání i Nejvyšší správní soud. Ačkoli Nejvyšší správní soud chápe snahu stěžovatele o spravedlivé řešení jeho věci, stěžovatelem navržený způsob interpretace by byl *contra legem*.

[28] Nejvyšší správní soud uzavírá, že nemocenské pojištění vzniklo stěžovateli jakožto zaměstnanci až v den faktického nástupu do práce, tj. v pondělí 3. 9. 2012. Proto netrvaly skutečnosti podle § 9 odst. 6 ve spojení s § 9 odst. 8 zákona o důchodovém pojištění po celý kalendářní měsíc září 2012. Stěžova-

telova samostatná výdělečná činnost tedy byla správně považována za činnost hlavní i v tomto měsíci. Proto stěžovateli přeplatek na pojistném na důchodové pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti za rok 2012 nevznikl.

[29] Jiná situace by byla, pokud by stěžovatel reálně nastoupil do zaměstnání již k sjednanému dni nástupu do práce v pracovní smlouvě, tj. dne 1. 9. 2012. V takovém případě by se jednalo o skutkově odlišnou věc, na kterou by bylo možné aplikovat právní úpravu způsobem, na který poukazuje stěžovatel.

[30] Nejvyšší správní soud tedy, s ohledem na vše shora uvedené, neshledal v postupu správních orgánů ani krajského soudu žádná pochybení, která by měla za následek nezákonnost jejich meritorních rozhodnutí.

3375

Důchodové pojištění: česko-slovenské důchody; podmínky pro přiznání dorovnávacího přídatku

k § 106a zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákonů č. 428/2011 Sb. a č. 274/2013 Sb.

k zákonu č. 274/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů

Ustanovení § 106a zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, komplexně stanoví podmínky pro přiznání dorovnávacího přídatku některým poživatelům českého a slovenského starobního důchodu. Po nabytí účinnosti zákona č. 274/2013 Sb. se nelze domáhat přiznání dorovnávacího přídatku pouze na základě odkazu na některé dřívější nálezy Ústavního soudu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2016, čj. 6 Ads 175/2015-23)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 166/2008 Sb., č. 446/2008 Sb., č. 44/2014 Sb., č. 162/2014 Sb., č. 80/2003 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 405/02), č. 16/2005 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 252/04), č. 72/2005 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 158/04), č. 54/2007 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 4/06), č. 190/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 301/05), č. 222/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 298/06), č. 48/2008 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 365/05), č. 54/2008 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 228/06), č. 98/2008 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 366/05), č. 187/2008 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 257/06), č. 41/2009 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1375/07), č. 153/2010 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 939/10), č. 24/2012 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 5/12) a č. 149/2012 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 2524/10); rozsudky Soudního dvora ze dne 22. 6. 2011, Landtová (C-399/09, Sb. rozh., s. I-5573), a ze dne 21. 7. 2011, Stewart (C-503/09, Sb. rozh., I-6497).

Věc: Marta K. proti České správě sociálního zabezpečení, o dorovnávací přídavek, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně narozená v roce 1953 byla československou občankou. Na Slovensku se narodila, studovala, žila a pracovala tam až do zániku Československa. Ke dni 31. 12. 1992 byl jejím zaměstnavatelem podnik se sídlem v Košicích (Gialpro Int, s. r. o.). Její zaměstnání ve Slovenské republice pokračovalo až do května 1996. Od července 1996 byla zaměstnána u zaměstnavatele se sídlem v Praze. Občankou České republiky se podle svého tvrzení stala v roce 2001. Rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení ze dne 3. 10. 2012 byl žalobkyni přiznán od 19. 6. 2012 „díleč“ starobní důchod ve výši 5 111 Kč měsíčně, od ledna 2013 ve výši 5 172 Kč měsíčně, za dobu pojištění získanou po 31. 12. 1992 na území České republiky. Slovenský nositel pojištění – Sociálna poisťovňa, ústredie, Bratislava – pak žalobkyni od 19. 6. 2012 přiznal „díleč“ starobní důchod ve výši 281 eur, od ledna 2013 pak 292,20 eur.

Žalobkyně požádala o dorovnávací přídavek ke starobnímu důchodu. Její žádost žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 19. 3. 2014 pro nesplnění podmínek § 106a zákona o důchodovém pojištění s přihlédnutím k článku 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (č. 228/1993 Sb., dále jen „Smlouva o sociálním zabezpečení“). Toto své rozhodnutí žalovaná následně potvrdila rozhodnutím ze dne 26. 5. 2014.

Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze. Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 3. 7. 2015, čj. 1 Ad 28/2014-21, zamítl. V odůvodnění rozsudku potvrdil stanovisko žalované, že s ohledem na § 106a zákona o důchodovém pojištění, jenž byl uzákoněn novelou provedenou zákonem č. 274/2013 Sb, nemá žalobkyně na dorovnávací přídavek ke starobnímu důchodu nárok, neboť nezískala před 1. 1. 1993, tj. před zánikem československé federace, alespoň 25 let československé doby pojištění, za kterou (by) jí byl po 31. 12. 1992 přiznán starobní důchod ze slovenského důchodového pojištění, a nesplnila ani podmínku získání alespoň jedno-

ho roku doby pojištění podle právních předpisů České republiky v období od 1. 1. 1993 do 31. 12. 1995. Žalobkyni k dosažení požadované československé doby pojištění chybělo cca 8 měsíců (získala 24 let a 119 dnů československých dob pojištění), požadovanou českou dobu v době od 1. 1. 1993 až 31. 12. 1995 nezískala žádnou (ani jeden den).

Ustanovení § 106a odst. 1 zákona o důchodovém pojištění stanoví:

„Nárok na dorovnávací přídavek má pojištěnec, kterému byl přiznán starobní důchod z českého pojištění (dále jen ‚český starobní důchod‘), pokud

a) získal před 1. 1. 1993 aspoň 25 let československé doby pojištění, za kterou mu byl po 31. 12. 1992 přiznán starobní důchod ze slovenského důchodového pojištění (dále jen ‚slovenský starobní důchod‘); v tomto zákoně se pro účely dorovnávacího přídavku za československou dobu pojištění považují doby zaměstnání a náhradní doby získané před 1. 1. 1993 podle československých právních předpisů a československá doba pojištění se započítává v rozsahu, v jakém se započítává podle právních předpisů České republiky účinných ke dni, od něhož byl přiznán český starobní důchod,

b) získal v období od 1. 1. 1993 do 31. 12. 1995 aspoň 1 rok doby pojištění podle právních předpisů České republiky; pro účely splnění této podmínky se do doby pojištění nezahrnují náhradní doby,

c) český starobní důchod a slovenský starobní důchod jsou vypláceny ke dni, od něhož pojištěnec žádá o přiznání dorovnávacího přídavku, a

d) výše dorovnávacího přídavku má ke dni, od něhož pojištěnec žádá o jeho přiznání, kladnou hodnotu.“

Je tedy zřejmé, že žalobkyně podle žalované i městského soudu nesplnila ani podmínku uvedenou pod písm. a), ani podmínku uvedenou pod písm. b), přitom všechny musí být splněny kumulativně. Splněním podmínky c) a d) se proto již nebylo třeba ani zabývat.

Žalobkyně již v námitkách proti rozhodnutí žalované a v žalobě samé nijak nepochybně uvedena skutečnost, tedy že podmínky § 106a odst. 1 písm. a) ani b) nesplňuje, avšak tvrdila, že jí mělo být přesto dorovnání přiznáno na základě přímé aplikace celé řady nálezů Ústavního soudu, jež vyvrcholily nálezem pléna ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12, N 24/64 SbNU 237, č. 24/2012 Sb. ÚS. Tvrdila, že § 106a protiústavně zužuje věcný a osobní rozsah nároku na dorovnávací přírůstek, který závazně stanovil Ústavní soud ve svých nálezech, jež přijetí stávajícího znění § 106a zákona o důchodovém pojištění předcházely, přitom nálezy Ústavního soudu jsou podle čl. 89 odst. 2 Ústavy závazné pro všechny orgány i osoby, tudíž i pro žalovanou, městský soud a konečně pro zákonodárce samého.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž zopakovala veškeré své žalobní námitky. Zdůraznila, že zákon č. 274/2013 Sb., který do zákona o důchodovém pojištění vložil § 106a, kromě pozitivního vymezení podmínek a okruhu osob, jimž náleží tzv. dorovnávací přírůstek, „*derogoval dosavadní zakazující zákonnou dikci, na kterou se [žalovaná] v minulosti odvolávala. Od 1. 12. 2013 tedy [...] již nic nebrání tomu, aby ostatním skupinám, na které zákon výslovně nepamatuje [...] mohlo být dorovnání přiznáno na základě principů, které jsou vyjádřeny v košaté judikatuře Ústavního soudu. [...] Bez ohledu na to, jak zní nová právní úprava, totiž existuje řada dalších osob (občanů ČR), jejichž postavení je zcela evidentně v důsledku aplikace mezinárodní smlouvy zhoršeno ve srovnání se stavem, kdy by se aplikovaly výlučně vnitrostátní předpisy*“, s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04, č. 16/2005 Sb. ÚS.

Podle stěžovatelky městský soud její žalobní námitky nevyvrátil, omezil se jen na strohé odůvodnění, v němž převzal argumentaci žalované.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Jak již bylo řečeno úvodem tohoto rozsudku, nyní projednávaný případ představuje další kapitolu na téma tzv. česko-slovenských důchodů. Tato problematika prošla v období po rozpadu Československa značným vývojem, jehož se účastnila celá řada aktérů – v oblasti orgánů veřejné moci to byly především orgány sociálního zabezpečení, správní soudy, Ústavní soud, Soudní dvůr Evropské unie a v neposlední řadě též zákonodárce. Pravidla týkající se dorovnání důchodu k úhrnu českého dílčího důchodu a slovenského dílčího důchodu (resp. též vyrovnávacího nebo dorovnávacího příspěvku či přírůstku) se v průběhu let dynamicky měnila v důsledku interakcí mezi uvedenými institucemi. Tato pravidla proto nelze vykládat izolovaně, nýbrž s vědomím historie jejich utváření. Nejvyšší správní soud proto považuje za účelné, ne-li nutné, alespoň stručně zrekapitulovat právní (či právně-politický) vývoj v oblasti problematiky tzv. česko-slovenských důchodů. Nejvyšší správní soud zde neaspíruje na úplnost popisu vývoje celé problematiky, zmiňuje toliko nejnütnější pro nyní vedené řízení.

[11] Ačkoliv se Československá socialistická republika stala k 1. 1. 1969 federací, zachovala si jednotnou důchodovou soustavu. Rozdělení soustavy si však vyžádal rozpad Československa. Úprava vzájemných vztahů v oblasti sociálního zabezpečení byla provedena Smlouvou o sociálním zabezpečení – dvoustrannou mezinárodní smlouvou koordinačního charakteru, která mezi nástupnické státy mimo jiné rozdělila odpovědnost za nároky vyplývající z účasti na důchodovém systému zaniklé federace. Pro problematiku česko-slovenských důchodů je zásadní článek 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení:

„(1) Doby zabezpečení získané před dnem rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky se považují za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl

zaměstnavatel občana sídlo ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky nebo naposledy před tímto dnem.

(2) Pokud občan neměl ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky nebo naposledy před tímto dnem zaměstnavatele se sídlem na území České a Slovenské Federativní Republiky, považují se doby zabezpečení získané před tímto dnem za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl občan trvalý pobyt ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky nebo naposledy před tímto dnem.“

[12] Článek 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení tak určil jako kritérium pro rozdělení dob zaměstnání získaných přede dnem rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky sídlo zaměstnavatele osoby ke dni rozdělení ČSFR nebo naposledy před tímto dnem. Uvedené pravidlo zajišťuje, aby doby zaměstnání v ČSFR zohledňoval pro účely důchodu pouze jeden z nástupnických států.

[13] Rozdílný politický, právní a ekonomický vývoj České republiky a Slovenské republiky po rozpadu federace se projevil mimo jiné ve výši důchodů. V případě některých osob tak byla celková výše starobního důchodu v důsledku započítání „federální“ doby pojištění do „slovenského“ důchodu podle článku 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení nižší, než kdyby byla daná doba započítána do „českého“ důchodu. Zvláště po změně přístupu českých orgánů sociálního zabezpečení, které původně vykazovaly vstřícnost projevující se ve vyplácení vyšších důchodů osobám oprávněným podle českých předpisů v rámci postupu k odstraňování tvrdosti (viz Křepelka, F. „Českoslovenští“ důchodci v pasti práva Evropské unie. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2011, roč. 19, č. 2), se dostala před české obecné soudy řada sporů, v nichž se žalobci domáhali dorovnání výše důchodů.

[14] Dané spory se dostaly až k Ústavnímu soudu, který v několika případech uznal požadavky stěžovatelů za oprávněné a zásadním způsobem zasáhl do aplikační praxe týkající se sporů z oblasti česko-slovenských

důchodů. Ústavní soud konstatoval, že společný československý stát „charakterizoval jednotný systém důchodového pojištění, a tak z hlediska tehdejšího práva bylo právně irrelevantní, ve které části československého státu občan byl zaměstnán, resp. kde měl sídlo jeho zaměstnavatel“. Podle Ústavního soudu proto „na dobu zaměstnání pro zaměstnavatele se sídlem ve slovenské části československého státu nelze nahlížet jako na ‚zaměstnání v cizině‘. Takové rozlišování mezi občany České republiky, jež je založeno na fikci, podle níž bylo zaměstnání ve Slovenské republice tehdejšího společného československého státu (resp. sídlo zaměstnavatele) ‚zaměstnáním v cizině‘, považuje Ústavní soud ve světle výše uvedeného za diskriminující, neboť není podloženo ‚objektivními‘ a ‚rozumnými‘ důvody.“ (nálezn Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 405/02, N 80/30 SbNU 245, č. 80/2003 Sb. ÚS). Ve vztahu k článku 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení Ústavní soud uvedl, že „nemůže být na újmu českému občanovi ve výši jeho důchodových nároků, neboť smyslem uzavření mezinárodní smlouvy nemůže být krácení důchodových nároků vlastním občanům, kterým vyšší důchodový nárok vzniká nezávisle na takové smlouvě podle vnitrostátních předpisů“. (nálezn Ústavního soudu ze dne 4. 4. 2005, sp. zn. IV. ÚS 158/04, N 72/37 SbNU 23, č. 72/2005 Sb. ÚS).

[15] Ústavní soud dané principy zopakoval i v dalších nálezech (ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04, N 16/36 SbNU 173, č. 16/2005 Sb. ÚS, ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06, N 54/44 SbNU 665, č. 54/2007 Sb. ÚS, ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, N 190/47 SbNU 465, č. 190/2007 Sb. ÚS, ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 298/06, N 222/47 SbNU 921, č. 222/2007 Sb. ÚS, ze dne 6. 3. 2008, sp. zn. I. ÚS 365/05, N 48/48 SbNU 567, č. 48/2008 Sb. ÚS, ze dne 11. 3. 2008, sp. zn. IV. ÚS 228/06, N 54/48 SbNU 619, č. 54/2008 Sb. ÚS, ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. I. ÚS 366/05, N 98/49 SbNU 459, č. 98/2008 Sb. ÚS, ze dne 4. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 257/06, N 187/51 SbNU 295, č. 187/2008 Sb. ÚS). Z judikatury Ústavního soudu plyne, že s ohle-

dem na právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (článek 30 Listiny základních práv a svobod, dále jen „Listina“) a princip rovnosti (článek 3 odst. 1 Listiny) nelze „federální“ dobu zaměstnání pro zaměstnavatele se sídlem na územní dnešního Slovenska zpětně považovat za dobu zaměstnání v cizině. Tato doba musí být považována za dobu „českou“, ačkoliv se podle článku 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení jedná o dobu získanou na Slovensku. Z toho pak vyplývá povinnost českých orgánů sociálního zabezpečení přiznat dotčeným občanům České republiky dorovnaní (vyrovnávací příspěvek) ve výši rozdílu mezi předpokládaným důchodem, který by jim náležel, pokud by „federální“ doby pojištění byly počítány jakožto doby české, a úhrnem důchodů přiznaných českým a slovenským nositelem pojištění. Takový nárok podle Ústavního soudu svědčí s ohledem na osobní působnost článku 30 Listiny pouze občanům České republiky. Rozhodovací činnost Ústavního soudu reflektovala exekutiva prostřednictvím interních normativních instrukcí, které měly implementovat požadavky vyslovené Ústavním soudem (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, čj. 3 Ads 130/2008-204, bod [47]).

[16] Je třeba dodat, že citované nálezy Ústavního soudu se týkaly situací před vstupem České republiky do Evropské unie. Ústavní soud v těchto případech vyloučil použitelnost unijního práva: „V každém případě, který Ústavní soud dosud posuzoval, vznikl stěžovateli nárok na důchod ještě před vstupem České republiky do Evropské unie, tj. před 1. 5. 2004, takže již z toho je zřejmé, že aplikace evropského práva na tyto nároky by představovala porušení základu retroaktivity a ochrany nabytých práv, pokud by zkrátila stěžovatelům jejich práva na důchod.“ (citovaný nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 301/05). V následné rozhodovací praxi však Ústavní soud vztáhl – bez vysvětlení – zmíněné závěry i na nároky na dávky vzniklé po 30. 4. 2004 (např. nálezy ze dne 3. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 939/10, N 153/58

SbNU 295, č. 153/2010 Sb. ÚS). V nálezu ze dne 3. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 1375/07, N 41/52 SbNU 417, č. 41/2009 Sb. ÚS, Ústavní soud dokonce výslovně Nejvyššímu správnímu soudu vytkl, že místo respektování judikatury Ústavního soudu přistoupil k aplikaci evropského práva.

[17] Nejvyšší správní soud se však na unijní aspekty problematiky česko-slovenských důchodů dotázal Soudního dvora prostřednictvím předběžné otázky podle článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Soudní dvůr rozhodl rozsudkem ze dne 22. 6. 2011, *Landtová*, C-399/09, Sb. rozh., s. I-5573, tak, že pravidlo dovozené judikaturou Ústavního soudu není v rozporu s kritériem rozdělení pravomocí stanoveným v článku 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení, které je zachováno čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení Rady (ES) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství³⁾ ve spojení s částí A bodem 6 přílohy III uvedeného nařízení (bod 39). Vyrovnávací příspěvek totiž nevede ke zpochybnění použitelného režimu ani pravomoci orgánů, které určuje Smlouva o sociálním zabezpečení, ale na základě Smlouvy o sociálním zabezpečení umožňuje požadovat od jiného orgánu sociálního zabezpečení vyrovnávací dávku vyplácenou vedle obecné dávky (bod 36). Současně však Soudní dvůr konstatoval, že pravidlo dovozené judikaturou Ústavního soudu diskriminuje na základě státní příslušnosti příslušníky jiných členských států ve srovnání s českými státními příslušníky (bod 43). Nálezy Ústavního soudu podle Soudního dvora ústí v přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti, jakož i nepřímou diskriminaci na základě státní příslušnosti vyplývající z kritéria bydliště vůči těm, kteří využili svého práva na volný pohyb (bod 49), a jsou tak v rozporu s článkem 3 ve spojení s článkem 10 nařízení č. 1408/71.

[18] Nejvyšší správní soud po vydání rozsudku Soudního dvora ve věci *Landtová* v řízení pokračoval a rozhodl citovaným roz-

³⁾ S účinností od 1. 5. 2010 zrušeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

sudkem čj. 3 Ads 130/2008-204. S odvoláním na rozhodnutí Soudního dvora třetí senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že *pravidlo, podle něhož lze dobu zaměstnání získanou účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 započítat pro důchodové nároky z českého systému důchodového pojištění i nad rámec stanovený čl. 20 odst. 1 Smlouvy o sociálním zabezpečení jen českým občanům s trvalým pobytem na území ČR, je v rozporu s článkem 3 a článkem 10 nařízení č. 1408/71*. Z toho důvodu se proto neuplatní při posuzování nároků na dávky, které mají být přiznány od data po 30. 4. 2004, tj. po vstupu České republiky do Evropské unie. Nejvyšší správní soud se tak na základě rozsudku Soudního dvora odchýlil od judikatury Ústavního soudu. Současně třetí senát dospěl k závěru, že „*pro posouzení nároků na dávky vzniklých po 30. 4. 2004 zde s přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu [ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08, N 6/52 SbNU 57] a v důsledku rozhodnutí Soudního dvora [ve věci Landtová] neexistuje žádné vnitrostátní pravidlo, jež by bylo možno považovat za závazné a na jehož základě by měl nositel pojištění povinnost provádět zápočet dob zaměstnání získaných účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 v českém systému důchodového pojištění ve větším rozsahu, než určuje článek 20 [Smlouvy o sociálním zabezpečení], na základě státního občanství a trvalého pobytu žadatele o důchod. Pravidlo konstituované Ústavním soudem původně pro nároky vzniklé před 1. 5. 2004 navíc nebylo pro nároky na dávky vzniklé po tomto datu uplatňováno v praxi, není zde tedy žádná skupina zvýhodněných osob, které by musely být výhody do zrušení pravidla zachovány a jíž by současně musela být skupina osob znevýhodněných postavena naroveň.*“

[19] Na celou situaci reagoval též zákonodárce. Poslaneckým pozměňovacím návrhem byla do návrhu zákona č. 428/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém spoření a zákona o doplňkovém penzijním spoření,

vložena ustanovení, která podle vlády (předkladatelky) implementovala závěry rozsudku Soudního dvora ve věci *Landtová*. Jednalo se o následující ustanovení, která odstranila pravidla dovozaná z judikatury Ústavního soudu:

„§ 106a

Hodnocení některých dob za období před rokem 1993

Za doby důchodového zabezpečení získané před 1. 1. 1993 podle československých právních předpisů, které se podle Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení ze dne 29. října 1992 považují za doby důchodového zabezpečení nebo pojištění Slovenské republiky, nelze přiznat ani zvýšit důchod z českého důchodového pojištění (zabezpečení) a ani nelze s přihlédnutím k těmto dobám poskytnout vyrovnání, dorovnání, příplatky a obdobná plnění k důchodu nebo jeho části nebo poskytovaná místo důchodu nebo jeho části; k těmto dobám lze v souladu s čl. 4 ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, přihlídnout pouze za podmínky a v rozsahu stanoveném touto smlouvou nebo tímto zákonem (§ 61).“

„Čl. XIII

Přechodné ustanovení

Žádosti o poskytnutí vyrovnání, dorovnání, příplatků a obdobných plnění uvedených v § 106a zákona č. 155/1995 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se odloží a řízení o nich se nevede; byly-li tyto žádosti podány přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, řízení o nich se zastaví. Opatření učiněná přede dnem účinnosti tohoto zákona na základě těchto žádostí zůstávají nedotčena s tím, že příslušné plnění náleží po vyúčtování zálohové výplaty za rok 2011 ve výsledné výši beze změny, pokud trvá podle právních předpisů České republiky i Slovenské republiky nárok na důchod, který byl důvodem pro přiznání tohoto plnění; zánikem nároku na důchod podle právních předpisů některého z uve-

dených států zaniká trvale i nárok na příslušné plnění.“

[20] Zanedlouho po přijetí zákona č. 428/2011 Sb. se však k věci znovu vyjádřil Ústavní soud citovaným nálezem sp. zn. Pl. ÚS 5/12. Ústavní soud připomněl, že v lisabonském nálezu č. I (nález Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, N 201/51 SbNU 445, č. 446/2008 Sb.) uvedl, že může „působit jako ultima ratio a může zkoumat, zda některý akt orgánů Unie nevybočil z pravomocí, které Česká republika podle článku 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla“ [bod 120]. Jakkoliv Ústavní soud vysvětlil, že taková situace může nastat jen v případech zcela výjimečných, v citovaném nálezem sp. zn. Pl. ÚS 5/12 k takovému kroku přistoupil a prohlásil akt orgánu EU – rozsudek Soudního dvora ve věci *Landtová* – za akt *ultra vires*. Ústavní soud setrval na svém názoru, že na problematiku nároků českých občanů plynoucích ze sociálního zabezpečení do doby 31. 12. 1992 nelze vztáhnout evropské právo, neboť se jedná o důsledek specifické události rozdělení Československa, která je nesrovnatelná s právními poměry plynoucími pro oblast sociálního zabezpečení z volného pobytu osob v EU. Ve vztahu k rozsudku Soudního dvora ve věci *Landtová* Ústavní soud výslovně uvedl: „Nelze než v souvislosti s dopady rozsudku [Soudního dvora ve věci *Landtová*] na obdobné případy konstatovat, že v jeho případě došlo k excesu unijního orgánu, k situaci, v níž akt orgánu Evropské unie vybočil z pravomocí, které Česká republika podle článku 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, k překročení rozsahu svěřených kompetencí, k postupu *ultra vires*.“

[21] Ústavní soud se v posledně jmenovaném nálezem vyjádřil též k § 106a zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném do 30. 11. 2013. Ústavní soud uvedl, že „§ 106a [zákon o důchodovém pojištění] ve znění zákona č. 428/2011 Sb. tudíž zakotvuje zákaz vyplácení sociální dávky, kterou zákon neupravuje. To je určitě *contradictio in adiecto*, to je určitě *zákonné ustanovení, jež bez dalšího nedává rozumný smysl*.“ Danou úpravu proto Ústavní soud prohlásil

za obsoletní: „Byla-li účelem přijetí § 106a [zákon o důchodovém pojištění] ve znění zákona č. 428/2011 Sb., a článku XIII zákona č. 428/2011 Sb., reakce na důsledky rozsudku [Soudního dvora ve věci *Landtová*] s ‚derogačními‘ důsledky vůči judikatuře Ústavního soudu, pak nelze než uzavřít, že nosným důvodem tohoto nálezu Ústavního soudu, jímž je konstatování postupu *ultra vires* [Soudního dvora] v předmětné věci, je založena obsolescence uvedených zákonných ustanovení (§ 106a [zákon o důchodovém pojištění] ve znění zákona č. 428/2011 Sb. a článku XIII zákona č. 428/2011 Sb.), a to na základě právního principu *cessante ratione legis cessat lex ipsa* (odpadnutím účelu zákona zaniká samotný zákon).“

[22] Na předestřený vývoj znovu reagoval Nejvyšší správní soud, který v jednom z dalších případů česko-slovenských důchodů položil Soudnímu dvoru další předběžnou otázku (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2012, čj. 6 Ads 18/2012-82). Šestý senát Nejvyššího správního soudu se Soudního dvora dotázal na tři předběžné otázky, přičemž ta třetí zněla následovně: „Brání právo Evropské unie tomu, aby vnitrostátní soud, který je nejvyšším soudem státu v oblasti správního soudnictví, proti jehož rozhodnutí nejsou přípustné opravné prostředky, byl v souladu s vnitrostátním právem vázán právními posouzeními podanými Ústavním soudem, pokud se zdá, že uvedená posouzení nejsou v souladu s právem Unie, jak je vyloženo Soudním dvorem?“ K zodpovězení daných otázek ze strany Soudního dvora ovšem v důsledku zpětvzety kasační stížnosti stěžovatelky nedošlo. Nejvyšší správní soud se ohledem na to vzal žádost o rozhodnutí Soudního dvora o předběžných otázkách zpět a řízení zastavil (usnesení ze dne 10. 5. 2013, čj. 6 Ads 18/2012-211). Soudní dvůr danou věc vyškrtl z rejstříku usnesením předsedy prvního senátu Soudního dvora ze dne 27. 3. 2013.

[23] Zejména však na výše citovaný nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 reagoval též zákonodárce, a to zákonem č. 274/2013 Sb., kterým přijal zcela nové znění

§ 106a zákona o důchodovém pojištění a do tohoto předpisu vložil nový § 106b a § 106c. Zákonodárce zákonem č. 274/2013 Sb. zavedl novou dávku – dorovnávací přírůstek některým poživatelům českého a slovenského starobního důchodu. Tímto krokem zákonodárce reflektoval předchozí vývoj judikatury českých soudů a Soudního dvora popsaný shora a vstoupil do ústavního dialogu se jmenovanými aktéry, přičemž se prostřednictvím zákona č. 274/2013 Sb. pokusil vyrovnat s různými, do jisté míry si odporujícími, přístupy Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a Soudního dvora.

[24] V nyní projednávané věci postupovaly orgány sociálního zabezpečení právě podle nové právní úpravy zavedené zákonem č. 274/2013 Sb. Stěžovatelce však dorovnávací přírůstek nepřiznaly, neboť nesplňovala podmínky § 106a zákona o důchodovém pojištění. Stěžovatelka nesplnění podmínek § 106a zákona o důchodovém pojištění výslovně připustila, avšak uvedla, že s ohledem na derogaci § 106a zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném do 30. 11. 2013 (citováno v bodu [19] tohoto rozsudku) již nic nebrání tomu, aby bylo skupinám, na něž § 106a zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném od 1. 12. 2013 nepamatuje, dorovnání přiznáno na základě principů vyjádřených v dřívější judikatuře Ústavního soudu.

[25] S ohledem na výše popsanou historii sporů týkajících se česko-slovenských důchodů je zřejmé, že stěžovatelčino přesvědčení je liché. Právní úprava dorovnávacího přírůstku zakotvená v § 106a a násl. zákona o důchodovém pojištění nepředstavuje pouhý doplněk k dříve formulovaným závěrům Ústavního soudu. Zákonodárce novelou č. 274/2013 Sb. vstoupil do řady let trvajícího „*sporu*“ mezi Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem, který dospěl až do fáze nesouladu Ústavního soudu se Soudním dvorem, a to s cílem daný problém komplexně vyřešit: „*Ačkoliv tedy tato záležitost není zcela dořešena, je evidentní, že zde dochází k problematické rozpornosti názorů Ústavního soudu a [Soudního dvora], která by při jejím dalším prohlubování mohla přinášet nega-*

tivní důsledky v podobě narušení právní jistoty ve vztahu k ochraně některých ústavně zaručených práv či principů, zejména práva na přiměřené zabezpečení ve stáří či principu rovnosti občanů před zákonem a zákazu diskriminace; tato kauza přitom též poškozuje postavení ČR jakožto člena EU.“ (důvodová zpráva k zákonu č. 274/2013 Sb., dostupná z www.psp.cz). Záměrem zákonodárce bylo přijmout takovou úpravu, která by brala v úvahu jak principy akcentované Ústavním soudem, tak principy, na nichž postavil své rozhodnutí Soudní dvůr, tedy úpravu vyhovující judikatuře obou jmenovaných soudů. Podle důvodové zprávy se jedná o úpravu, jež „*umožní přiznání dorovnání v zásadě v souladu s nálezy Ústavního soudu, avšak odstraní diskriminační kritérium státního občanství, které nahradí kritériem potřebné délky doby pojištění*“. Soudní dvůr totiž nevyloučil možnost poskytovat dorovnání důchodů, pouze označil za nepřipustné dorovnání vázat na podmínku českého občanství, která je podle něj diskriminační (bod 53 rozsudku ve věci *Landtová*). Zákonodárce tak využil poměrně široký prostor, který Soudní dvůr vnitrostátním orgánům ponechal, a pokusil se jej zaplnit takovou úpravou, která by vyhovovala požadavkům unijního práva i závěrům vysloveným Ústavním soudem. Je zřejmé, že taková snaha zákonodárce je zcela legitimní a nemůže být povrchně označena za protivení se všeobecné závaznosti nálezů Ústavního soudu ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy, neboť řešení této složité problematiky vyžadovalo komplexní pozitivněprávní úpravu, již soudy včetně soudu ústavního ve své kompetenci poskytnout nemohly a nemohou.

[26] Stěžovatelce z uvedených důvodů nelze přisvědčit v jejím požadavku, aby jí orgány sociálního zabezpečení přiznaly „*dorovnání*“ na základě dřívější judikatury Ústavního soudu, a nutně přitom ignorovaly snahu zákonodárce o komplexní řešení problematiky česko-slovenských důchodů zmotněnou v § 106a zákona o důchodovém pojištění ve znění od 1. 12. 2013 a odhlížely od podmínek tam stanovených. Zákon č. 274/2013 Sb. totiž

ve vývoji problematiky česko-slovenských důchodů započal novou kapitolu.

[27] Na druhou stranu je však jisté možné z hlediska závěrů přijatých Ústavním soudem posoudit vymezení institutu dorovnávacího příspěvku v § 106a a násl. zákona o důchodovém pojištění. Právě na zpochybnění ústavní konformity nové zákonné úpravy stěžovatelka patrně mířila v kasační stížnosti, v níž uváděla, že se zákonodárce neřídil „*doporučením Ústavního soudu, neboť ze skupiny dotčených osob vybral pouze užší skupinu*“. Nejvyšší správní soud se proto v tomto ohledu ústavní konformitou § 106a zákona o důchodovém pojištění zabýval. Nepřístupoval však k zevrubnému abstraktnímu posouzení ústavnosti nové úpravy, nýbrž přezkoumával situaci stěžovatelky, maje na paměti jí vznesené námitky (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že stěžovatelčiny námitky vůči § 106a zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném od 1. 12. 2013 nejsou důvodné a že dané ustanovení ob stojí.

[28] Je namísto zopakovat, že Ústavní soud své závěry o nutnosti dorovnávání tzv. slovenských důchodů vystavěl na čl. 30 odst. 1 Listiny (právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří) a na čl. 3 odst. 1 Listiny (zákaz diskriminace). Je třeba připomenout, že právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří je jedním z práv, jichž se lze v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů, které tato práva provádějí, za podmínky dodržení čl. 4 odst. 4 Listiny, který garantuje minimální standard daného práva (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, N 73/49 SbNU 85, č. 166/2008 Sb., zejm. body [52] – [54]).

[29] Nárok na dorovnávací příspěvek je podle § 106a zákona o důchodovém pojištění v rozhodném znění podmíněn tím, že pojištěnec a) získal před 1. 1. 1993 aspoň 25 let československé doby pojištění, za kterou mu byl po 31. 12. 1992 přiznán starobní důchod ze slovenského důchodového pojištění, b) získal v období od 1. 1. 1993 do 31. 12. 1995 aspoň 1 rok doby pojištění podle právních předpisů České republiky; pro účely splnění

této podmínky se do doby pojištění nezahrnují náhradní doby, c) český starobní důchod a slovenský starobní důchod jsou vypláceny ke dni, od něhož pojištěnec žádá o přiznání dorovnávacího příspěvku, a d) výše dorovnávacího příspěvku má ke dni, od něhož pojištěnec žádá o jeho přiznání, kladnou hodnotu. Současné nastavení podmínek pro vznik nároku na dorovnávací příspěvek tak opustilo Soudním dvorem kritizovanou podmínku státního občanství ČR (srov. rozsudek Soudního dvora ve věci *Landtová*, bod 49: „*Nález Ústavního soudu s sebou nese přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti, jakož i nepřímou diskriminaci na základě státní příslušnosti vyplývající z kritéria bydliště vůči těm, kteří využili svého práva na volný pohyb.*“) a je z hlediska státního občanství a bydliště osoby neutrální, jak Nejvyšší správní soud k nové právní úpravě poznamenal ještě před její účinností (rozsudek ze dne 30. 5. 2013, čj. 4 Ads 116/2012-43).

[30] Je třeba přiznat, že v důsledku aplikace uvedených podmínek získá nárok na dorovnávací příspěvek užší skupina osob než podle judikatury Ústavního soudu. Ústavní soud např. vyhověl i stěžovatelce, která byla mezi 1. 9. 1960 a 28. 7. 1996 zaměstnána ve slovenské části federace, ke dni podání žádosti o starobní důchod u Sociální pojišťovny (9. 8. 1996) měla trvalý pobyt na území Slovenské republiky a byla slovenskou občankou. Po přiznání důchodu se stěžovatelka přestěhovala do České republiky za manželem a dne 10. 6. 1998 jí bylo uděleno české státní občanství (citovaný nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/06). Důvodová zpráva k zákonu č. 274/2013 Sb. připouští, že smyslem návrhu zákona není plošně dorovnávat důchody všem pojištěncům, kteří získali jakoukoli dobu důchodového zabezpečení před rozdělením ČSFR, neboť Česká republika by tím nevyváženě a jednostranně přebírala v nepoměrně vyšší důchodové závazky bývalé federace. Podmínky uvedené v předchozím bodu tohoto rozsudku měly zajistit, aby byl nárok na dorovnávací příspěvek dán jen v odůvodněných případech – tedy aby svědčil osobám, které získaly za doby

federace alespoň 25 let doby pojištění, za kterou jim byl po rozpadu federace příznán starobní důchod ze slovenského důchodového pojištění [§ 106a odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění], a které po rozpadu ČSFR projevily vztah k České republice jako nástupnickému státu účastí v českém důchodovém pojištění [§ 106a odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění]. Uvedené dvě podmínky ve svém kumulativním efektu váží nárok na dorovnávací přírůstek na existenci reálného pouta mezi žadatelem o dorovnávací přírůstek a Českou republikou v kontextu specifické historické události rozpadu Československa, na níž je předmětná důchodová dávka bezprostředně vázána. Požadavek na existenci takového pouta aproboval i Soudní dvůr (rozsudek ze dne 21. 7. 2011, *Stewart*, C-503/09, Sb. rozh., I-6497, bod 89, a judikatura tam citovaná).

[31] Sám Ústavní soud se k ústavním požadavkům ve vztahu k problematice česko-slovenských důchodů podrobně vyjádřil ve svém posledním (!) nálezu ze dne 5. 9. 2012, sp. zn. II. ÚS 2524/10, N 149/66 SbNU 255, č. 149/2012 Sb. ÚS. Jakkoliv se pochopitelně jedná o jeden z mnoha nálezů k česko-slovenským důchodům (viz výše), Nejvyšší správní soud z něj vychází proto, že je nejnovější a že v něm Ústavní soud relativně podrobně osvětlil a shrnul jádro problému česko-slovenských důchodů, a to v období, kdy již mohl reflektovat i rozsudek Soudního dvora ve věci *Landtová* i svůj vlastní výše citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 5/12 (srov. též usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2012, sp. zn. I. ÚS 3650/11, body [29] – [30], kde sám Ústavní soud taktéž vycházel z výkladu učiněného v citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 2524/10).

[32] Ústavní soud zdůraznil, že při posuzování nároků osob na dorovnání je třeba mít stále na zřeteli i původní účel, který předmětné mezinárodní smlouvy sledovaly a jímž bylo nejen určení státu příslušného k přiznání důchodových dávek, ale rovněž i spravedlivé rozložení zátěže státních rozpočtů či veřejných fondů, z nichž je v tom kterém nástupnickém státě důchod vyplácen (bod [30] citovaného nálezu sp. zn. II. ÚS 2524/10). Ve

vztahu k tomuto účelu Ústavní soud konstatoval, že „*ve věci tzv. slovenských důchodů jde o nalezení spravedlivé rovnováhy mezi rozdělením nákladů na důchodové systémy obou následnických států bývalé československé federace, jak bylo vyjádřeno v kritériích obsažených v mezinárodních smlouvách uzavřených oběma státy v souvislosti s rozpadem federace, na straně jedné, a právy osob účastnících se systému důchodového zabezpečení, zejména těch, které po celou dobu svého produktivního života byly občany jednoho ze států federace, území tohoto státu nikdy neopustily, a přesto na základě kritérií zvolených v předmětných smlouvách měly pobírat a pobírají důchod z druhého státu bývalé federace*“ (bod [28]). Ústavní soud pak upřesnil, že „[ú]středním motivem rozhodování Ústavního soudu tak v těchto případech bylo nalezení spravedlivého zacházení s občany, kteří byli de facto poškození na výši důchodů v důsledku rozdělení federace: *aniž by tyto občané v průběhu svého života migrovali, předmětné smlouvy je vystavily situaci, kdy měli pobírat důchod z druhého státu se všemi riziky, které z tohoto modelu mohou plynout (rozdílná úroveň ekonomik obou států a z toho plynoucí výše výpočtu důchodu, rozdíly v měnových kurzech atd.). Osoby dotčené těmito pravidly mohly nepochybně považovat takovou právní situaci za nespravedlivou a cítily se legitimně poškozeny na svých právech.*“ (bod [29]).

[33] Maje na zřeteli Ústavním soudem zformulovaný účel vyplácení dorovnávacího přírůstku, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že ústavní práva stěžovatelky nebyla porušena. Právní úprava dorovnávacího přírůstku zakotvená v § 106a a násl. zákona o důchodovém pojištění respektuje základní účel judikatury Ústavního soudu k česko-slovenským důchodům, vyjádřený v citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 2524/10. Jak plyne z předchozích odstavců, nárok na dorovnávací přírůstek podle § 106a zákona o důchodovém připojištění svědčí osobám, které mohly být přesvědčeny, že budou pobírat v plné výši český důchod, tedy osobám, které byly na

výši důchodu v důsledku rozpadu federace bezprostředně poškozeny, ačkoliv v průběhu svého života nemigrovaly. Ve vztahu k podmínce stanovené v § 106a odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění, tj. podmínce získání alespoň 25 let doby pojištění za doby federace, lze dodat, že právě tento aspekt zdůrazňovaly některé nálezy Ústavního soudu, podle nichž „*křivda*“ způsobená článkem 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení spočívala především v tom, že občanu České republiky, který splnil podmínku minimálního počtu 25 let pojištění podle zákona o důchodovém pojištění za existence společného československého státu, tj. do 31. 12. 1992, uvedený článek 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení zpětně splnění této podmínky upíral, v rozporu s principem právní jistoty a předvídatelnosti práva; srov. citované nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 365/05 a sp. zn. I. ÚS 366/05. Nelze také popřít, že faktor času, který nás stále více vzdaluje od existence společného státu a okamžiku jeho rozpadu, relativizuje význam někdejších federálních pojistných dob pro výši nyní a v budoucnu přiznávaných důchodových dávek, nemluvě o postupném zacelování ran, které v mnohých spoluobčanech rozpad společného státu před téměř čtvrtstoletím mohl zanechat.

[34] Ze správního spisu Nejvyššího správního soud zjistil, že stěžovatelka mezi lety 1968 a 1972 studovala ve slovenské části federace v Košicích. Poté od roku 1972 do roku 1996 pracovala u různých zaměstnavatelů v Košicích a v okolí a zde také bydlela. Důchodového pojištění v České republice byla stěžovatelka účastna až od července 1997, kdy získala zaměstnání v Praze. České občanství podle svých slov stěžovatelka nabyla v roce 2001. Již z tohoto letního přehledu vyplývá, že stěžovatelka nejenže nesplnila podmínky § 106a zákona o důchodovém pojištění, ale zejména nespadá mezi osoby, na něž Ústavní soud mířil v citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 2524/10. V jejím případě nebyly dány legitimní důvody, aby se přiznáním „*slovenského důchodu*“ za federální dobu pojištění cítila poškozena na svých právech. Stěžovatelka měla před rozpadem ČSFR (a ještě několik let

po něm) místo zaměstnání na území Slovenska a z hlediska okolností relevantních pro důchodové pojištění neměla k české části federace žádnou vazbu. Je tak třeba uzavřít, že stěžovatelka nebyla poškozena na svém právu na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, a už vůbec ne v intenzitě zasahující do minimálního standardu uvedeného práva (čl. 4 odst. 4 Listiny).

[35] S ohledem na stěžovatelčinu historii důchodového pojištění zmíněnou v předchozím bodu Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v případě stěžovatelky nebyl porušen ani čl. 3 odst. 1 Listiny (zákaz diskriminace). Prvním krokem při posuzování, zda došlo k (přímé) diskriminaci, je zkoumání, zda došlo k vyčlenění osoby ze skupiny srovnatelných jednotlivců. Jinými slovy, prvotní otázkou je, zda jsou porovnávány subjekty či skupiny vůbec srovnatelné (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 49/10, N 10/72 SbNU 111, č. 44/2014 Sb., bod [34], nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13, N 138/74 SbNU 141, č. 162/2014 Sb., bod [45]; srov. též Bobek, M. *Zákaz diskriminace*. In: Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. (eds.). *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 101). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že situace stěžovatelky není srovnatelná s případy, jež obecně vymezil Ústavní soud (viz zejm. body [30]–[33] tohoto rozsudku). S ohledem na výše řečené je třeba za relátor v nyní projednávané věci považovat úzký vztah mezi pojištěncem a českou částí společného státu v kontextu jeho federativního uspořádání a následného rozpadu, neboť právě z něj plyne jednak legitimní očekávání určité osoby ohledně jejího zabezpečení ve stáří a jednak případný diskriminační potenciál (srov. zmiňovaný nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2524/10, bod [29]). Takový vztah, vyjádřený v nyní účinném znění zákona o důchodovém pojištění [zejména v jeho § 106a odst. 1 písm. b)], ovšem v případě stěžovatelky nebyl dán, jak bylo vyloženo výše, a tudíž lze již na základě prvního kroku v rámci testu (přímé diskriminace) konstatovat, že nedošlo k její diskriminaci ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny. (...)

Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů: výsluhový příspěvek

k § 166 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění zákona č. 530/2005 Sb. (v textu jen „zákon o služebním poměru“)

Ustanovení § 166 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, musí být vykládáno v souladu s jeho doslovným zněním tak, že pro určení výše výsluhového příspěvku je rozhodné, jaký příjem byl (bývalému) příslušníku bezpečnostního sboru poskytnut za rozhodné období, nikoliv jaký příjem mu byl poskytnut v rozhodném období. Je-li tedy doplatek služebního příjmu za období od srpna 2008 do srpna 2011 poskytnut v roce 2011 a lze-li jednoznačně určit jeho části, které přísluší za jednotlivá dílčí období, není tento doplatek jako celek součástí příjmu za rok 2011. Součástí příjmu za rok 2011 je pouze ta část doplatku, která přísluší za tento rok.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2015, čj. 7 As 289/2015-23)

Věc: Bc. Petr M. proti Ministerstvu vnitra o výsluhový příspěvek, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Ministerstva vnitra, ředitele odboru sociálního zabezpečení (správní orgán I. stupně), ze dne 8. 1. 2013 byl žalobci od 1. 12. 2012 přiznán výsluhový příspěvek ve výši 14 069 Kč měsíčně a od 1. 1. 2013 mu byl zároveň výsluhový příspěvek zvýšen na 14 133 Kč měsíčně. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které ministr vnitra rozhodnutím ze dne 19. 4. 2013 zamítl. Správní orgány vycházely z průměrného hrubého služebního příjmu žalobce za předchozí tři kalendářní roky. Nepřisvědčily námitkám žalobce, že by se mělo vycházet pouze z příjmu za kalendářní rok 2011, který měl být vyšší, neboť do něj bylo nutno zahrnout celý doplatek navýšení základního tarifu o 10 %, který žalobci příslušel zpětně od 1. 8. 2008.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, kterou městský soud rozsudkem ze dne 29. 10. 2015, čj. 11 Ad 11/2013-25, zamítl.

Městský soud dospěl k závěru, že z § 114 odst. 1 zákona o služebním poměru vyplývá, že základní tarif je složkou služebního příjmu příslušníka, která se poskytuje měsíčně. Stejně tak, pokud byl žalobci základní tarif zvýšen o 10 %, nelze dospět k jinému závěru, než že je i toto navýšení poskytováno měsíčně a že je jednorázově zpětně vyplacený do-

platek tarifu nutno rozpočítat na jednotlivé měsíce, ve kterých částka navýšeného tarifu skutečně náležela k výplatě. Postup žalovaného je v souladu se zákonem o služebním poměru, neboť tyto doplatky nelze zařadit jako součást služebního příjmu žalobce pouze za rok 2011, jak se domáhal. Smysl a účel právní úpravy v zákoně č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, a v zákoně o služebním poměru je odlišný a každý z těchto předpisů vychází z jiné koncepce. Příjem a průměrný hrubý služební příjem dle těchto zákonů jsou odlišné pojmy. Z doplatku bylo pojistné zaplacené za měsíc srpen 2011, a proto byl doplatek vykázán na evidenčním listu důchodového pojištění za rok 2011. Městský soud proto neshledal důvod ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel namítl, že byť se o výsluhových nárocích rozhodovalo v rámci správního řízení, jde ve své podstatě o nárok na zaplacení složky odměny za vykonanou práci obdobnou mzdě nebo platu, takže by věc měla být posuzována v kontextu soukromoprávní úpravy, a nikoli striktně a výlučně v rovině práva správního. Omyl či jiná chyba zaměstnavatele na úseku odměňování nemá být vykládána k tíži zaměstnance. Právní předpis přitom stojí na

myšlenke vypočítávat výsluhové nároky ze skutečností pro osobu ve služebním poměru nejpriznivějších. Rozhodný služební příjem byl tvořen veškerými součástmi, které byly vypláceny v roce 2011, kdy byl tento vyměřovací základ nejpriznivější. Do tohoto služebního příjmu se dostaly i doplatky služebního příjmu, které byly jednorázově přiznány se zpětnou účinností od roku 2008. Rozhodná je doba, kdy byly tyto příjmy vypláceny, a tedy kdy se reálně jako příjem dostaly do dispozice stěžovatele, a staly se tak součástí jeho služebního příjmu. Je proto nepodstatné, za jaké období byly tyto doplatky formálně vykázány pro potřeby sociálního pojištění či jiné interní evidence zaměstnavatele. To, že došlo k chybám v nastavení základních tarifů, nebyla chyba stěžovatele. Prakticky z hlediska všech podstatných právních předpisů, ať jde o občanský soudní řád a úpravu exekucí v zákoně č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), plnění daňových povinností, otázky finančních plnění ve smyslu občanského zákoníku či zákona č. 94/1963, o rodině³⁾, nebo povinnosti vyplývající ze zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), by byl pro veškeré tyto právní účely rozhodný příjem, který byl fakticky v daném měsíci či období vyplácen. Jedinou normou, která nasvědčuje závěru městského soudu, je § 6 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb., o pojištění na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. I tady jde však o zkrleslou interpretaci. Pojistné bylo odváděno až v době výplaty, a logicky nikoli v době, k níž se dotčená platba vztahovala. Tyto formální skutečnosti jsou použitelné toliko pro rovinu sociálního zabezpečení, nicméně z hlediska předpisů daňových, občanskoprávních a ostatních jsou nepoužitelné. Je proto třeba vycházet z toho, že příslušná část služebního příjmu byla vyplácena v roce 2011, kdy z ní bylo také pojistné odvedeno, kdy byl tento příjem zdaněn, kdy bylo možné z tohoto příjmu činit srážky ze mzdy atd. Tyto nároky byly řešeny v rámci rozpočtu za rok, v němž byly vypláceny, a nikoli za roky,

v nichž ve skutečnosti měly být placeny. Zákon o služebním poměru přitom nestanoví výluky z toho, že by některá složka služebního příjmu nebyla započítatelná, respektive že by bylo možné přihlížet jen k těm složkám, na které vznikl nárok v kalkulovaném roce. Srovnatelný předpis – zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání – v § 143 odst. 4 výslovně hovoří o tom, že se při výpočtu výsluhových náležitostí nepřihlíží k jistým složkám příjmu. Pokud by zákonodárce měl potřebu některé složky příjmu vylučovat, pak by tak nepochybně učinil jako v případě zákona o vojácích z povolání.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Stěžejní otázkou v projednávané věci je to, zda je do průměrného hrubého služebního příjmu stěžovatele za rok 2011 nutno započítat celou částku doplatku služebního příjmu za období od srpna 2008 do srpna 2011, který byl jako celek stěžovateli vyplácen dodatečně až v srpnu 2011. Je tedy nutno posoudit, zda je rozhodné, v jakém období byl doplatek vyplácen nebo za které období doplatek přísluší.

Podle § 158 zákona o služebním poměru „[z]ákladní výměra výsluhového příspěvku činí za 15 let služby 20 % měsíčního služebního příjmu. Výměra výsluhového příspěvku se zvyšuje za šestnáctý a každý další ukončený rok služby o 3 % měsíčního služebního příjmu, za dvacátý první a každý další ukončený rok služby o 2 % měsíčního služebního příjmu a za dvacátý šestý a každý další ukončený rok služby o 1 % měsíčního služebního příjmu. Výměra výsluhového příspěvku může činit nejvýše 50 % měsíčního služebního příjmu.“

Podle § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru se „[z]a měsíční služební příjem [...] pro účely stanovení výše výsluhových nároků považuje průměrný hrubý služební příjem poskytovaný za předchozí kalendářní rok přede dnem skončení služebního poměru příslušníka. Jestliže služební poměr

³⁾ S účinností od 1. 1. 2014 zrušen zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem.

skončil posledním dnem kalendářního roku, zjišťuje se průměrný hrubý měsíční služební příjem z tohoto kalendářního roku. Trval-li služební poměr po dobu kratší než 1 rok, zjišťuje se průměrný hrubý měsíční služební příjem z celé doby trvání služebního poměru. Je-li to pro příslušníka výhodnější, zjišťuje se průměrný hrubý služební příjem za předchozí 3 kalendářní roky.“

Správní orgány rozpočítaly doplatek služebního příjmu vyplacený v srpnu 2011 na jednotlivé měsíce, za které příslušel, a dospěly k závěru, že je nutno výsluhový příspěvek vypočítat z průměrného hrubého služebního příjmu za předchozí tři kalendářní roky, neboť ten je vyšší než průměrný hrubý služební příjem za předchozí kalendářní rok. Stěžovatel naproti tomu považuje předmětný doplatek za součást příjmu za rok 2011, který je tudíž vyšší než průměrný hrubý služební příjem za předchozí tři kalendářní roky. Výsluhový příspěvek by se proto podle něj měl vypočítat z příjmu za rok 2011.

Nejvyšší správní soud má za to, že již samotný text § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru podporuje závěry správních orgánů, že není rozhodné, kdy byl doplatek vyplacen, nýbrž za jaké období přísluší. Zákon totiž výslovně hovoří o tom, že rozhodným je příjem „poskytovaný za“ určité období (předchozí rok, respektive předchozí tři roky). Již proto nemůže být rozhodné, jaký příjem byl stěžovateli poskytnut v roce 2011, nýbrž jaký příjem mu byl poskytnut za rok 2011. Doslovné znění zákona jednoznačně činí vazbu mezi službou vykonanou v daném roce a odměnou za tuto službu. Doplatek za období od srpna 2008 do srpna 2011 byl přitom pouze zčásti odměnou za službu vykonanou v roce 2011. Tuto část bylo možné zcela jednoznačně určit, a správní orgány tak také učinily.

Tento výklad je přitom zcela logický, neboť v opačném případě by bylo nutno do příjmu za rok 2011 započítat příjem vyplacený v lednu 2011 za prosinec 2010, a naopak nebrat v úvahu příjem za prosinec 2011, neboť ten byl vyplacen v roce 2012. Že je do příjmu za rok 2011 naopak nutno započítat příjem za prosinec 2011, a nikoliv za prosinec 2010,

přítom berou jako zcela samozřejmé nejen správní orgány, ale také stěžovatel.

Je přitom možno poukázat na ještě absurdnější důsledek stěžovatelovy interpretace. V případě, že by se stěžovatel zpětného doplacení svého zákonného nároku nedomohl již v roce 2011, ale přes veškeré úsilí až dodatečně (například poté, co by se svého nároku domohl až soudně), měl by být ve světle úvah stěžovatele jeho výsluhový příspěvek vypočítán z nižší částky, než činil jeho zákonný nárok. Jinými slovy by stát těžil ze svého protiprávního jednání, konkrétně z toho, že v rozhodné době stěžovateli v rozporu se zákonem vyplácel nižší příjem. Naproti tomu interpretace použitá správními orgány a městským soudem, ke které se kloní také Nejvyšší správní soud, zaručuje, že výsluhový příspěvek bude vypočítáván vždy ze zákonného nároku, neboť dodatečně vyplacený doplatek bude nutno rozpočítat na jednotlivá měsíční období, za která příslušel. Nejde v žádném případě o situaci, kdy by omyl zaměstnavatele šel k tíži zaměstnance, jak tvrdí stěžovatel. Pouze nedochází k tomu, že by zaměstnanec z omylu zaměstnavatele těžil. Zaměstnanec si zachovává svůj zákonný nárok a není uvedenou interpretací nijak postižen.

Nelze přitom interpretaci právní úpravy *ad hoc* přizpůsobovat podle toho, který výklad je v tom kterém konkrétním případě pro (bývalého) příslušníka bezpečnostního sboru příznivější. Interpretace by měla být jednotná a předvídatelná. Nejvyšší správní soud se proto kloní k závěru, že § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru musí být vykládán v souladu s jeho doslovným zněním tak, že pro určení výše výsluhového příspěvku je rozhodné, jaký příjem byl (bývalému) příslušníku bezpečnostního sboru poskytnut za rozhodné období, nikoliv jaký příjem mu byl poskytnut v rozhodném období. Pouze tak lze zaručit rovnost všech (bývalých) příslušníků bezpečnostních sborů, bez ohledu na to, kdy se domůžou dodatečného doplacení jejich zákonného nároku.

Nejvyšší správní soud má s ohledem na výše uvedené za to, že § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru nastolenou otázku vý-

slovně upravuje. Není-li v aplikované právní úpravě žádná mezera, kterou by bylo potřeba vyplnit, není namístě uchýlovat se k použití analogie. K poukazu stěžovatele na odlišnou právní úpravu v jiných právních předpisech lze proto toliko konstatovat, že odlišná úprava obdobných právních institutů v různých právních předpisech není v právu ničím ojedinelým. Kromě toho nelze zcela souhlasit, že by v případech uváděných stěžovatelem šlo o srovnatelné situace.

Předně účel zákona o daních z příjmů, občanského zákoníku, občanského soudního řádu, exekučního řádu či insolvenčního zákona na straně jedné a zákona o služebním poměru na straně druhé je zcela odlišný a vy-

chází z jiné koncepce (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2015, čj. 3 As 166/2014-28). Kromě toho tyto právní předpisy ani neobsahují srovnatelný institut jako průměrný hrubý služební příjem. Stěžovatel v podstatě pouze tvrdí, že pro účely jiných právních institutů je rozhodná vyplacená částka, a nikoliv zákonný nárok. Nutno však podotknout, že se skutečně jedná o zcela odlišné právní instituty, jejichž podstatou vůbec není výpočet průměrného příjmu. S ohledem na existenci samostatné právní úpravy výsluhového příspěvku v zákoně o služebním poměru nelze bez dalšího analogicky dovozovat odlišná pravidla z jiných právních předpisů, které nadto nemají žádnou vazbu na právní úpravu výsluhového příspěvku.

3377

Silniční provoz: námitky proti záznamu bodů; manipulace s obsahovou stránkou pokutového bloku

k § 123f zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 411/2005 Sb.^{*)}

k § 84 a násl. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 7. 12. 2012^{**)}

I. Jestliže je v řízení o námitkách proti záznamu bodů (§ 123f zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích) namítána manipulace s obsahovou stránkou dílu „A“ pokutového bloku po jeho vyplnění včetně podpisu pokutovaného i pokutujícího (tedy po skončení blokového řízení), jde o přípustný argument, neboť ten jednak míří ke způsobilosti podkladu pro záznam bodů a nadto byla-li by možnost takový argument uplatnit odepřena, jevil by se takový stav jako zřejmá mezera v možnostech přezkumu činnosti veřejné moci (uvedený argument by totiž v takovém případě nebylo možno uplatnit ani v blokovém řízení, ani v řízení o námitkách proti záznamu bodů).

II. Argumentaci ohledně dodatečné manipulace s obsahovou stránkou pokutového bloku, dílu „A“, je třeba posuzovat jednak s ohledem na soulad těch údajů, které jsou vyplněny jak v dílu „A“, tak v dílu „B“ téhož bloku (výše pokuty, příslušné ustanovení zákona, podle něhož se jedná o přestupek, identifikace pokutovaného i pokutujícího a datum uložení pokuty), a dále s ohledem na obsahovou stránku těch údajů, které jsou vyplněny pouze v dílu „A“ (doba, místo a popis přestupkového jednání), s přihlédnutím k okolnostem, jež vyřízení věci v blokovém řízení provázely (§ 84 a násl. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 10. 2015, čj. 62 A 9/2014-78)^{***)}

^{*)} S účinností od 20. 2. 2016 byl § 123f změněn zákonem č. 48/2016 Sb.

^{**)} S účinností od 8. 12. 2012 byl § 84 a násl. změněn zákony č. 390/2012 Sb., č. 102/2013 Sb., č. 300/2013 Sb., č. 204/2015 Sb. a č. 48/2016 Sb.

^{***)} Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost svým rozhodnutím ze dne 10. 2. 2016, čj. 5 As 214/2015-24.

Prejudikatura: č. 2391/2011 Sb. NSS.

Věc: Jaromír N. proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje o záznam bodů.

Městský úřad Znojmo, odbor dopravy, vydal dne 12. 2. 2013 rozhodnutí, kterým dle § 123f odst. 3 zákona o silničním provozu zamítl námitky žalobce proti záznamům bodů v registru řidiče provedeným na základě oznámení Policie České republiky a Městské policie Kladno.

Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal odvolání, ve kterém zpochybňoval spáchání přestupku, který byl zaznamenán na pokutovém bloku ze dne 6. 12. 2011, a dále namítal nedostatečně zjištěný skutkový stav. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 10. 1. 2014 odvolací námitky zamítl a potvrdil rozhodnutí prvního stupně.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce u Krajského soudu v Brně žalobu. Žalobce argumentoval tak, že do křižovatky vjel na signál k volné jízdě, avšak dopravní okolnosti na křižovatce mu znemožnily pokračovat v jízdě. S ohledem na to, že žalobce nesouhlasil s tím, že by do křižovatky vjel na červenou, byla mu „*nakonec*“ udělena bloková pokuta za porušení § 22 odst. 3 zákona o silničním provozu. Toto jednání bylo podle žalobce rovněž popsáno v pokutovém bloku, který podepisoval. Žalobce namítal, že pokutový blok ze dne 6. 12. 2011 byl následně upraven; žalobce tak zpochybnil jeho průkaznost a způsobilost podkladu pro zápis do evidenční karty řidiče.

Dále žalobce argumentoval v tom směru, že k prokázání spáchání přestupku dle § 22 odst. 3 zákona o silničním provozu žalobce již na místě navrhoval provedení záznamu z kamer, což bylo policisty odmítnuto s odůvodněním, že křižovatka nedisponuje kamerovým systémem. Posléze se žalobce domáhal provedení stejného důkazu, bylo mu však sděleno, že se záznam maže po sedmi dnech. Žalobce tedy dovodil, že jej policisté úmyslně uvedli v omyl. Žalobce dále namítal, že se v námitkovém řízení nikdo nezabýval předmětným pokutovým blokem jakožto způsobilým podkladem a žalobcem navrženými důkazy.

Žalovaný předně odkázal na obsah napadeného rozhodnutí. Dále uvedl, že z pokutového bloku ze dne 6. 12. 2011, jehož průkaznost žalobce v podané žalobě napadal, je zřejmé jednání, kterým žalobce naplnil skutkovou podstatu dle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 5 zákona o silničním provozu.

Podle žalovaného je z obsahu pokutového bloku zřejmé, že nedošlo ke změně skutkové podstaty, jejímu přemazání či korekci, neboť vymezená skutková podstata odpovídala paragrafovému znění i slovnímu popisu obsaženým v části bloku „*doba, místo a popis přestupkového jednání*“.

K námitce neprovedení důkazu žalovaný uvedl, že žalobce nevznesl vůči správním orgánům jakýkoliv požadavek na provedení důkazů, vyjma podaného odvolání ze dne 14. 3. 2013, v němž žalobce zrekapituloval skutečnosti týkající se prošetření přestupku, žalobcův návrh však byl nekonkrétní. Nadto žalovaný dodal, že si orgán prvního stupně opatřil veškeré pokutové bloky tak, aby byl prokázán skutkový stav bez důvodných pochybností.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci

(...) Podstatu projednávané věci lze na základě obsahu žalobních bodů shrnout následovně: žalobce zpochybňuje náležitě zjištění skutkového stavu, konkrétně jednání, které je zachyceno v pokutovém bloku ze dne 6. 12. 2011, odmítá, že by se dopustil jednání, které je na uvedeném bloku a v navazujícím oznámení o uložení blokové pokuty vyznačeno, a dovozuje, že údaje vyznačené v bloku byly dodatečně změněny. Z toho žalobce dovozuje, že je zpochybněna průkaznost a způsobilost bloku coby podkladu pro zápis do evidenční karty řidiče.

Podle § 123b odstavec 1 zákona o silničním provozu „[ř]idiči motorového vozidla, kterému byla příslušným orgánem uložena sankce za přestupek, sankce za jednání vojáka označené za přestupek ve zvláštním právním předpise, nebo mu byl uložen kázeňský trest za jednání mající znaky přestupku anebo mu byl soudem uložen trest za trestný čin nebo jehož trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno nebo u něhož bylo rozhodnuto o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání, a přestupek, jednání vojáka označené za přestupek ve zvláštním právním předpise, jednání mající znaky přestupku anebo trestný čin, za který mu byl uložen trest nebo pro nějž bylo trestní řízení vedeno, spáchal jednáním zařazeným do bodového hodnocení, se zaznamenaná v registru řidičů stanovený počet bodů“.

Dále podle § 123b odst. 2 písm. a) tohoto zákona „[z]áznam v registru řidičů provede příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností ke dni uložení pokuty za přestupek v blokovém řízení nebo ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o uložení sankce za přestupek, rozhodnutí o uložení sankce za jednání vojáka označené za přestupek ve zvláštním právním předpise, rozhodnutí o uložení kázeňského trestu za jednání mající znaky přestupku anebo rozhodnutí, kterým se ukládá trest za trestný čin, nebo ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání nebo podmíněném zastavení trestního stíhání, a to nejpozději do 5 pracovních dnů ode dne, kdy mu bylo doručeno“.

Podle § 123c odst. 1 tohoto zákona „[p]říslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností zaznamenává řidičem dosažený počet bodů pouze do celkového počtu 12 bodů“.

Konečně podle § 123c odst. 3 tohoto zákona „[p]říslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností při provedení záznamu bodů, kterým řidič dosáhl celkového počtu 12 bodů, neprodleně písemně nebo elektronickou cestou oznámí tuto skutečnost řidiči a vyzve jej k odevzdání řidičského průkazu a mezi-

národního řidičského průkazu nejpozději do 5 pracovních dnů ode dne doručení tohoto oznámení. Řidič pozbývá řidičské oprávnění uplynutím 5 pracovních dnů ode dne, v němž mu bylo toto oznámení doručeno.“

Z právě uvedeného je zřejmé, že řízení o přestupku a námitkové řízení jsou dvěma samostatnými správními řízeními. Zatímco v řízení o přestupku je primární otázkou naplnění všech zákonných znaků konkrétního přestupku, z jehož spáchání je osoba podezřelá, a je v něm *de facto* deklarována odpovědnost konkrétního subjektu za spáchání přestupku a případně uložena sankce, řízení o námitkách je zákonem stanoveným postupem přezkoumávání, zda pro záznam bodů do evidenční karty řidiče existuje způsobilý podklad a zda byl na základě tohoto podkladu zaznamenán správný počet bodů. Jak již bylo dříve judikováno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 96/2008-44: *Správní orgán rozhodující v řízení o námitkách proti provedenému záznamu bodů v registru řidičů (§ 123f zákona o silničním provozu) je oprávněn zkoumat pouze to, zda existuje způsobilý podklad pro záznam (tj. pravomocné rozhodnutí příslušného orgánu veřejné správy či soudu ve smyslu § 123b odst. 1 a 2 citovaného zákona), zda záznam v registru řidičů byl proveden zcela v souladu s tímto způsobilým podkladem a zda počet přiřazených bodů odpovídá v příloze k citovanému zákonu obsaženému bodovému hodnocení jednání. Správní orgán však v tomto řízení zásadně nepřezkoumává správnost a zákonnost aktů orgánů veřejné moci, na základě kterých byl záznam proveden, neboť na tyto akty je třeba nahlížet jako na správné a zákonné, a to až do okamžiku než je příslušný orgán veřejné moci zákonem předvídaným postupem prohlásí za nezákonné a zruší je (zásada presumpce správnosti aktů orgánů veřejné moci), obdobně též např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, čj. 5 As 76/2010-59. V řízení o námitkách již tedy není dán prostor pro přezkoumávání skutkového stavu, pokud jde o samotné spá-*

chání přestupku. Účastník řízení o námitkách tak může vznést toliko námitky týkající se správného zaznamenání bodů na způsobilém podkladu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2011, čj. 8 As 23/2010-89, č. 2391/2011 Sb. NSS, může být konkrétní doklad považován za způsobilý podklad pro provedení záznamu bodů, jestliže je jím prokázáno naplnění materiálních podmínek pro provedení záznamu.

Z výše uvedených východisek vycházel i zdejší soud při přezkoumávání důvodnosti podané žaloby.

Pokud tedy nyní žalobce brojí proti tomu, že byl nesprávně zjištěn skutkový stav u přestupku a nebyly zohledněny navrhované důkazy, pak otázka hodnocení důkazů, autoritativního vyslovení viny a případného uložení trestu je na správním orgánu, který rozhoduje o spáchaném přestupku, nikoli však na orgánu, který zaznamenává počet bodů do evidenční karty řidiče, má-li k tomuto zaznamenání způsobilý podklad. Výtky ohledně zjištění skutkového stavu, mají-li nyní směřovat k období před rozhodnutím v blokovém řízení (konkrétně k okamžiku projednávání přestupku dne 6. 12. 2011), tak nelze uplatňovat proti nyní napadenému rozhodnutí; žalovaný se skutkovými otázkami souvisejícími s jednáním, pro které byla věc projednána dne 6. 12. 2011 a rozhodnuta v blokovém řízení, zabývat nemohl – a správně se jimi ani nezabýval. Tyto výtky proti zjištění skutkového stavu mohly být uplatněny předtím, než žalobce dne 6. 12. 2011 souhlasil s projednáním přestupku v blokovém řízení. Přestupek lze totiž projednat uložení blokové pokuty pouze tehdy, je-li spolehlivě zjištěn, nestačí-li domluva a je-li obviněný z přestupku ochoten pokutu zaplatit. Proto také (mimo jiné) platí, že proti uložení pokuty v blokovém řízení se nelze odvolat – a nelze proti němu ani podávat žalobu ve správním soudnictví. Blokové řízení představuje specifický druh řízení o přestupcích, uložení pokuty v blokovém řízení je řízení o přestupku skončeno.

Pokud žalobce až v období po 6. 12. 2011 (poté, co přestupkové řízení bylo ukončeno) argumentoval možností zpětně zjistit

průběh jeho jednání z videozáznamu, nejde o argumentaci, jež by mohla vyvrátit způsobilost pokutového bloku pro záznam bodů. V případě, že by žalobce v době vedení přestupkového (blokového) řízení nepovažoval přestupek za spolehlivě zjištěný, popř. trval-li by na možnosti dokazovat videozáznamem, bylo by třeba skutkové a právní otázky týkající se spáchaní správním orgánem tvrzeného přestupku posoudit a provést ve věci dokazování, kupř. i tak, jak pokládal za vhodné žalobce. To by však následně probíhalo v „běžném“ správním řízení. Zahájení takového správního řízení o přestupku, a to kupř. i z důvodu možnosti dokazovat videozáznamem, tedy bylo fakticky v dispozici žalobce, byť by bylo zahajováno správním orgánem (z moci úřední). Faktická dispozice osoby obviněné z přestupku (tu tedy žalobce) je dána tím, že osoba, jež se měla přestupku dopustit, buď považuje přestupek za spolehlivě zjištěný, nehodlá o něm vést takové řízení, v němž by byly posuzovány jak otázky skutkové, tak otázky právní, a souhlasí se sankcí, jež je jí v blokovém řízení ukládána, nebo přestupek nemá za prokázaný a nesouhlasí tedy se zaplacením pokuty, přičemž využívá svého práva na zahájení správního řízení o přestupku. Podstatná nyní v této souvislosti není skutečnost, zda skutečně byl žalobce policisty „*uveden v omyl*“ tím, že mu tvrdili, že křížovatkou žádné kamery nesnímají, podstatná není ani samotná existence kamerového systému. Proto nebylo třeba v tomto směru dokazovat ve správním řízení, ani zdejší soud takto k návrhům žalobce nedokazoval; ostatně žalobce na takovém dokazování v průběhu jednání již ani netrval.

Za této situace je v nyní posuzované věci třeba posoudit, zda pokutový blok ze dne 6. 12. 2011 je sám o sobě skutečně způsobilým podkladem pro záznam bodů za „*vjetí do křížovatký na červenou*“. V rámci tohoto posuzování nelze přehlédnout, že sama obsahová stránka bloku vyvolává nerovnováhu mezi informacemi podávanými z pokutového bloku, jež po udělení pokuty (po skončení blokového řízení) zůstávají na jedné straně pokutujícím a na straně druhé pokutované-

mu. Zatímco díl „A“, který je pokutovaným podepisován a který pokutovanému po jeho podpisu vydáván není (a který se pak stává faktickým podkladem pro záznam bodů), obsahuje kromě pole pro uvedení ustanovení zákona, které bylo přestupkovým jednáním porušeno, i pole pro samotný slovní popis přestupkového jednání, díl „B“, který pro pokutovaného v zásadě plní úlohu potvrzení o tom, že pokuta byla uložena, takové pole neobsahuje, neboť se do něj ohledně pokutovaného jednání uvádí pouze ustanovení zákona, jehož porušením se pokutovaný přestupku dopustil. V principu tedy nelze vyloučit manipulaci s obsahovou stránkou dílu „A“ po skončení blokového řízení, neboť jeho obsahová stránka nemůže být v budoucnu bezvýhradně potvrzována týmiž (odpovídajícími) údaji vyplněnými v dílu „B“.

Jestliže je tedy namítána manipulace s obsahovou stránkou dílu „A“ po jeho vyplnění včetně podpisu pokutovaného i pokutujícího (tedy po skončení blokového řízení), musí jít v rámci řízení o námitkách proti záznamu bodů (a v navazujícím soudním řízení) o přípustný argument, neboť ten jednak míří ke způsobilosti podkladu pro záznam bodů a nadto byla-li by možnost takový argument uplatnit odepřena, jevil by se takový stav jako zřejmá mezera v možnostech přezkumu činnosti veřejné moci (takový argument by totiž v takovém případě nebylo možno uplatnit ani v blokovém řízení, ani v řízení o námitkách proti záznamu bodů). Argumentaci ohledně dodatečné manipulace s obsahovou stránkou pokutového bloku (dílu „A“) je přitom třeba posuzovat jednak s ohledem na soulad těch údajů, které jsou vyplněny jak v dílu „A“, tak v dílu „B“ téhož bloku (výše pokuty, příslušné ustanovení zákona, podle něhož se jedná o přestupek, identifikace pokutovaného i pokutujícího a datum uložení pokuty), a dále s ohledem na obsahovou stránku těch údajů, které jsou vyplněny pouze v dílu „A“ (doba, místo a popis přestupkového jednání), s přihlédnutím k okolnostem, jež vyřízení věci v blokovém řízení provázely.

Pokutový blok ze dne 6. 12. 2011, díl „A“, je především relativně čitelně vyplněn; posu-

zovat míru čitelnosti je zapotřebí též s ohledem na podmínky na místě (v terénu), jež se jistě odlišují od podmínek kancelářského rozhodování. Pokud jde o vymezení doby, místa a popisu přestupkového jednání, pak na předmětném pokutovém bloku, dílu „A“, jsou zaznamenány následující údaje: „8:10, 6. 12. 2011 Křižovatka ulic Humpolecká (i/34) a Masarykova (i/38); nezastavil vozidlo na červený signál STŮJ; § 70/2a [zákona o silničním provozu]“ Samotný popis jednání tedy podle zdejšího soudu jednak zřetelně odkazuje na § 70 odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu, podle něhož při řízení provozu na křižovatce znamená pro řidiče signál s červeným světlem „*Stůj!*“ povinnost zastavit vozidlo před tam zmíněnými dopravními značkami, a kde nejsou, pak před světelným signalizačním zařízením. Kromě toho je tento odkaz doplněn slovním popisem, z jehož obsahu je seznatelné, že podstata pokutovaného jednání spočívá v nezastavení vozidla na červený signál „*Stůj!*“. Tyto dva údaje tedy nejsou ve vzájemném rozporu, navíc odpovídají vyjádření právní kvalifikace přestupku, jak je na pokutovém bloku, dílu „A“, zaznamenáno, a sice „§ 125c/1/F/5 zákona [o silničním provozu]“. Z takto vymezeného způsobu jednání není ničeho, co by bylo lze zpochybňovat v tom směru, jak činí žalobce, tj. že mu pokuta, s jejímž uložením souhlasil, měla být uložena za porušení § 22 odst. 3 zákona o silničním provozu (čemuž by pak odpovídal jiný záznam bodů). Žalobce podle obsahu pokutového bloku jeho díl „A“ podepsal se shora uvedenými údaji, z textu pokutového bloku, dílu „A“, neplyne, že by údaje v něm původně uvedené byly jakkoli prepisovány, jinak opravovány, škrtnány či mazány.

Pokud jde dále o způsob (spíše „*styl*“) vyplnění bloku, který je podle žalobce „*opravdu podivným*“, což má podle žalobce korespondovat s jeho tvrzením, že popis jednání spočívajícího ve vjetí do křižovatky na červenou byl do dílu „A“ doplněn až později, tj. po podpisu žalobce, pak zdejší soud dospívá k následujícím závěrům.

Žalobcově verzi o tom, že při projednávání přestupku nepodepisoval díl „A“ bloku

s vyznačením vjetí do křižovatky na červenou, a tedy že podpisem se spácháním přestupku spočívajícím ve vjetí do křižovatky na červenou nesouhlasil, do určité míry může poskytovat oporu fakt, že takto konstantně žalobce argumentuje od okamžiku, kdy zjistil, že dvanácti bodů dosáhl. Žalobce tedy od počátku zpochybňování dvanáctibodového záznamu neargumentuje bezobsažnými obecnými floskulami, z nichž by bylo patrné, že spíše „zkouší“, jakým argumentem by mohl důsledky záznamu bodů zpochybnit, nýbrž používá jeden argument, podle něhož tohoto konkrétního jednání se nedopustil a s projednáním přestupku v blokovém řízení nesouhlasil; jeho argumentace včetně dodatečného zjištění přítomnosti kamerového systému na křižovatce přítom na první pohled nedůvěryhodně opravdu působit nemusí. K tomu přistupuje i fakt, že pokutový blok, díl „A“, je sice vyplněn v souladu s dílem „B“, jak jej žalobce soudu předložil a jak jím soud dokazoval, konkrétně pokud jde o popis jednání vyznačením údajů ohledně ustanovení, podle něhož se žalobce přestupku dopustil („§ 125c/1/F/5 zákona [o silničním provozu]“), což odpovídá vjetí do křižovatky na červenou, zároveň je však na dílu „A“ uveden také údaj „§ 70/2a [zákona o silničním provozu]“, který též odpovídá ustanovením zákona o silničním provozu ohledně řízení provozu světelnými signály (a tedy může spolupopisovat jednání spočívající ve vjetí do křižovatky na červenou), avšak takový zdvojený odkaz na dvě ustanovení silničního zákona [§ 125c odst. 1 písm. f) bod 5. a § 70 odst. 2 písm. a)], jimiž by přestupkové jednání bylo identifikováno, nepokládá zdejší soud na základě poznatků ze své rozhodovací činnosti při projednávání obdobných věcí za zcela obvyklý. Rovněž samotný slovní popis „*nezastavil vozidlo na červený signál STUJ*“ na pokutovém bloku, dílu „A“, není zaznamenán způsobem odpovídajícím běžnému řádkování; je uveden pouze na pravé polovině k tomu určeného pole ve dvou řádcích „*do zbylého místa*“. Je tak pravděpodobné, že byl vepsán do pole určeného k popisu přestupkového jednání na pokutovém bloku, dílu „A“, jako údaj poslední, a tedy hypoteticky mohl být vepsán i dodatečně, tj. po jeho podpisu žalobcem.

Na straně druhé ovšem podepisovali žalobce pokutový blok, díl „A“ (svůj podpis žalobce nezpochybňuje), nejevil se jako zcela důvěryhodný, že by jej podepisoval za situace, pokud by žádný slovní popis jednání na něm uveden vůbec nebyl (připomenout je tu třeba, že na pokutovém bloku, dílu „A“, není škrtnuto či přepisováno, tedy byl-li by tam popis přestupkového jednání doplněn až později, tj. po podpisu, v okamžiku podpisu by tam vyplněn nebyl vůbec; žalobce by tak podepisoval blok, v němž by vůbec nebylo přestupkové jednání slovně identifikováno). Nedůvěryhodnost takové konstrukce lze dovozovat jednak z toho, že by ohledně obsahové stránky přestupkového jednání nebylo v příslušném poli pokutového bloku, dílu „A“, vyplněno vůbec nic, přitom jde o pole na pokutovém bloku, které je jasně předepsáno též jako „*popis přestupkového jednání*“, což žalobce musel při podpisu vidět. Kromě toho argumentuje-li žalobce, že je řidičem z povolání, lze předpokládat dostatečnou profesní ostražitost v tomto směru, a to i s přihlédnutím k faktu, jenž plyne z obsahu správního spisu, že v případech všech žalobcových předchozích přestupků řešených v blokovém řízení, na jejichž spáchání byl navázán záznam bodů, byl v příslušném poli na pokutovém bloku předepsaným jako „*popis přestupkového jednání*“ slovní popis jednání vždy uveden („*za jízdy držel telefon*“ – 18. 11. 2009, „*nebyl připoután za jízdy OA bezp. pásem*“ – 25. 2. 2011, „*zákaz vjezdu*“ – 7. 10. 2010, „*telefonování za jízdy*“ – 2. 11. 2010). Především však jestliže ve vztahu k nyní spornému vjetí do křižovatky na červenou žalobce tvrdí, že už při projednávání přestupku na místě dne 6. 12. 2011 nesouhlasil s tím, že by do křižovatky vjel na červenou, takže mu „*nakonec*“ údajně byla udělena bloková pokuta za porušení § 22 odst. 3 zákona o silničním provozu, pak z toho plyne, že na místě „*nejprve*“ došlo mezi policiisty a žalobcem k odlišnému hodnocení žalobcova jednání a poté teprve k souhlasu žalobce s projednáním přestupku v blokovém řízení, zřejmě poté, co žalobce policiisty o své verzi přesvědčil. Pak by tedy logicky bylo namístě, aby žalobce buď trval na výslovném poznamenání této skutečnosti

do pokutového bloku, dílu „A“, resp. takové vyplnění (a nadto jemu naprosto odpovídající vyplnění části údajů též na dílu „B“ pokutového bloku) si před podpisem ověřil, anebo nesouhlasil s projednáním přestupku v blokovém řízení. Takový požadavek na žalobce se za právě uvedených okolností nejeví jako nepřiměřený.

Jestliže žalobce dokonce tvrdí, že „na vlastní oči viděl“, že při podepisování pokutového bloku na něm bylo uvedeno jiné porušení silničního zákona, pak za situace, kdy obsah pokutového bloku, dílu „A“, nenese jakékoli znaky přepisování, jiného opravování, škrtnání či mazání, jde o argumentaci ještě méně důvěryhodnou, než je ta, podle které na pokutovém bloku nemělo být uvedeno žádné porušení silničního zákona. Nedůvěryhodnost žalobcovy argumentace, podle níž „na vlastní oči viděl“, že při podepisování pokutového bloku na něm bylo uvedeno jiné porušení silničního zákona, je posílena i tím, že žalobce sám zdejšímu soudu předložil díl „B“ téhož pokutového bloku, jehož převzetí podpisem na dílu „A“ potvrdil, v němž je specifikace přestupkového jednání zaznamenána shodně jako na dílu „A“, tj. „§ 125c/1/F/5 zákona [o silničním provozu]“. Díl „B“ pokutového bloku měl přitom od jeho vyplnění a podpisu dílu „A“ u sebe v dispozici výhradně žalobce. Vymezený přestupek spočívající v nezastavení vozidla na signál s červeným světlem „Stůj!“ je tedy uveden na obou dílech pokutového bloku shodně; podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 5. zákona o silničním provozu se přitom fyzická osoba dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích při řízení vozidla nezastaví vozidlo na signál, který příkazuje zastavit vozidlo, nebo na pokyn „Stůj!“ daný při řízení nebo usměrňování provozu na pozemních komunikacích osobou k tomu oprávněnou, což odpovídá zbylým údajům ohledně popisu jednání na dílu „A“ pokutového bloku.

Jestliže by byl žalobce „původně“ pokutován za porušení § 22 odst. 3 zákona o silničním provozu, podle něhož řidič nesmí vjet do křižovatky, nedovoluje-li mu situace pokračovat v jízdě v křižovatce a za křižovatkou, takže by byl nucen zastavit vozidlo v křižovatce, a následně by došlo k jakékoli manipulaci s tímto údajem na pokutovém bloku, dílu „A“, jak žalobce tvrdí, nebylo by důvodu, aby na pokutovém bloku, dílu „B“, byl od počátku (od jeho převzetí žalobcem) uveden odkaz na § 125c odst. 1 písm. f) bod 5. zákona o silničním provozu, který dopadá na vjetí do křižovatky na červenou.

Zdejší soud tedy uzavírá, že pakliže žalobce podepsal pokutový blok, díl „A“, lze dovést, že s popsáním jednáním, tam vymezeným, souhlasil. Tím bylo přestupkové řízení skončeno. Zároveň pokutový blok, díl „A“, je jak po stránce formální, tak po stránce obsahové, dostatečně způsobilým podkladem pro záznam bodů. Popis jednání na pokutovém bloku je vymezen dostatečně přesně, určitě a srozumitelně (a s ohledem na podmínky při jeho vystavování i čitelně), aby bylo možno z obsahu pokutového bloku spolehlivě dovést, čeho (jakého přestupku) konkrétně se měl žalobce svým konkrétním jednáním dopustit. Pokud žalobce uvádí, že do pokutového bloku bylo později dopsáno jiné jednání, nenasvědčuje tomu v kontextu žalobcových tvrzení ani celkový obsah dílu „A“ pokutového bloku, ani soulad údajů ohledně identifikace přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 5. zákona o silničním provozu na dílech „A“ a „B“ pokutového bloku. Byť si je zdejší soud vědom toho, že podpisem bloku (souhlasem s projednáním přestupku v blokovém řízení) se žalobce pro současné řízení dostal do nevýhodné důkazní situace, není důvodu, aby pokutový blok ze dne 6. 12. 2011 nemohl být podkládán za relevantní podklad k zápisu pěti bodů do evidenční karty řidiče (žalobce).

Stavební řízení: prodloužení platnosti stavebního povolení; lhůta k uplatnění námitek

k § 112 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

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

Určuje-li stavební úřad lhůtu k uplatnění námitek podle § 112 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, je povinen dbát na to, aby délka stanovené lhůty účastníkům umožnila v souladu s § 4 odst. 4 správního řádu z roku 2004 uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2015, čj. 46 A 103/2013-42)³⁾

Věc: Společnost s ručením omezeným Jezero Kopa proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o prodloužení platnosti stavebního povolení.

Městský úřad Brandýs nad Labem-Stará Boleslav (dále jen „stavební úřad“) vydal dne 8. 11. 2010 rozhodnutí, kterým byla městu Brandýs nad Labem-Stará Boleslav (dále jen „stavebník“) povolena stavba „Dům seniorů“. Dne 12. 12. 2012 požádal stavebník o prodloužení platnosti stavebního povolení. V oznámení o zahájení řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení ze dne 14. 12. 2012 stavební úřad uvedl, že účastníci mohou uplatnit své námítky do 10 dnů od doručení oznámení, přičemž k později uplatněným námítkám nebude přihlédnuto. Žalobkyni bylo oznámení doručeno dne 18. 12. 2012. Na žádost žalobkyně o prodloužení této lhůty ze dne 21. 12. 2012 stavební úřad nereagoval.

Dne 4. 4. 2013 vydal stavební úřad rozhodnutí, kterým byla stavebníkovi platnost stavebního povolení prodloužena o dva roky. V odůvodnění svého rozhodnutí stavební úřad uvedl, že žalobkyně měla možnost pro seznámení se s podklady využít i dobu mimo úřední hodiny stavebního úřadu, a to po telefonickém či osobním sjednání termínu nahlížení do spisu. Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaný svým rozhodnutím ze dne 31. 7. 2013 zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Měst-

ského soudu v Praze. Městský soud v Praze postoupil žalobu Krajskému soudu v Praze.

Žalobkyně především namítala, že jí stavební úřad svým postupem neumožnil podat námítky, neboť lhůtu stanovil tak, že z 10 dnů byl pouze jeden úředním dnem stavebního úřadu, pročež nemohla nahlédnout do spisu. Dále uvedla, že realizaci stavebního záměru znemožňuje výskyt kriticky ohroženého druhu pavouka, *Diplocephalus erythropus* – snovačky červenonohé, na stavebním pozemku. Rovněž upozornila, že od vydání stavebního povolení na předmětném pozemku zatím vznikla pěšina, kterou podle ustanovení § 63 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nelze zrušit bez předchozího souhlasu orgánu ochrany přírody; ten v projednávané věci nebyl dán. Konečně namítla, že stavba bude mít významné dopady na volnočasové aktivity místních obyvatel a omezí výhled do krajiny.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že stavební úřad nemohl účastníkům sdělit, že k pozdě podaným námítkám nebude přihlížet, jelikož zákon koncentrační zásadu neobsahuje. Rovněž uvedl, že od oznámení zahájení řízení do vydání rozhodnutí stavebního úřadu uplynula doba čtyři a půl měsíce, a žalobkyně měla tudíž dost času, aby si do-

³⁾ Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 22. 12. 2015, čj. 4 As 232/2015-46.

mluvila návštěvu na stavebním úřadě. K dalším námitkám uvedl, že řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení není pokračováním řízení o povolení stavby, a proto nelze k námitkám žalobkyně přihlídnout.

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

Z odůvodnění:

Žalobkyně předně namítla, že jí postupem stavebního úřadu bylo znemožněno podat v řízení námitky. Tato námitka je důvodná. Podle ustanovení § 112 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 „[o]d ohledání na místě, popřípadě i od ústního jednání může stavební úřad upustit, jsou-li mu dobře známy poměry staveniště a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby a stanovení podmínek k jejímu provádění. Upustí-li od ústního jednání, určí lhůtu, která nesmí být kratší než 10 dnů, do kdy mohou dotčené orgány uplatnit závazná stanoviska a účastníci řízení své námitky, popřípadě důkazy. Zároveň je upozorní, že k později uplatněným závazným stanoviskům, námitkám, popřípadě důkazům nebude přihlídnuto.“ V projednávané věci je nesporné, že stavební úřad stanovil k uplatnění námitek lhůtu 10 dní, a to ve svém oznámení o zahájení řízení ze dne 14. 12. 2012. Žalobkyně však namítla, že tato lhůta nebyla s ohledem na specifické okolnosti (vánoční svátky, nutnost předchozího nahlédnutí do spisu) přiměřená, a soud s tímto názorem souhlasí. Podle ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu „[s]právní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy“. Soud k tomu dodává, že dotčené osoby musí mít možnost své zájmy uplatňovat nejen formálně, ale i prakticky. Pro posouzení této

otázky pokládá soud za klíčový charakter období, ve kterém mohla žalobkyně své námitky uplatnit. Oznámení o zahájení řízení bylo žalobkyni doručeno dne 18. 12. 2012 a následujícího dne tak začala běžet lhůta pro uplatnění námitek. Vzhledem ke specifickému období, kterým konec měsíce prosince je, však z této lhůty připadala plná polovina na dny pracovního klidu (období 22.–26. 12.). I zbývající dny jsou vzhledem k blízkosti vánočních svátků dny, ve kterých je činnost jak fyzických či právnických osob, tak správních orgánů obecně spíše utlumena. V projednávané věci tak zůstal žalobkyni k dispozici pouze jeden úřední den – a to hned den následující po dni doručení. Žalobkyně tak měla vzhledem k okolnostem podstatně ztíženu možnost svá práva efektivně uplatnit. Výše uvedenému problému přitom nebylo obtížné se vyhnout, a to prodloužením lhůty, o které žalobkyně podáním, doručeným stavebnímu úřadu dne 21. 12. 2012, také požádala. Její žádost však zůstala bez odpovědi. Krajský soud tak konstatuje, že lhůta poskytnutá stavebním úřadem účastníkům pro uplatnění námitek nebyla v projednávané věci přiměřená a žalobkyně tak byla zkrácena na svých právech, neboť nemohla v řízení před stavebním úřadem své námitky uplatnit. Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani argumentace žalovaného, který poukazuje na velkou časovou prodlevu mezi uplynutím lhůty pro uplatnění námitek a vydáním rozhodnutí stavebního úřadu. Vzhledem k tomu, že stavební úřad v oznámení o zahájení řízení výslovně uvedl, že k námitkám podaným po lhůtě nebude přihlídnuto, nemělo by jejich pozdější podání pro žalobkyni žádného významu a nelze jí tak přičítat k tíži, že tento krok (tedy pozdní podání námitek) neucínila. (...)