

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

7^{2018 / XVI. ROČNÍK / 31. 7. 2018}

OBSAH

3743. Řízení před soudem: řízení o regresních náhradách; specializovaný samosoudce.....	491
Nemocenské pojištění: subjekt povinný k zaplacení regresní náhrady.....	491
3744. Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem	496
Pobyt cizinců: povaha usnesení o nepřijatelnosti žádosti o udělení dlouhodobého víza.....	496
3745. Řízení před soudem: ochrana proti nečinnosti	499
Státní kontrola: odborný dozor nad jakostí	499
3746. Celní řízení: autoremedura; rozhodnutí o změně klasifikace zboží.....	508
3747. Daňové řízení: lhůta k úhradě úroku z prodlení	514
3748. Ochrana osobních údajů: střet práva na informace a práva na ochranu soukromí	517
3749. Provoz na pozemních komunikacích: zadržení řidičského průkazu.....	525
3750. Pobyt cizinců: správní vyhoštění osoby bez státní příslušnosti	531
3751. Mezinárodní ochrana: pronásledování; azyl z humanitárních důvodů	536
3752. Kompetenční spory: příspěvek na úhradu zaopatření dítěte v dětském domově.....	542
3753. Kompetenční spory: náhrada škody při porušení právní povinnosti podle energetického zákona.....	546
3754. Kompetenční spory: smlouva mezi výrobcem elektřiny a provozovatelem distribuční soustavy.....	549

Řízení před soudem: řízení o regresních náhradách; specializovaný samosoudce**Nemocenské pojištění: subjekt povinný k zaplacení regresní náhrady**

k § 126 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění

k § 31 odst. 2 soudního řádu správního ve znění účinném ke dni 9. 4. 2018

I. Řízení o regresních náhradách podle § 126 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, je řízením ve věci nemocenského pojištění; rozhoduje o nich specializovaný samosoudce (§ 31 odst. 2 s. ř. s.).

II. Došlo-li k vyplacení dávky nemocenského pojištění, o jejíž regresní náhradu podle § 126 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, jde, v důsledku zaviněného protiprávního jednání při plnění pracovních úkolů nebo v souvislosti s nimi, přičítá se zavinění jednatelovi jeho zaměstnavateli. Této právnické či fyzické osobě tudíž uloží orgán nemocenského pojištění povinnost k zaplacení regresní náhrady.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2018, čj. 8 Ads 98/2016-37)

Prejudikatura: č. 3227/2015 Sb. NSS.

Věc: Josef F. proti České správě sociálního zabezpečení o nárok na regresní náhradu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce jako řidič linkového autobusu (zaměstnanec) dne 10. 9. 2012 způsobil dopravní nehodu, při níž se mimo jiné zranila cestující H. K., která byla následně v době od 10. 9. 2012 do 17. 3. 2013 v dočasné pracovní neschopnosti. Vinu žalobce za spáchání přečinu obecného ohrožení z nedbalosti uznal Okresní soud v Příbrami rozsudkem ze dne 21. 8. 2013, čj. 4 T 94/2013-323. Nato Okresní správa sociálního zabezpečení Ústí nad Labem vyplatila H. K. za dočasnou pracovní neschopnost dávku nemocenského pojištění (nemocenské) a rozhodla o povinnosti žalobce zaplatit regresní náhradu za tuto vyplacenou dávku podle § 126 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění.

Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, který ji odmítl usnesením ze dne 13. 3. 2014, čj. 42 Ad 2/2014–22. Uzavřel, že žalobu má projednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení.

Žalovaná brojila proti usnesení krajského soudu kasační stížností. Nesouhlasila se závěrem, že žaloba má být projednána a rozhodnuta v občanském soudním řízení. Institut regresních náhrad obsažený v § 126 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění označila žalovaná za formu kompenzace *sui generis* odlišnou od institutu náhrady škody podle občanského zákoníku. Zákon o nemocenském pojištění obsahuje podle jejího názoru ucelenou úpravu procesních i hmotněprávních otázek souvisejících s regresní náhradou, není proto nutné analogicky použít úpravu odpovědnosti za škodu podle občanského zákoníku. Žalovaná měla za to, že rozhodnutí o zaplacení regresní náhrady podle § 126 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění náleží do pravomoci správních soudů podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Žalovaná spolu s kasační stížností učinila z opatrnosti návrh na zahájení řízení podle § 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Zvláštní senát zřízený podle citovaného zákona usnesením ze dne 19. 2. 2015, čj. Konf 14/2014-36, odmítl návrh žalované jako předčasný.

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost žalované důvodnou rozsudkem ze dne 28. 4. 2015, čj. 8 Ads 51/2014-25. Usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. S odkazem na usnesení zvláštního senátu ze dne 12. 3. 2015, čj. Konf 8/2014-25, uzavřel, že k přezkumu rozhodnutí žalované ve věci regresní náhrady podle zákona o nemocenském pojištění jsou příslušné soudy rozhodující ve správním soudnictví, neboť náhradový vztah podle § 126 zákona o nemocenském pojištění má veřejnoprávní povahu.

Krajský soud v Ústí nad Labem věc opětovně posoudil a rozsudkem ze dne 25. 2. 2016, čj. 42 Ad 2/2014-48, žalobu zamítl. Uzavřel, že osobou povinnou k zaplacení regresní náhrady podle § 126 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění je přímo fyzická osoba, kterou shledal soud nebo správní orgán vinnou z protiprávního jednání, jež zapříčinilo vznik nároku třetí osoby na vyplacení dávky nemocenského pojištění. Podle krajského soudu není rozhodné, že protiprávního jednání se fyzická osoba dopustila při výkonu zaměstnání. Náhradový vztah podle § 126 zákona o nemocenském pojištění je veřejnoprávního charakteru a podle důvodové zprávy k zákonu o nemocenském pojištění je na regresní náhradu nutno pohlížet jako na úhradu vyplacené dávky, nikoliv jako na náhradu škody. Nelze proto použít soukromoprávní úpravu odpovědnosti za škodu, tedy ani § 420 odst. 2 občanského zákoníku z roku 1964.

Krajský soud zdůraznil, že v posuzovaném případě byl žalobce rozsudkem Okresního soudu v Příbrami čj. 4 T 94/2013-323 shledán vinným za spáchání přečinu obecného ohrožení z nedbalosti podle § 273 odst. 1 a 2 písm. b) trestního zákoníku. Předpoklady vyplývající z § 126 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění proto podle něj byly naplněny a žalovaná právem požadovala po žalobci regresní náhradu ve výši odpovídající částce, kterou vyplátila poškozené.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že krajský soud nevyřešil dostatečně otázku, kdo je povinným subjektem, vůči němuž má být požadavek na regresní náhradu žalovanou uplatňován.

Stěžovatel tvrdil, že nepovažuje náhradový vztah podle § 126 zákona o nemocenském pojištění za „náhrado-škodový“, přesto ale má za to, že se principy, které pro institut náhrady škody platí podle občanského zákoníku, uplatní i na posuzovaný případ. Povinnost uhradit regresní náhradu ve smyslu výše zmíněného ustanovení z toho důvodu stejně jako u náhrady škody dle občanského zákoníku přechází na žalobceva zaměstnavatele. Žalovaná tedy ve svém rozhodnutí nesprávně určila osobu povinnou k regresní náhradě a krajský soud tento nesprávný závěr potvrdil napadeným rozsudkem. Stěžovatel doplnil, že považuje za nelogické, aby za škodu zaměstnance podle občanského práva odpovídal zaměstnavatel a za regresní náhradu podle zákona o nemocenském pojištění sám zaměstnanec.

Stěžovatel nakonec poukázal i na skutečnost, že pokud by byl skutečně povinen uhradit regresní náhradu, vyzval by jej ke splnění této povinnosti již Okresní soud v Příbrami v rozsudku čj. 4 T 94/2013-323, jímž jej shledal vinným ze spáchání přečinu obecného ohrožení. Okresní soud v něm však vyslovil, že za škodu způsobenou zaměstnancem odpovídá jeho zaměstnavatel. S ohledem na uvedeně má stěžovatel za to, že krajský soud v napadeném rozsudku svými závěry prolomuje zásadu ochrany zaměstnance v pracovních vztazích.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že k povaze náhradového vztahu podle § 126 zákona o nemocenském pojištění se již vyjádřil zvláštní senát v usnesení čj. Konf 8/2014-15, přičemž dospěl k závěru o jeho veřejnoprávním charakteru. Při výkladu institutu regresní náhrady podle uvedeného zákona proto nelze vycházet z úpravy náhrady škody obsažené v občanském zákoníku. Takový závěr lze podle žalované dovést i z § 1 odst. 1 občanského zákoníku z roku 1964, který stanoví, že uplatňování práva soukromého je nezávislé na uplatňování práva veřejného. Pokud by žalovaná při výkladu § 126 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění přece jenom použila analogicky úpravu soukromoprávní, ignorovala by princip duality soukromého a veřejného práva, který je v českém právním řádu důsledně uplatňován. Rozhodnutí Nejvyššího soudu, na které žalobce v žalobě odkazuje, je soukromoprávního charakteru a týká se problematiky náhrady škody. Podle žalované však regresní náhrada není škodou ve smyslu § 420 odst. 2 občanského zákoníku z roku 1964, ale náhradou vyplacené dávky. Žalovaná konečně poukazuje i na to, že z § 126 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění jednoznačně vyplývá, že povinným k úhradě regresní náhrady orgánu nemocenského pojištění je pouze ten subjekt, který se dopustil protiprávního jednání. Tím je v posuzovaném případě stěžovatel. Jiným subjektům zákon o nemocenském pojištění uhrazení regresní náhrady neukládá.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem i rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

V.

(...) [16] Dále se Nejvyšší správní soud musel z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.) zabývat i tím, zda řízení před krajským soudem netrpí vadou zmatečnosti z důvodu nesprávně obsazeného soudu [srov. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. V souzené věci rozhodoval samosoudce; správní soudnictví však zásadně vychází z koncepce rozhodování ve specializovaných tříčlenných senátech (viz § 31 odst. 1 s. ř. s.). Pouze v taxativně vyjmenovaných věcech je rozhodování svěřeno specializovaným samosoudcům. Tak je tomu i ve věcech nemocenského pojištění (§ 31 odst. 2 s. ř. s.).

[17] Zda je nárok na regresní náhradu podle § 126 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění takovou věcí (nemocenského pojištění), judikatura Nejvyšší správního soudu dosud výslovně neřešila. Za použití teleologického výkladu je však možno dovodit, že ji takto posuzovat lze. Již důvodová zpráva k § 126 zákona o nemocenském pojištění uváděla, že regresní náhrada „je nově ochranným prvkem systému nemocenského pojištění. Regresní náhrada je pojímána jako úhrada vyplacené dávky.“

[18] Nejvyšší správní soud přitom v rozsudku ze dne 22. 2. 2017, čj. 3 Ads 284/2016-34, vyslovil, že „věcí je ve správním řízení vždy hmotné právo nebo povinnost, o níž bylo v řízení jednáno a rozhodováno“ a také, že „v § 31 odst. 2 s. ř. s. zákonodárce jednotlivé kategorie („věci“) rozhodování vymezil v zásadě širěji, než jak je zpravidla vymezena ‚věc‘ v tom kterém správním řízení“.

[19] Regresní náhrady jsou upraveny v hlavě páté, dílu prvním zákona o nemocenském pojištění pojednávajícím o odpovědnosti v pojištění a sankcích (odpovědnost za přeplatek – § 124, krácení nebo odnětí nemocenského – § 125, regresní náhrada – § 126). V samostatném dílu této hlavy jsou pak upraveny správní delikty v pojištění (díly druhé). Ve smyslu výše citované judikatury je v nyní posuzovaném případě třeba „věcí“ rozumět „úhradu vyplacené dávky“. Je zde zřejmá bezprostřední souvislost mezi vyplacenou dávkou nemocenského pojištění a regresní náhradou za ni. Není proto důvodu, aby řízení o úhradě regresní náhrady nebylo z pohledu § 31 odst. 2 s. ř. s. považováno za „věc nemocenského pojištění“. Ve prospěch tohoto závěru lze poukázat i na závěry, k nimž zvláštní senát dospěl v již zmiňovaném usnesení čj. Konf 8/2014-25 (srov. zejména body [50] až [53]).

[20] Bezprostřední souvislost a v podstatě podmíněnost regresní náhrady vyplacením dávky nemocenského pojištění tak umožňuje učinit závěr, že řízení podle § 126 zákona o nemocenském pojištění je „věcí nemocenského pojištění“, o níž rozhoduje samosoudce. Tento náhled ostatně koresponduje i právní jistotě účastníků řízení o složení soudu. Jiné pojetí a tříštní režimu řízení o nárocích, právech a povinnostech vyplývajících ze zákona o nemocenském pojištění by postrádalo rozumné důvody.

[21] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal, že řízení o regresní náhradě je třeba jak z hlediska systematického, tak i teleologického považovat za „věc nemocenského pojištění“. Z toho důvodu nedovodil zmatečnost řízení před krajským soudem pro nesprávné obsazení soudu.

[22] Nejvyšší správní soud poté posuzoval stěžovatelovu námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, kterou podle obsahu kasační stížnosti spatřuje v nedostatku důvodů. Krajský soud se podle stěžovatele jednak nevypořádal s judikátem Nejvyššího soudu sp. zn. 32 Odo 1397/2005, na nějž v žalobě odkázal, a nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů stěžovatel spatřuje i v tom, že krajský soud při posouzení věci vyšel do značné míry pouze z usnesení zvláštního senátu. Byly-li by tyto výtky opodstatněné a napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, nemohl by Nejvyšší správní soud přistoupit k jeho věcnému přezkumu z dalších kasačních důvodů.

[23] Uvedené námitce však Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Stěžovateli lze dílem přitakat, že krajský soud argumentaci ve prospěch závěru, že je to stěžovatel, kterému svědčí povinnost zaplatit regresní náhradu, založil i na závěrech obsažených v usnesení zvláštního senátu. Přesto nelze přehlédnout, že na těchto základech vybudoval ucelenou, logickou a zcela srozumitelnou vlastní úvahu, o níž opřel řešení jediné mezi účastníky řízení sporné otázky, která osoba je povinná k zaplacení regresní náhrady. Důvody jeho rozhodnutí tedy nechybí. Krajský soud poskytl v napadeném rozsudku vlastní právní řešení posuzované otázky, proto také nebylo jeho povinností se výslovně vypořádat s rozsudkem Nejvyššího soudu, na nějž stěžovatel v žalobě odkázal. Tímto rozsudkem

nebyl krajský soud vázán a nadto v něm Nejvyšší soud řešil jinou právní otázku, a to regresního nároku pojistitele podle § 10 zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla). Takovým pojistitelem však žalovaná není [srov. § 2 písm. d) uvedeného zákona] a o aplikaci § 10 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla zde nejde. Napadený rozsudek není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[24] Nejvyšší správní soud tudíž mohl přistoupit k posouzení stěžejní sporné otázky, jež byla dle mínění stěžovatele krajským soudem vyřešena nesprávně. Tou bylo, kdo je v nynější věci osobou povinnou k zaplacení regresní náhrady žalované, tedy kdo je věcně pasivně legitimován. (...)

[26] Zákon o nemocenském pojištění v § 126 odst. 1 větě první stanoví, že „[t]en, kdo způsobil, že v důsledku jeho zaviněného protiprávního jednání zjištěného soudem nebo správním úřadem došlo ke skutečným rozhodným pro vznik nároku na dávku, je povinen zaplatit orgánu nemocenského pojištění regresní náhradu“.

[27] Současně podle § 126 odst. 4 zákona o nemocenském pojištění „[p]ovinnost k zaplacení regresní náhrady vzniká na základě rozhodnutí příslušného orgánu nemocenského pojištění o povinnosti zaplatit tuto náhradu“.

[28] Netřeba na tomto místě opakovat, co již obsáhle vyložil zvláštní senát ve zmíněném usnesení čj. Konf 8/2014-25. Náhradový vztah podle § 126 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění má veřejnoprávní charakter a regresní náhrada je zde pojímána jako náhrada vyplacené dávky, nikoliv jako náhrada škody. Ostatně právě na těchto východiscích stojí i napadený rozsudek. Nejvyšší správní soud v tuto chvíli nemá žádný důvod se od uvedených závěrů odchýlit a již nyní uvádí, že v tomto bodě krajský soud nepochybil.

[29] Pro posouzení věci však je nezbytné vzít v potaz i skutečnost, že nárok na dávku nemocenského pojištění zraněné H. K., o jejíž regresní náhradu zde jde, vznikl jako následek jejího úrazu při dopravní nehodě zaviněné stěžovatelem jako řidičem linkového autobusu při provozu tohoto vozidla. Uvedená skutečnost je právně významná a v posuzované věci stěžejní.

[30] Odpovědnost za újmu způsobenou provozem vozidla je totiž předmětem právní úpravy v zákoně o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla. Právě o případ újmy způsobené provozem vozidla se zde jedná.

[31] Uvedené Nejvyšší správní soud zmiňuje proto, že § 6 odst. 4 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla zakládá právo pojištěného, aby za něj pojistitel zaplatil k úhradě mu předepsanou regresní náhradu podle § 126 zákona o nemocenském pojištění (mající veřejnoprávní povahu), ale i náhradu nákladů vynaložených na zdravotní péči hrazenou z veřejného zdravotního pojištění (§ 55 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění), jejíž soukromoprávní povaha je naznačena v bodu [65] usnesení zvláštního senátu, stejně jako implicitně plyne z ustálené judikatury Nejvyššího soudu.

[32] Jak již zvláštní senát v usnesení čj. Konf 8/2014–25 uvedl, „[n]ároky obsahově úplně stejné mohou být buď veřejnoprávní, nebo soukromoprávní podle svého odůvodnění, tj. podle toho, o jaký důvod vzniku se opírají“. Oba shora uvedené typy regresních náhrad přitom vycházejí z předpokladu, že k vyplacení dávky (v případě nemocenského pojištění) či k zaplacení nákladů na zdravotní péči (v případě veřejného zdravotního pojištění) došlo v příčinné souvislosti se zaviněným protiprávním jednáním škůdce jako pojištěného z odpovědnosti z provozu vozidla.

[33] Jedinou odchylkou, která v této souvislosti vyvstává, je skutečnost, že v případech regresní náhrady vyplacené dávkou nemocenského pojištění v souladu s citovaným § 126 odst. 4 zákona o nemocenském pojištění vzniká povinnost k jejímu zaplacení teprve rozhodnutím žalované. Ve veřejném zdravotním pojištění takového rozhodnutí příslušné zdravotní pojišťovny není třeba.

[34] Nejvyšší správní soud tyto úvahy uvádí proto, že otázka regresních náhrad ve veřejném zdravotním pojištění již byla opakovaně řešena judikaturou Nejvyššího soudu. Dospěla přitom s poukazem na § 6 odst. 4 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla ve spojení s § 9 odst. 1 téhož zákona k závěru, že „[z]dravotní pojišťovna má proti pojistiteli odpovědnosti za škodu způsobenou provozem motorových vozidel přímý nárok na náhradu nákladů vynaložených na léčení svého pojištěnce zraněného zaviněným protiprávním jednáním při dopravní nehodě“ (viz například rozsudek ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 25 Cdo 1896/2016).

[35] V případě regresní náhrady vyplacené dávky nemocenského pojištění však s ohledem na výše zmíněnou odchylku (zákonný požadavek na vydání rozhodnutí o povinnosti zaplatit regresní náhradu podle § 126 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění) nelze bez dalšího dovodit, že i orgán nemocenského pojištění je oprávněn (stejně jako zdravotní pojišťovna v případě nákladů na zdravotní péči podle § 55 zákona č. 48/1997 Sb.) přímo uplatnit právo na zaplacení regresní náhrady u pojistitele škůdce (pojištěného z odpovědnosti z provozu vozidla). Tomu totiž brání úprava obsažená v § 126 odst. 4 zákona o nemocenském pojištění ve spojení s jeho odstavcem 1, stejně jako dikce § 6 odst. 4 věty druhé zákona o odpovědnosti z provozu vozidla [srov. „[t]o platí obdobně i v případě regresní náhrady **předepsané k úhradě pojištěnému podle zákona upravujícího nemocenské pojištění**“ – zvláště soudem]. Existence přímého a samostatného vztahu pojistitele odpovědnosti z provozu vozidla a orgánu nemocenského pojištění v případě regresní náhrady dávek nemocenského pojištění obdobně, jako je tomu ve veřejném zdravotním pojištění, ze zákona neplyne. Jinými slovy pojistitele odpovědnosti z provozu vozidla jako osobu povinnou k zaplacení regresní náhrady vyplacené dávky nemocenského pojištění v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podle § 126 odst. 4 zákona o nemocenském pojištění určit nelze.

[36] Platí zde, že jsou-li splněny podmínky vyplývající z § 126 zákona o nemocenském pojištění (jak je tomu v souzené věci), má orgán nemocenského pojištění nárok na zaplacení regresní náhrady vyplacené dávky nemocenského pojištění u škůdce.

[37] Zbývá tak posoudit, zda tímto škůdcem, tedy subjektem, jehož má na mysli § 126 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění, je vždy pouze konkrétní fyzická osoba, jejíž zaviněné jednání zapříčinilo vyplacení dávky nemocenského pojištění, nebo zda za předpokladu, že se tato fyzická osoba dopustila zaviněného protiprávního jednání jako zaměstnanec v rámci pracovních činností pro svého zaměstnavatele, je toto zaviněné protiprávní jednání přičitatelné jejímu zaměstnavateli.

[38] I tato otázka již byla vyřešena Nejvyšším soudem v případech nároků na zaplacení regresní náhrady ve veřejném zdravotním pojištění a v tomto ohledu nenachází Nevyšší správní soud důvod se odchýlit od závěrů, k nimž uvedený soud dospěl. Ten v rozsudcích ze dne 18. 5. 2006, sp. zn. 25 Cdo 670/2005, nebo ze dne 24. 9. 2008, sp. zn. 25 Cdo 2625/2006, jejichž závěry jsou použitelné i nyní, shledal, že „*jestliže ten, kdo způsobil škodu při plnění pracovních či služebních úkonů nebo v souvislosti s tím, porušil právní povinnosti zaviněně, přičítá se zaviněně právnícké či fyzické osobě, která namísto přímého škůdce odpovídá za škodu a která je tak povinná i k náhradě nákladů zdravotní pojišťovny ve smyslu zvláštního ustanovení § 20a zákona č. 550/1991 Sb., o všeobecném zdravotním pojištění (nyní § 55 zákona č. 48/1997 Sb.)*.“ Sluší se poznamenat, že dikce § 55 zákona č. 48/1997 Sb. a § 126 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění je obdobná. Vychází z předpokladu, že regresní náhrada se vztahuje na plnění, jež bylo poskytnuto (ať již zdravotní pojišťovnou, nebo orgánem nemocenského pojištění) pojištěnci v důsledku zaviněného protiprávního jednání škůdce.

[39] Nelze totiž v této souvislosti odhlédnout od skutečnosti, že přímý vztah poškozeného (zde H. K.) a škůdce (zde stěžovatele) je nepochybně vztahem majícím základ v soukromém právu, a tento vztah je vztahem odpovědnosti škůdce za škodu jím způsobenou. K tomu však může dále přistoupit skutečnost, že škůdce (stěžovatel) škodu způsobil při plnění pracovních úkonů pro svého zaměstnavatele. V takovém případě není důvod, aby se neuplatnily závěry, k nimž dospěl Nejvyšší soud ve své judikatuře ohledně přičitatelnosti zaviněné za škodu zaměstnavateli škůdce, jež je v době před 1. 1. 2014 (což je i nyní posuzovaný případ), odůvodněna § 420 odst. 2 občanského zákoníku z roku 1964.

[40] Z uvedeného vyšel Nejvyšší správní soud i při úvahách o osobě povinné k zaplacení regresní náhrady v souzené věci. Nemá totiž důvod nahlížet na tento primární vztah poškozeného a škůdce jinak, než učinil Nejvyšší soud. Skutečnost, že zákonodárce v souvislosti s nároky vyplývajícími z uvedeného vztahu dále zakotvil samostatnou povinnost k placení dávek nemocenského pojištění (orgánem nemocenského pojištění), resp. k placení jejich regresních náhrad předpisy práva veřejného a že tyto další, navazující avšak samostatné, vztahy, mají veřejnoprávní povahu, ničeho nemění na charakteru onoho primárního vztahu mezi škůdcem a poškozeným. Ten je vztahem samostatným, jehož soukromoprávní povaha nemůže být ani předpisy práva veřejného (o nemocenském pojištění) a veřejnoprávní povahou s ním souvisejících a navazujících vztahů nikterak ovlivněna či dotčena.

[41] Na základě těchto úvah Nejvyšší správní soud shledal, že i v případech regresních náhrad dávek nemocenského pojištění, došlo-li ke škodní události zakládající vznik nároku na dávku nemocenského pojištění při plnění pracovních úkonů přímého škůdce (stěžovatele) pro jeho zaměstnavatele, je třeba přičíst toto zaviněné protiprávní jednání přímého škůdce jeho zaměstnavateli. Jak již uvedeno, Nejvyšší správní soud nenachází rozumný důvod, aby se v tomto směru odchýlil od závěrů vyřčených Nejvyšším soudem ve shora citované judikatuře. Ostatně lze poukázat i na obdobnou úvahu, kterou vyslovil v odůvodnění svého rozsudku čj. 4 T 94/2013-323 Okresní soud v Příbrami.

[42] Nejvyšší správní soud uzavírá, že pro určení povinného k zaplacení regresní náhrady podle § 126 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění je v souzené věci podstatné, zda stěžovatel jednal pro sebe, nebo zda škodní událost, v důsledku níž byly vyplaceny dávky nemocenského pojištění, svým zaviněným protiprávním jednáním způsobil jako zaměstnanec při plnění pracovních úkonů pro svého zaměstnavatele. Tuto skutečnost je namístež zohlednit při rozhodování, komu bude v souladu s § 126 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění předepsána k úhradě regresní náhrada vyplacené dávky nemocenského pojištění.

[43] Jelikož krajský soud a před ním ani žalovaná nevzaly výše uvedené skutečnosti v potaz a nezohlednily, zda stěžovatel jednal (způsobil dopravní nehodu, která zapříčinila vyplacení dávky nemocenského pojištění poškozene) jako zaměstnanec při plnění pracovních úkonů pro svého zaměstnavatele, jsou jejich úvahy o tom, že je to právě stěžovatel, kdo je povinen k zaplacení regresní náhrady, předčasné. Je proto naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (...)

3744

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem

Pobyt cizinců: povaha usnesení o nepřijatelnosti žádosti o udělení dlouhodobého víza

k § 169h odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 222/2017 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k § 65, § 82 a § 85 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

Usnesení podle § 169h odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.) spočívajícím ve vrácení tiskopisu žádosti o udělení dlouhodobého víza, jež byla podle tohoto ustanovení shledána nepřijatelnou, tudíž není přípustná (§ 85 s. ř. s.), neboť takový úkon je pouze důsledkem usnesení zastupitelského úřadu o nepřijatelnosti žádosti a ochrany se lze domáhat přímo podáním žaloby proti správnímu rozhodnutí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2018, čj. 6 Azs 82/2018-19)

Prejudikatura: č. 1773/2009 Sb. NSS, č. 2050/2010 Sb. NSS, č. 3600/2017 Sb. NSS, č. 3603/2017 Sb. NSS a č. 3687/2018 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 147/2012 Sb.

Věc: Duc Duy T. proti Velvyslanectví České republiky v Hanoji o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce, nezletilý, podal prostřednictvím své zákonné zástupkyně (matky) dne 1. 9. 2017 po předchozí registraci v systému Visapoint žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem soužití rodiny. Též dne žalovaný usnesením konstatoval, že je žádost nepřijatelná podle § 169h odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť k ní nebyly předloženy některé náležitosti. Toto usnesení bylo v souladu s § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců poznamenáno do spisu. Opis usnesení společně s žádostí o udělení víza převzala ve stejný den matka žalobce.

Dne 30. 10. 2017 podal žalobce žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v tom, že „dne 1. 9. 2017 vrátil žalobci žádost o vydání dlouhodobého víza podanou žalobcem u žalovaného dne 1. 9. 2017 jakožto nepřijatelnou, tedy mu vrátil tiskopis žádosti a veškeré předložené doklady“. Žalobce v první řadě namítal, že odůvodnění usnesení o nepřijatelnosti žádosti je nepřezkoumatelné, neboť neobsahuje údaj o tom, kterou náležitostí žalobce nepředložil. Žalobce ke své žádosti veškeré potřebné dokumenty předložil.

Městský soud v Praze žalobu odmítl usnesením ze dne 21. 2. 2018, čj. 10 A 190/2017-33. Konstatoval, že žalobce brojí proti úkonu, který byl přímým následkem vydání usnesení o nepřijatelnosti žádosti, které je samostatně přezkoumatelné v řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. Žaloba sice dle svého petitu směřovala proti vrácení nepřijatelné žádosti žalobci, avšak argumentace žalobce se soustředila na usnesení o nepřijatelnosti. Městský soud se zabýval i tím, zda by mohl tento rozpor mezi argumentací a petitum žaloby v řízení odstranit, avšak s ohledem na to, že žaloba proti usnesení o nepřijatelnosti žádosti by byla opožděná, považoval tento postup za zbytečný.

Proti usnesení městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že o nepřijatelnosti žádosti o udělení víza žalovaný nerozhoduje, pouze zjišťuje skutkový stav. Sdělení o nepřijatelnosti žádosti nelze považovat za rozhodnutí, proti němuž by byla přípustná správní žaloba. Usnesení o této skutečnosti se pouze poznamenává do spisu, avšak žadateli se nedoručuje. Pokud žalovaný stěžovateli předal kopii usnesení, jednal nad rámec požadavků zákona. Ani správní řád nespojuje s oznámením usnesení, které se pouze poznamenává do spisu, účastníku řízení žádné právní následky. Závěr žalovaného o nepřijatelnosti žádosti se tak v právní sféře stěžovatele projevil pouze sdělením o této skutečnosti a vrácením žádosti, což však nejsou rozhodnutí.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[7] Ustanovení § 169h zákona o pobytu cizinců vymezuje případy, kdy je žádost o udělení pobytového oprávnění nepřijatelná. Podle třetího odstavce tohoto ustanovení „nepřijatelnost žádosti zjišťuje u žádosti podané na zastupitelském úřadu zastupitelský úřad a u žádosti podané ministerstvu ministerstvo. Je-li žádost nepřijatelná, řízení není zahájeno a na žádost se hledí, jako by nebyla podána; tuto skutečnost ministerstvo nebo zastupitelský úřad cizinci písemně sdělí včetně důvodu nepřijatelnosti, učiní o ní usnesení do spisu a vrátí tiskopis žádosti, veškeré předložené doklady a správní poplatek, pokud byl uhrazen. Nepodá-li cizinec žádost osobně, ač je k tomu podle tohoto zákona povinen, postupuje se obdobně podle věty druhé.“

[8] Citované ustanovení bylo do zákona o pobytu cizinců vloženo novelizací provedenou zákonem č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Podle důvodové zprávy k tomuto zákonu (sněmovní tisk č. 990/0, 7. volební období, www.psp.cz) nahradil institut nepřijatelnosti žádosti dosavadní nepřijatelnost žádosti o udělení dlouhodobého víza upravenou v § 53 odst. 3 a 4 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. 8. 2017.

[9] Podle druhého z těchto ustanovení zastupitelský úřad cizinci, který podal nepřijatelnou žádost o udělení dlouhodobého víza, vrátil tiskopis žádosti, veškeré předložené náležitosti a správní poplatek; současně jej písemně informoval o důvodech nepřijatelnosti žádosti. Tento postup zastupitelského úřadu nebylo možné pro nedostatek formy považovat za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., mohl však představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 tohoto zákona (bod 38 odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, čj. 7 Azs 227/2016-36, č. 3603/2017 Sb. NSS; srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2017, čj. 6 Azs 236/2016-38 ze dne 4. 4. 2018, čj. 10 Azs 377/2015-25, v nichž byly zásahy vymezené podobně jako nyní v projednávané věci předmětem věcného posouzení).

[10] Zákodárce podle všeho zamýšlel tuto formu zachovat i pro nově zavedený institut nepřijatelnosti žádosti o vízum či povolení k pobytu. Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu č. 222/2017 Sb., „*pokud je podána nepřijatelná žádost, nepovažuje se řízení o žádosti za zahájené a obdobně jako v případech nesplnění povinnosti osobního podání žádosti se důvod nepřijatelnosti cizinci písemně sdělí a vrátí se listiny, které byly součástí nepřijatelné žádosti. Z hlediska formy se jedná opět o sdělení podle části čtvrté správního řádu. Cílem je tedy zakotvení efektivního postupu správního orgánu pro vypořádání se se zjevnými vadami, jako je např. podání žádosti na nepřislušném zastupitelském úřadu. Nejde však o zavedení postupu nepodléhajícího žádné kontrole, důvody nepřijatelnosti jsou striktně vymezeny zákonem a proti tomuto postupu správního orgánu je možné podat stížnost podle § 175 správního řádu*“ (zvýraznil Nejvyšší správní soud).

[11] Původní § 53 odst. 4 zákona o pobytu cizinců nicméně na rozdíl od § 169h odst. 3 tohoto zákona (ve znění nyní účinném) nepředpokládal záznam do spisu o nepřípustnosti žádosti ve formě usnesení. Městský soud usnesení podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců připodobnil k usnesení o odložení věci podle § 169 odst. 15 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 14. 8. 2017. Podle tohoto ustanovení platilo, že „*cizinec, který není uveden v právním předpise vydaném podle § 182 písm. e), je povinen požádat o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu pouze na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je cizinec státním příslušníkem, popřípadě jenž vydal cestovní doklad, jehož je cizinec držitelem, nebo ve státě, ve kterém má cizinec povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt. Nesplní-li cizinec tuto povinnost, řízení o žádosti není zahájeno a zastupitelský úřad věc usnesením odloží. Usnesení se pouze poznamená do spisu.*“ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomuto ustanovení ve výše citovaném usnesení č. 7 Azs 227/2016-36 poznamenal, že „*autoritativně a závazně určuje, že úkon cizince neměl účinek spočívající v zahájení řízení o žádosti; nejde o rozhodnutí, jímž se zahájené řízení o žádosti končí, nýbrž se v něm vyslovuje, že žádné řízení o žádosti nebylo zahájeno, jelikož úkon cizince, který k zahájení řízení měl směřovat, neměl takové účinky. [...] rozhodnutí podle § 169 odst. 15 věty druhé a třetí zákona o pobytu cizinců je rozhodnutím konečným, proti němuž nejsou žádné opravné prostředky v rámci systému veřejné správy přípustné*“, a zároveň je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[12] Konstrukce § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců však není zcela shodná se zněním § 169 odst. 15 tohoto zákona ve znění účinném do 14. 8. 2017. Druhé z těchto ustanovení zavádělo jako *lex specialis* nový důvod pro odložení věci nad rámec těch, s nimiž počítá § 43 správního řádu. Usnesení o odložení věci, respektive rozhodnutí o odvolání proti němu (je-li přípustné, což v případě usnesení podle § 169 odst. 15 zákona o pobytu cizinců nebylo – srov. již citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. 7 Azs 227/2016-36), přitom podléhá soudnímu přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010, č. 3 Ads 128/2009-71, č. 2050/2010 Sb. NSS, a ze dne 26. 4. 2017, č. 2 Azs 86/2017-23, č. 3600/2017 Sb. NSS). Naproti tomu § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců předpokládá, že Ministerstvo vnitra nebo zastupitelský úřad poznamená do spisu usnesení o tom, že na nepřijatelnou žádost se hledí, jako by nebyla podána, a řízení tak nebylo zahájeno. O odložení věci se již nyní zákon nezmiňuje. Příslušný orgán je zároveň povinen tuto skutečnost, včetně důvodů pro svůj postup, sdělit žadateli a vrátit mu tiskopis žádosti, předložené doklady a správní poplatek, což odpovídá dřívější úpravě v § 53 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Zákodárce přitom ponechal na uvážení Ministerstva vnitra či zastupitelského úřadu, jakou podobu toto sdělení bude mít – zda se tak stane předáním kopie usnesení o tom, že je žádost nepřijatelná, či ve formě přípisu obsahujícího sdělení, že žádost byla vyhodnocena jako nepřijatelná, a důvod nepřijatelnosti.

[13] V jistém smyslu tak lze říci, že § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců je kombinací § 53 odst. 4 a § 169 odst. 15 tohoto zákona ve znění účinném 14. 8. 2017. Jelikož byly úkony podle každého z posledně citovaných ustanovení přezkoumatelné soudem v jiném procesním režimu, musejí nyní soudy zvolit ten, který bude lépe vyhovovat povaze úkonů, které Ministerstvo vnitra či zastupitelský úřad činí v případě nepřijatelné žádosti o bytové oprávnění. Je přitom třeba zdůraznit, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je subsidiárním žalobním typem a žaloba proti rozhodnutí správního orgánu před ní má přednost (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007, č. 2 Aps 2/2007-72, a ze dne 18. 1. 2012, č. 1 Aps 4/2011-80, též rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS). Existuje-li tedy nějaké rozhodnutí správního orgánu, je třeba správní žalobu zaměřit proti němu a nikoli proti jeho doprovodným, méně formalizovaným úkonům.

[14] Proto soudnímu přezkumu podléhá usnesení podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců, které je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť autoritativně a závazně určuje, že řízení o žádosti o povolení k pobytu či dlouhodobé vízum nebylo zahájeno a na tuto žádost se hledí, jako by nebyla podána – s konečnou platností tedy rozhoduje o osudu této žádosti (srov. body 37 a 40 odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 7 Asz 227/2016-36). Případně vyhovující rozhodnutí správních soudů v řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí by přitom stěžovateli poskytlo bezprostřední a účinnou ochranu, neboť po zrušení tohoto usnesení by byla věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení (respektive v první fázi k opětovnému posouzení přijatelnosti žádosti), v němž by byl vázán právním názorem vysloveným soudem ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[15] Z těchto důvodů považuje Nejvyšší správní soud za správný názor městského soudu, že stěžovatel pro svou obranu proti vyhodnocení žádosti o dlouhodobé vízum jako nepřijatelné zvolil nevhodný žalobní typ. Městský soud se následně zcela správně zabýval tím, zda by nebylo možné vyzvat stěžovatele k úpravě žaloby na žalobu proti rozhodnutí, nicméně s ohledem na skutečnost, že stěžovatel podal žalobu až po uplynutí lhůty pro podání žaloby proti usnesení žalovaného, to nepovažoval za nutné. Nejvyšší správní soud tento postup schvaluje. Předmětné usnesení bylo do spisu poznamenáno a jeho kopie byla zákonně zástupkyní stěžovatele předána dne 1. 9. 2017, v souladu s § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 40 odst. 3 s. ř. s. tedy lhůta pro podání žaloby uplynula dne 2. října 2017 (1. 10. 2017 připadl na neděli). Stěžovatel však podal žalobu až dne 30. 10. 2017. Proto i kdyby městský soud vyzval stěžovatele k úpravě žaloby na žalobu proti rozhodnutí žalovaného a stěžovatel by této výzvě vyhověl, musela by být žaloba následně odmítnuta pro opožděnost a výrok rozhodnutí městského soudu by byl stejný jako nyní (obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2018, čj. 6 As 357/2017-26, a ze dne 21. 3. 2018, čj. 6 As 402/2017-41). (...)

3745

Řízení před soudem: ochrana proti nečinnosti

Státní kontrola: odborný dozor nad jakostí

k § 24 a § 26 odst. 1 zákona č. 309/2000 Sb. o obranné standardizaci, katalogizaci a státním ověřování jakosti výrobků a služeb určených k zajištění obrany státu a o změně živnostenského zákona

k § 65 a § 79 a násl. soudního řádu správního

k zákonu č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)

I. Oznámení Úřadu pro obrannou standardizaci, katalogizaci a státní ověřování jakosti, o přerušení odborného dozoru nad jakostí podle § 26 odst. 1 zákona č. 309/2000 Sb., o obranné standardizaci, katalogizaci a státním ověřování jakosti výrobků a služeb určených k zajištění obrany státu, není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. Žalobou na ochranu proti nečinnosti (§ 79 a násl. s. ř. s.) se tudíž nelze domáhat, aby soud uložil Ministerstvu obrany povinnost rozhodnout o „odvolání“ proti tomuto oznámení.

II. Odborný dozor nad jakostí (§ 24 a násl. zákona č. 309/2000 Sb., o obranné standardizaci, katalogizaci a státním ověřování jakosti výrobků a služeb určených k zajištění obrany státu) není kontrolou ve smyslu zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, čj. 6 As 103/2018-53)

Prejudikatura: č. 506/2005 Sb. NSS, č. 1764/2009 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 2323/2011 Sb. NSS, č. 2725/2013 Sb. NSS, č. 2941/2014 Sb. NSS, č. 3151/2015 Sb. NSS, č. 3412/2016 Sb. NSS, č. 3501/2017 Sb. NSS a č. 3579/2017 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost Česká zbrojovka proti Ministerstvu obrany o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně uzavřela dne 12. 2. 2015 kupní smlouvu s Českou republikou (jednající prostřednictvím žalovaného), v níž se zavázala dodat ochranné vesty pro muže. Kupní smlouva zahrnovala též závazek, že na zboží bude uplatněno státní ověřování jakosti ve smyslu zákona č. 309/2000 Sb., které započne po ukončení vojenských zkoušek. Státní ověřování jakosti bylo sjednáno v rozsahu odborného dozoru (§ 24 a násl. zákona č. 309/2000 Sb.) a konečné kontroly (§ 27 a násl. citovaného zákona), přičemž podrobnosti byly včleny do přílohy č. 3 ke kupní smlouvě. Zmaření provedení státního ověřování jakosti bylo ve smlouvě označeno za její podstatné porušení.

Dne 22. 10. 2015 vydal Úřad pro obrannou standardizaci, katalogizaci a státní ověřování jakosti (dále jen „Úřad“) rozhodnutí o provedení státního ověřování jakosti v rozsahu dle kupní smlouvy uzavřené mezi žalobkyní a Českou republikou (odborný dozor nad jakostí a konečná kontrola). K odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí je žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 12. 2015 změnil tak, že v některých částech rozhodnutí včetně výroku zasáhl do jeho textu, nicméně hlavní obsah rozhodnutí – provedení státního ověřování jakosti – zůstal zachován.

Úřad žalobkyni dne 1. 2. 2016 oznámil přerušeni odborného dozoru nad jakostí prováděného v rámci státního ověřování podle § 26 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 309/2000 Sb., neboť při kontrole dokumentace předložené žalobkyní shledal zásadní nedostatky v plánu kvality a subdodavatelských smlouvách, které brání provedení státního ověřování jakosti. Úřad žalobkyni zároveň informoval, že odborný dozor nad jakostí bude obnoven po doručení písemné žádosti žalobkyně o jeho obnovení, k níž bude přiložen aktualizovaný plán kvality a obnovené návrhy smluv nebo dodatky ke smlouvám. Toto oznámení bylo žalobkyni doručeno dne 5. 2. 2016. O tři dny později proběhlo jednání mezi zástupci žalobkyně a Úřadu, jehož cílem mělo být vyjasnění připomínek vymezených v oznámení o přerušeni odborného dozoru. Následovalo několik žádostí žalobkyně o obnovení odborného dozoru, jimž však Úřad nevyhověl.

Dne 19. 2. 2016 podala žalobkyně ke státnímu tajemníku žalovaného odvolání proti oznámení o přerušeni odborného dozoru, v němž namítala, že tento úkon postrádá náležitosti správního rozhodnutí podle správního řádu a „je možné, a dokonce velmi pravděpodobné, že se vůbec nejedná o správní rozhodnutí“. Žalobkyně rovněž zpochybnila přezkoumatelnost a věcnou správnost oznámení Úřadu. Společně s odvoláním žalobkyně uplatnila opatření proti nečinnosti, neboť Úřad nezahájil odborný dozor při výrobě a neprováděl ho, respektive nedelegoval státní ověřování jakosti na obdobný úřad nebo orgán členského státu NATO nebo jiného státu. Dne 7. 3. 2016 žalobkyně své odvolání doplnila, neboť Úřad dle jejího názoru v mezidobí změnil rozsah přerušeni odborného dozoru.

Žalovaný (jeho státní tajemník) vydal dne 7. 4. 2016 usnesení, v němž konstatoval, že státní ověřování jakosti není správním řízením, nýbrž kontrolní činností, na niž se vztahuje kontrolní řád. Úkon, jímž žalobkyně brojila proti oznámení Úřadu o přerušeni odborného dozoru, proto není odvoláním, nýbrž námitkami proti kontrolnímu zjištění, k jejichž vyřízení je však příslušný Úřad. Přípisem ze dne 15. 4. 2016 Úřad potvrdil názor, že oznámení o přerušeni odborného dozoru není rozhodnutím, a námitky žalobkyně proti tomuto úkonu vyhodnotil jako neopodstatněné.

Obdobně žalovaný a Úřad naložili i s odvoláním žalobkyně proti tomu, že Úřad nevyhověl její žádosti o obnovení odborného dozoru.

Dne 20. 4. 2016 uplatnila žalobkyně u ministra obrany podnět k opatření proti nečinnosti státního tajemníka žalovaného, neboť zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí o jejím odvolání proti oznámení Úřadu již uplynula.

Jelikož ani uvedený podnět nevedl k vydání rozhodnutí o odvolání, podala žalobkyně žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného k Městskému soudu v Praze. Městský soud zkoumal především otázku, zda lze oznámení Úřadu o přerušeni odborného dozoru nad jakostí považovat za rozhodnutí, proti němuž mohla žalobkyně podat odvolání, a tím zahájit odvolací řízení, v jehož rámci by žalovaný (jeho státní tajemník) zůstal nečinný. Městský soud konstatoval, že současně s oznámením o přerušeni odborného dozoru byla žalobkyni uložena povinnost realizovat nápravná opatření. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu městský soud dospěl k závěru, že oznámení Úřadu v té části, v níž byla žalobkyni uložena povinnost odstranit zjištěné nedostatky, „[...] *naplňuje definiční kritéria rozhodnutí správního orgánu v materiálním smyslu, když se jednalo o individuální právní akt vydaný*

orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení, který byl s to zásadním způsobem přímo zasáhnout do právní sféry“ žalobkyně. Městský soud odkázal na několik rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, z nichž vyplývá, že rozhodující pro posouzení povahy každého právního aktu je jeho obsah, a proto je na oznámení Úřadu třeba hledět jako na rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., byť pro něj zákon č. 309/2000 Sb. výslovně formu rozhodnutí nestanoví. Městský soud rovněž konstatoval, že takové rozhodnutí nemá předběžnou povahu, a není tedy vyloučeno ze soudního přezkumu. Žalobkyně tím, že proti rozhodnutí Úřadu podala odvolání, zahájila řízení, v němž byl Úřad povinen buď odvolání v rámci autoremedury vyhovět, nebo je postoupit žalovanému coby nadřízenému orgánu k rozhodnutí. Odpovědnost za průběh odvolacího řízení nese žalovaný, který v zákonné lhůtě o odvolání nerozhodl, byl tedy nečinný. Městský soud proto rozsudkem ze dne 13. 3. 2018, čj. 10 A 86/2016-59, žalovanému uložil vydat rozhodnutí o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu ze dne 1. 2. 2016, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

Pro úplnost lze dodat, že dne 30. 11. 2016 žalobkyně v rámci dalšího podnětu k opatření proti nečinnosti požádala žalovaného, aby Úřadu nařídil vydat osvědčení o jakosti a kompletnosti zboží dle kupní smlouvy. Dne 16. 12. 2016 potom žalobkyně České republice (žalovanému) sdělila, že dle jejího názoru zanikl její závazek z kupní smlouvy pro nemožnost plnění, a pro případ, že žalovaný tento právní názor nesdělí, od smlouvy odstoupila, popřípadě navrhl uzavřít dohodu o ukončení kupní smlouvy. Česká republika na toto sdělení reagovala prostřednictvím žalovaného tak, že od kupní smlouvy sama odstoupila. Podáním ze dne 20. 3. 2018 (tedy až po vydání napadeného rozsudku městského soudu) žalobkyně žalovanému sdělila, že, ačkoli by se mohlo zdát, že předmět odvolacího řízení odpadl, neboť nemá smysl provádět státní ověřování jakosti ve vztahu k neexistující kupní smlouvě, rozhodnutí žalovaného pro ni stále má význam pro náhradu škody a zastavení řízení tedy s ohledem na § 90 odst. 4 správního řádu nepřipadá v úvahu. Žalobkyně rovněž doplnila některé nové argumenty, které dle jejího názoru svědčí o nezákonnosti oznámení Úřadu o přerušení odborného dozoru.

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž nesouhlasil se závěrem městského soudu, že Úřad při přerušení odborného dozoru vydává rozhodnutí podle správního řádu. Proces státního ověřování jakosti podle tohoto zákona má dvě fáze – rozhodování Úřadu o provedení a rozsahu ověřování, kdy se vede správní řízení končící vydáním rozhodnutí, a realizaci tohoto rozhodnutí, tedy samotné ověřování jakosti. Stěžovatel je přesvědčen, že tato druhá fáze je specifickým druhem kontroly, a sice kontroly plnění podmínek smlouvy uzavřené v tomto případě mezi žalobkyní a Českou republikou. Postavení dodavatele je i v první fázi, tedy v řízení o provedení a rozsahu ověřování, poměrně specifické, protože Úřad rozhoduje na základě podkladů dodaných tímto dodavatelem a po projednání věci s ním. Státní ověřování jakosti proto nelze považovat za výkon působnosti v oblasti veřejné správy, neboť Úřad nevystupuje v roli nositele veřejné moci.

Stěžovatel zdůraznil, že § 26 zákona č. 309/2000 Sb. Úřadu ukládá povinnost dodavatele písemně informovat o přerušení odborného dozoru, avšak nestanoví pro tento úkon formu rozhodnutí. Dle názoru stěžovatele je tedy přerušení odborného dozoru faktickým úkonem, o němž je dodavatel pouze vyrozuměn. V případě výzvy k nápravě zákon taktéž nepředpokládá formu rozhodnutí, nejde ani o procesní rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, neboť žádné řízení není v této situaci vedeno. Touto výzvou se autoritativně nestanoví či nekonstatuje žádná povinnost dodavatele, ta vyplývá přímo z uzavřené smlouvy. Úřad nemá pravomoc v tomto směru jakoukoli povinnost ukládat.

Stěžovatel na závěr zdůraznil, že se s podáním žalobkyně ze dne 19. 2. 2016 vypořádal, neboť je vyhodnotil jako námitky podle § 13 kontrolního řádu, přičemž v postupu Úřadu nebylo shledáno žádné pochybení. Stěžovatel rovněž poukázal na účelovost postupu žalobkyně, kterou dovozuje z problematického vývoje obchodních vztahů s ní. Zdůraznil, že od nabytí účinnosti zákona č. 309/2000 Sb. postupoval stejným způsobem jako nyní v řadě případů včetně žalobkynina a žalobkyně jeho postup nikdy předtím nenapadla. Žalobkyně ve svém vyjádření namítla, že stěžovatel se odvolává na jinou právní úpravu, než kterou aplikoval městský soud. Stěžovatel dle jejího názoru polemizuje se závěry, které městský soud nevyslovil. Rozhodnutí městského soudu žalobkyně považovala za správné a souladné s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Žalobkyně nicméně považovala za správní rozhodnutí celé oznámení Úřadu, nikoli jen tu jeho část, kterou byla vyzvána k odstranění zjištěných nedostatků. Do jejich práv totiž stejnou měrou zasáhlo i samotné přerušení odborného dozoru, neboť jí znemožnilo plnění smluvních povinností vůči České republice. Stěžovatel si dle názoru žalobkyně protřečil, když

na jednu stranu tvrdil, že Úřad nevykonává působnost v oblasti veřejné správy, a zároveň jeho činnost podřazoval pod kontrolní řád. Tvrzení, že Úřad není zmocněn k uložení opatření k nápravě, žalobkyně považovala za zcela rozporné s § 26 odst. 1 zákona č. 309/2000 Sb. i samotným oznámením o přerušení odborného dozoru. Vypořádání odvolání žalobkyně jako námitky podle kontrolního řádu nelze považovat za rozhodnutí o odvolání. Žalobkyně odmítla i tvrzení stěžovatele o účelovosti svého postupu, neboť dřívější nevyužívání procesních práv jí nelze přičítat k tíži.

Podáním doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 17. 4. 2018 stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu sdělil, že dne 12. 4. 2018 v souladu s napadeným rozsudkem městského soudu rozhodl o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu. Na podané kasační stížnosti nicméně trvá. Dne 30. 4. 2018 stěžovatel na výzvu soudu předložil kopii tohoto rozhodnutí, jímž se „rozhodnutí [Úřadu] ze dne 1. února 2016 [...] ruší a věc se vrací k novému projednání“. Důvodem zrušení bylo to, že s ohledem na napadený rozsudek městského soudu jde o správní rozhodnutí, jež však nesplňovalo náležitosti správního řádu.

Za této situace ztratilo význam rozhodovat o případném odkladu účinků rozsudku městského soudu, a návrh, který stěžovatel v tomto směru společně s kasační stížností vznesl, se tak stal bezpředmětným, jak ostatně konstatoval sám stěžovatel.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...)

III.1 Zda byl žalovaný nečinný

(...) [18] Nejvyšší správní soud dlouhodobě judikuje, že – odhlédneme-li od možného petitu znějícího na vydání osvědčení, který v posuzované věci nepřichází v úvahu – žalobou na ochranu proti nečinnosti se lze domáhat pouze vydání rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., a to rozhodnutí ve věci samé (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008-104) – pokud by se žalobkyně domáhala vydání rozhodnutí předběžné povahy či rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem [ve smyslu § 70 písm. b) a c) s. ř. s.], nemohla by být se svou žalobou úspěšná (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, čj. 2 Ans 4/2004-116, č. 506/2005 Sb. NSS).

[19] Aby bylo možné žalobě na ochranu proti nečinnosti vyhovět, musí mít žalovaný správní orgán povinnost rozhodnutí ve věci samé vydat. To bude zpravidla vyžadovat, aby před tímto správním orgánem probíhalo správní řízení, které má vyústit ve vydání takového rozhodnutí. Jak konstatoval rozšířený senát v usnesení ze dne 27. 6. 2017, čj. 2 As 179/2016-66, žaloba na ochranu proti nečinnosti „je prostředkem ochrany proti nevěli správního orgánu vydat v zahájeném řízení rozhodnutí a řízení tak řádně ukončit. Nosným důvodem pro rozhodnutí soudu o takové žalobě je proto zjištění, zda žalovaný správní orgán vede (či má dále vést) konkrétní správní řízení a vydat v něm rozhodnutí“. V projednávané věci se žalobkyně domáhala, aby žalovaný vydal rozhodnutí o jejím odvolání proti oznámení Úřadu o přerušení odborného dozoru. Podle § 81 odst. 1 správního řádu lze podat odvolání proti rozhodnutí. Jen takové podání, jehož obsahem je nesouhlas podatele s rozhodnutím správního orgánu, je tedy odvoláním. To znamená, že aby byl žalovaný povinen vydat rozhodnutí v řízení o odvolání proti oznámení Úřadu, musel by tento úkon být rozhodnutím. Nejvyšší správní soud proto nyní přezkoumá úvahy, na jejichž základě dospěl městský soud k závěru, že oznámení Úřadu o přerušení odborného dozoru, proti němuž podala žalobkyně odvolání, je správním rozhodnutím.

[20] Nejvyšší správní soud přitom považuje za zřejmé, že Úřad vůči žalobkyni jedná ve vrchnostenském postavení. Je pravda, že stát (respektive stěžovatel jako jeho organizační složka) v průběhu státního ověřování jakosti jedná jako soukromý subjekt (odběratel) rovný se žalobkyní (dodavatelem) a stěžovatel zároveň vystupuje jako nadřízený orgán vůči Úřadu (§ 1 odst. 1 věta druhá zákona č. 309/2000 Sb.), nicméně Úřad se samotného

uzavírání smlouvy neúčastní. Působí pouze jako ústřední správní úřad (§ 1 odst. 1 citovaného zákona) vykonávající v rámci své působnosti státní ověřování jakosti, které je, jak napovídá už jeho označení, odvětvím veřejné (státní) správy.

[21] Podle § 67 odst. 1 správního řádu „[r]ozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách“. Zrcadlovým odrazem (srov. přiměřeně body [21] a [22] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS) tohoto ustanovení je § 65 odst. 1 s. ř. s., který vymezuje soudně přezkoumatelné rozhodnutí jako úkon „správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti“. Nelze přitom vyloučit, že určitý úkon správního orgánu bude rozhodnutím ve smyslu správního řádu, avšak nikoli podle soudního řádu správního, či naopak (jako je tomu například v případě oznámení o nevyplacení části dotace – viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 AfS 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS; srov. též Vedral, J. K právní povaze územního souhlasu. *Bulletin Stavební právo*, 2009, č. 1–2, s. 23). Jde však spíše o výjimky z pravidla, jimiž bude záhodno se zabývat v konkrétních případech – rámec tohoto rozhodnutí podobně úvahy přesahují.

[22] Jak již bylo zmíněno v rámci první části odůvodnění tohoto rozsudku, městský soud považoval za rozhodující, že Úřad společně s oznámením o přerušení odborného dozoru vyzval žalobkyni k nápravě, což městský soud vyhodnotil tak, že jí uložil povinnost odstranit zjištěné nedostatky. Městský soud následně odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že je-li určitým aktem orgánu veřejné moci jeho adresátu uložena povinnost ve stanovené lhůtě odstranit zjištěné nedostatky, jedná se o ukládání právní povinnosti prostřednictvím individuálního správního aktu – rozhodnutí (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, čj. 1 As 13/2006-90, či ze dne 9. 6. 2010, čj. 7 As 33/2010-99, č. 2323/2011 Sb. NSS).

[23] Nejvyšší správní soud nicméně v nedávné době připustil, že skutečnost, že bylo úkonem orgánu veřejné moci uloženo určité opatření, z tohoto úkonu automaticky nedělá rozhodnutí. V usnesení ze dne 22. 2. 2017, čj. Nad 311/2016-58, Nejvyšší správní soud uznal, že opatření inspektora krajské veterinární správy podle § 53 odst. 1 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), sice z materiálního hlediska do práv žalobce zasáhlo stejně, jako kdyby bylo vydáno rozhodnutí, nicméně s ohledem na nesplnění formálních a obsahových požadavků na správní rozhodnutí uzavřel, že se jedná o faktický úkon, proti němuž se lze bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. Je pravda, že jednou z rozhodujících okolností pro takový závěr byla skutečnost, že veterinární zákon v § 76 odst. 4 pro takové opatření výslovně vylučuje použití správního řádu, avšak stále platí, že výchozí úvaha městského soudu, že uložit jednotlivci povinnost lze jenom správním rozhodnutím, není správná. To ostatně plyne též z rozsudku ze dne 19. 5. 2016, čj. 6 As 69/2016-39, č. 3412/2016 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že výzva k odstranění reklamního zařízení podle § 39 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je úkonem podle části čtvrté správního řádu a zároveň pokynem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.

[24] Nesprávný je též názor městského soudu, že judikatura Nejvyššího správního soudu při posuzování, zda je konkrétní akt správním rozhodnutím, upřednostňuje materiální kritérium. Ačkoliv raná judikatura k tomuto stanovisku tendovala, postupně převážilo tzv. formálně-materiální pojetí správního rozhodnutí (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2013, čj. 6 Ans 1/2013-66, č. 2941/2014 Sb. NSS a ze dne 20. 2. 2018, čj. 9 As 336/2017-18). To znamená, že „formální znaky jsou prvotním kritériem pro posouzení rozdílu mezi rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a faktickým úkonem podle § 82 s. ř. s.; teprve následně lze s náležitým odůvodněním užít materiálního hlediska k překvalifikování úkonu, jenž se formálně jeví jinak“ (již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 69/2016-39, obdobně též usnesení čj. Nad 311/2016-58). Jak vyplývá z výše uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 47/2005-86, odrazovým můstkem pro posouzení povahy aktu veřejné moci jako rozhodnutí, či naopak faktického úkonu, je jeho forma. V usnesení ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS, rozšířený senát označil souhlasy vydávané podle stavebního zákona za úkony podle části čtvrté správního řádu, napadnutelné žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, především pro nedostatek jejich formální stránky, i když jde bezesporu o akty způsobilé zasáhnout do práv a povinností třetích osob.

[25] Při posuzování povahy žalobou napadeného úkonu je tedy soud nejprve povinen zkoumat jeho formu, a to nikoli formu skutečnou, ale zákonem předpokládanou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, čj. 7 As 100/2014-52, č. 3151/2015 Sb. NSS). Pokud soud dospěje k závěru, že předmětem posouzení je správní rozhodnutí, musí následovat úvaha, zda toto rozhodnutí založilo, změnilo, zrušilo či závažně určilo práva či povinnosti žalobce (tedy zda jde o rozhodnutí dle s. ř. s. v materiálním smyslu). Pokud ne, nejedná se o rozhodnutí podle soudního řádu správního a podléhá kompetenční výluce podle § 70 písm. a) s. ř. s. (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, čj. 2 Afs 165/2016-26, č. 3501/2017 Sb. NSS). Materiální pojetí správního rozhodnutí má tedy místo především tam, kde je určitý úkon formálně jako rozhodnutí označen, avšak nemění či závažně neurčuje práva a povinnosti žalobce (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2016, čj. 2 As 228/2016-76). Jak dosavadní judikaturu shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 8. 2016, čj. 9 As 204/2015-40, „*přípis či sdělení správního orgánu může být rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud právní úprava vydání rozhodnutí ve formalizované podobě předpokládá. Naopak je třeba dovodit, že pokud právní úprava vydání rozhodnutí o určité otázce vůbec nepředpokládá, není možné, aby byl takovýto akt za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. považován.*“ Z toho též plyne, že žalobou na ochranu proti nečinnosti se nelze domáhat vydání takového aktu.

[26] Vzhledem k tomu, že tento případ je první, kdy Nejvyšší správní soud aplikuje zákon č. 309/2000 Sb., považuje za vhodné nyní shrnout relevantní ustanovení tohoto zákona a vyjasnit si povahu činnosti Úřadu při státním ověřování jakosti.

[27] Státním ověřováním jakosti Úřad zjišťuje na žádost odběratele, zda dodavatel plní požadavky na jakost vyplývající ze smlouvy, a sice zda a) výrobek nebo služba se shoduje s požadavky stanovenými v této smlouvě, b) dodavatel poskytuje záruky na jakost výrobku nebo služby stanovené v této smlouvě a c) dodavatel je schopen plnit další požadavky stanovené odběratelem v této smlouvě (§ 17 odst. 1 zákona č. 309/2000 Sb.). Odběratelem mohou být ministerstva, jiné správní úřady, kraje, příslušné orgány NATO, obdobné úřady nebo orgány členských států NATO nebo obdobné úřady nebo orgány jiných států (§ 17 odst. 2 citovaného zákona).

[28] Právní úprava státního ověřování jakosti „*vychází ze skutečnosti, že každý členský stát NATO má zřízen úřad pro státní ověřování jakosti, který odpovídá za provádění státního ověřování jakosti na výrobky a služby určené k zajištění obrany státu, které vyrobil nebo poskytl dodavatel na jeho území*“, přičemž jejím cílem je naplnění standardů běžných v členských státech NATO včetně používání jednotné terminologie a harmonizace právních předpisů České republiky s předpisy platnými v rámci NATO (důvodová zpráva k zákonu č. 309/2000 Sb., sněmovní tisk č. 583/0, 3. volební období, www.psp.cz).

[29] Pokud tak stanoví smlouva mezi odběratelem a dodavatelem, je Úřad povinen provést u dodavatele na území České republiky odborný dozor nad jakostí a konečnou kontrolu výrobku nebo služby, popřípadě auditu jakosti. Je-li výrobek vyráběn nebo služba poskytována mimo Českou republiku, je Úřad oprávněn požádat o provedení těchto činností obdobný úřad nebo orgán příslušného členského státu NATO či jiného státu (§ 19 zákona č. 309/2000 Sb.).

[30] Podle § 20 zákona č. 309/2000 Sb. provádí Úřad státní ověřování jakosti na základě žádosti odběratele, kterou je třeba předložit nejméně 40 dnů před zahájením výroby nebo poskytování služby (odst. 1 a 2). Úřad s odběratelem následně projedná a dohodne rozsah ověřování, podmínky pro jeho provádění, požadavky kladené na dodavatele, výsledek analýzy rizik a další potřebné okolnosti (§ 21 odst. 1 zákona č. 309/2000 Sb.). Do třiceti dnů po obdržení žádosti je Úřad povinen vydat rozhodnutí o provedení státního ověřování jakosti, o přerušení řízení, nebo o neprovedení státního ověřování jakosti (§ 21 odst. 3 zákona č. 309/2000 Sb.).

[31] Dle přílohy č. 3 kupní smlouvy uzavřené mezi žalobkyní a stěžovatelem, zmíněné v rekapitulační části odůvodnění tohoto rozsudku, měl být v rámci státního ověřování jakosti při plnění této smlouvy proveden odborný dozor nad jakostí a konečná kontrola. V tomto případě vydal Úřad prvé ze zákonem předpokládaných rozhodnutí, tedy rozhodnutí o státním ověřování (ze dne 22. 10. 2015, které bylo na základě odvolání žalobkyně změněno – doplněno rozhodnutím stěžovatele dne 18. 12. 2015).

[32] Takové rozhodnutí by mohlo podle § 22 zákona č. 309/2000 Sb. pozbyt platnosti, pokud odběratel změnil bez souhlasu Úřadu požadavky, podmínky a rozsah státního ověřování jakosti včetně jednotlivých zmocnění, dohodnuté podle § 21 odst. 1, nicméně k této situaci v případě žalobkyně nedošlo.

[33] V projednávané věci je předmětem posouzení postup Úřadu při provádění odborného dozoru.

[34] Odborným dozorem nad jakostí je činnost, kterou Úřad ověřuje, zda procesy dodavatele, jejichž výsledkem je výrobek nebo služba, se uskutečňují v souladu s požadavky odběratele stanovenými ve smlouvě s dodavatelem a zabezpečují dosažení požadované jakosti výrobku nebo služby, přičemž odborný dozor se provádí po celou dobu plnění smlouvy (§ 24 zákona č. 309/2000 Sb.). Podle důvodové zprávy k zákonu č. 309/2000 Sb. „*odborný dozor umožňuje Úřadu ověřovat celý výrobní proces od nákupu materiálu, jednotlivých výrobních operací, montáže až po balení a distribuci výrobku nebo služby. Odborný dozor umožní Úřadu odhalit nedostatky při výrobě výrobku nebo poskytování služby, které mají vliv na jejich jakost a eliminovat tak počet výrobků a služeb, které by nesplňovaly požadavky na jakost, které specifikuje odběratel. Odborným dozorem je možné odhalit nedostatky, které nelze zjistit při závěrečné kontrole, popřípadě nedostatky, jež se mohou u výrobku projevit až při dalším používání.*“

[35] Podle § 26 odst. 1 zákona č. 309/2000 Sb. platí, že „[z]jistí-li Úřad v průběhu odborného dozoru u dodavatele a) nedostatky v systému jakosti, které ohrožují jakost výrobku nebo služby, b) nedostatky v procesech, které ohrožují jakost výrobku nebo služby, c) nedostatky u výrobku v průběhu výroby nebo u služby v průběhu jejího poskytování, d) další nedostatky, které ohrožují jakost výrobku nebo služby, přerušit odborný dozor a písemně o tom vyrozumí dodavatele a odběratele. Dodavatele zároveň vyzve k nápravě a odstranění zjištěných nedostatků.“ Na žádost dodavatele, který písemně doložil způsob odstranění zjištěných nedostatků a prokáže dostatečnost učiněných opatření k nápravě, Úřad pokračuje v odborném dozoru (odst. 3 citovaného ustanovení).

[36] Důvodová zpráva k zákonu č. 309/2000 Sb. vymezuje přerušení odborného dozoru jako nástroj Úřadu, který mu umožňuje vyžadovat od dodavatele odstranění zjištěných nedostatků. Musí jít o „*vážné nedostatky, které mají vliv na jakost výrobku nebo služby*“. Přerušení odborného dozoru má za následek, že Úřad neprovede konečnou kontrolu (§ 27 a násl. zákona č. 309/2000 Sb.) výrobků či služeb dotčených nedostatky, kvůli nimž byl dozor přerušen (s určitými modifikacemi v závislosti na důvodu přerušení dozoru – srov. § 26 odst. 2 zákona č. 309/2009 Sb.). Provedení konečné kontroly je podmínkou pro vydání osvědčení o jakosti a kompletnosti výrobků či služeb, u nichž dodavatel prokázal shodu s požadavky stanovenými ve smlouvě (§ 27 odst. 2 zákona č. 309/2000 Sb.). Odběratel je oprávněn odmítnout převzít od dodavatele výrobky či služby, na něž nebylo vydáno osvědčení o jakosti a kompletnosti (důvodová zpráva k § 27 zákona č. 309/2000 Sb.), neboť u nich chybí záruka, že odpovídají jeho požadavkům.

[37] Jelikož Nejvyšší správní soud již výše dovedl, že pouhá skutečnost, že Úřad vyzval žalobkyni k odstranění zjištěných nedostatků, k posouzení oznámení o přerušení odborného dozoru jako správního rozhodnutí nestačí, zaměřil se proto na povahu tohoto úkonu jako takového.

[38] Z citovaných ustanovení zákona č. 309/2000 Sb. vyplývá, že v průběhu státního ověřování jakosti má Úřad dvě příležitosti k vydání rozhodnutí. Tou první je řízení o žádosti odběratele (v tomto případě České republiky) o státní ověřování, které může skončit rozhodnutím o provedení (jako tomu bylo v projednávané věci), nebo o neprovedení státního ověřování jakosti, popřípadě lze toto řízení přerušit, pokud žádost neobsahuje zákonem stanovené náležitosti (§ 20 a 21 zákona č. 309/2000 Sb.). Druhá možnost vydat správní rozhodnutí se Úřadu naskytne v případě, že odběratel bez jeho souhlasu změnil požadavky, podmínky a rozsah státního ověřování – v takovém případě je Úřad oprávněn rozhodnutí o provedení státního ověřování zrušit (§ 22 zákona č. 309/2000 Sb. v kontextu důvodové zprávy k tomuto ustanovení), přičemž takové rozhodnutí by bylo prvním úkonem v řízení.

[39] Samotné státní ověřování jakosti však nelze považovat za správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu, a to proto, že na konci tohoto procesu žádné rozhodnutí vydáváno není. Odborný dozor plynule přechází do konečné kontroly, na jejímž konci Úřad vydává osvědčení (§ 29 odst. 2 zákona č. 309/2000 Sb.). Taktéž případný audit jakosti končí vydáním osvědčení (§ 30 odst. 5 zákona č. 309/2000 Sb.), nikoliv rozhodnutí. V případě, že dodavatel nesplní podmínky státního ověřování, nebude mu osvědčení vydáno, popřípadě Úřad ani neprovede konečnou kontrolu dotčených výrobků, avšak ani v tomto případě zákon vydání rozhodnutí nepředpokládá.

[40] Ani samotný odborný dozor jako jedna z forem státního ověřování jakosti není správním řízením. Odborný dozor nekončí žádným formálně uchopitelným způsobem, probíhá po celou dobu výroby smlouvených výrobků či poskytování služeb a zákon počítá s jeho překlopením do konečné kontroly (připouští dokonce jejich paralelní průběh). U výrobků, jichž se týkalo přerušení odborného dozoru, nelze konečnou kontrolu provést a nelze pro ně tím pádem ani vydat osvědčení o jakosti a kompletnosti, Úřad však o této skutečnosti žádné rozhodnutí nevydává.

[41] Nejvyšší správní soud nepochybně, že přerušení odborného dozoru mělo určitý dopad do práv a povinností žalobkyně. Ochranné vesty vyrobené před i během přerušení odborného dozoru by nemohly být předmětem konečné kontroly [neprokázala-li by žalobkyně u každé z nich, že netrpí nedostatky, kvůli nimž Úřad odborný dozor přerušil – srov. § 26 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 309/2000 Sb.], žalobkyně by pro ně nezískala potřebné osvědčení a Česká republika by nebyla povinna je převzít. Podle článku VII odst. B bodu 3 kupní smlouvy uzavřené mezi žalobkyní a Českou republikou navíc zmaření provedení státního ověřování jakosti ze strany žalobkyně zakládá právo České republiky odstoupit od smlouvy a zároveň podléhá smluvní pokutě ve výši 3 500 000 Kč (článek XII bod 2 kupní smlouvy). Přerušení odborného dozoru – zvláště, ukázalo-li by se následně jako neopodstatněné – tak může v konečném důsledku do práv žalobkyně zasáhnout poměrně významným způsobem. To z něj však automaticky nedělá správní rozhodnutí.

[42] Z výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu i ze samotného textu zákona je zřejmé, že zkrácení adresáta činnosti veřejné správy na jeho právech je společným znakem rozhodnutí podle § 65 i zásahu podle § 82 s. ř. s. Pokud by každý úkon správního orgánu, který zasáhne do práv jednotlivce, měl být napadnutelný žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, procesní režim žaloby na ochranu před nezákonným zásahem by se tím prakticky vyprázdnil (srov. též Potěšil, L.; Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 550). Nejvyšší správní soud přitom opakovaně jako dělicí linku mezi rozhodnutím a zásahem podle soudního řádu správního, respektive mezi rozhodnutím a úkonem podle části čtvrté správního řádu, označil právě formu žalobou napadeného úkonu.

[43] Na základě tohoto kritéria přitom přerušení odborného dozoru nelze považovat za rozhodnutí. Zákon č. 309/2000 Sb. s přerušením odborného dozoru ve formě rozhodnutí nepočítá, ačkoli pro jiné úkony (provedení státního ověřování) tak činí. Přerušení odborného dozoru nepředchází ani na něj nenavazuje žádné řízení. Odborný dozor nad jakostí je přerušen faktickým úkonem Úřadu (tedy tím, že Úřad přestane konat – provádět odborný dozor), nikoli až oznámením této skutečnosti žalobkyni. Zákon pro oznámení o přerušení nestanoví žádné formální ani obsahové náležitosti s výjimkou výzvy dodavatele k odstranění zjištěných nedostatků. Navíc, pokud by Úřad přerušoval odborný dozor vydáním rozhodnutí, bylo by logické, aby stejnou formou došlo i k jeho obnovení. Ani v tomto případě však zákon vydání rozhodnutí nepředpokládá. Pokud dodavatel zjištěné nedostatky odstraní, Úřad v odborném dozoru prostě pokračuje (§ 26 odst. 3 zákona č. 309/2000 Sb.). V tomto případě jej zákon dokonce ani nezavazuje k tomu, aby o tom dodavatele a odběratele vyrozuměl, i když by to s ohledem na principy dobré správy bylo bezesporu vhodné.

[44] Nejvyšší správní soud proto dospívá k závěru, že z formálního hlediska oznámení o přerušení odborného dozoru správním rozhodnutím není. Zároveň zde nejsou důvody k materiální korekci tohoto závěru, neboť se Úřad vydáním neformálního sdělení nesnažil obejít zákonem předepsanou formu pro přerušení odborného dozoru (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS).

[45] Nutno též zdůraznit, že přijatý závěr žalobkyni neuzavírá zcela cestu k soudní ochraně. Jak Nejvyšší správní soud konstatoval ve výše zmíněném rozsudku čj. 6 As 69/2016-39, povaze úkonu v režimu správního řádu by měla odpovídat i forma jeho soudního přezkumu. Proto, domnívá-li se žalobkyně, že ji Úřad přerušením odborného dozoru zkrátil na jejích veřejných subjektivních právech a jeho postup byl nezákonný (svévolný), může se pokusit uplatnit svá tvrzení v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, samozřejmě za předpokladu, že pro projednání takové žaloby bude správní soud příslušný (ve smyslu § 2, resp. § 82 s. ř. s.).

[46] Oznámení Úřadu o přerušení odborného dozoru tak bylo vůči žalobkyni pouhým neformálním sdělením, tedy úkonem podle části čtvrté správního řádu. Podání, jímž žalobkyně na tento úkon reagovala, nebylo

odvoláním, neboť nesměřovalo proti správnímu rozhodnutí. Tím pádem nedošlo k zahájení odvolacího řízení a stěžovatel jako nadřízený orgán nemohl být nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s.

III.2 Povaha odborného dozoru nad jakostí

[47] Nejvyšší správní soud zároveň považuje za vhodné k námitce stěžovatele uvést, že odborný dozor nad jakostí nepovažuje za kontrolu ve smyslu kontrolního řádu. Podle § 2 tohoto zákona kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů, tedy povinnosti určitým způsobem autoritativně stanovené. Podle § 24 odst. 1 zákona č. 309/2000 Sb. však Úřad v rámci odborného dozoru ověřuje, zda se procesy dodavatele uskutečňují v souladu s požadavky odběratele stanovenými ve smlouvě (zvýraznil Nejvyšší správní soud). Úřad tedy ověřuje, zda dodavatel plní povinnosti, k nimž se sám smluvně zavázal. Kontrola podle kontrolního řádu je zaměřena převážně do minulosti – kontrolní orgán *ex post* ověřuje, jestli kontrolovaný subjekt k určitému časovému okamžiku plní či splnil své povinnosti. Naproti tomu odborný dozor nad jakostí má spíše preventivní a především průběžnou povahu: jak uvádí výše citovaná důvodová zpráva k zákonu č. 309/2000 Sb., umožňuje Úřadu odhalit nedostatky při výrobě, které mají vliv na jakost, a eliminovat tak počet výrobků, které nebudou splňovat požadavky odběratele. Kontrola je zahajována *ex officio* některým ze zákonem předpokládaných faktických úkonů (§ 5 odst. 1 a 2 kontrolního řádu), zatímco odborný dozor je v rámci státního ověřování jakosti zahájen rozhodnutím vydaným na základě žádosti odběratele poté, co se dodavatel smluvně zavázal k tomu, že jeho provedení v průběhu plnění smlouvy umožní.

[48] Kontrola podle kontrolního řádu je ukončena sepsáním protokolu o kontrolním zjištění, popřípadě rozhodnutím o námitkách proti tomuto protokolu (srov. přiměřeně rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 12. 2001, čj. 7 A 98/99-37). Takový způsob ukončení odborného dozoru či státního ověřování jakosti však ze zákona č. 309/2000 Sb. nevyplývá. Jak již bylo řečeno, odborný dozor „končí“ tak, že přejde do konečné kontroly, která je uzavřena vydáním (či nevydáním) osvědčení o jakosti a kompletnosti. Přerušení odborného dozoru, respektive oznámení o jeho přerušení, nelze považovat za protokol o kontrole i proto, že není vydáváno na konci odborného dozoru, nýbrž v jeho průběhu s předpokladem, že po odstranění zjištěných nedostatků bude odborný dozor pokračovat. Pokud však dojde v důsledku kontrolních zjištění podle kontrolního řádu k uložení nějaké povinnosti k nápravě, stane se tak zpravidla v rámci správního řízení procesně nezávislého na kontrole. Splnění uložené povinnosti bude posuzováno v rámci tohoto řízení a obnovení či pokračování v kontrole po něm nepřichází v úvahu. Zároveň je třeba zdůraznit, že hlavním účelem oznámení o přerušení odborného dozoru není konstatování zjištěného skutkového stavu, jako je tomu v případě protokolu o kontrole, nýbrž informování dodavatele a odběratele o postupu Úřadu, přičemž zjištěné nedostatky jsou pouze součástí zdůvodnění tohoto postupu.

[49] Uvedené odlišnosti dle názoru Nejvyššího správního soudu postačují pro závěr, že odborný dozor není kontrolou ve smyslu kontrolního řádu, nýbrž dozorovou činností *sui generis*, na niž nelze kontrolní řád jako obecný právní předpis aplikovat.

III.3 Další postup městského soudu

[50] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud otázku nečinnosti stěžovatele posoudil nesprávně. Z toho důvodu Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s., věta první před středníkem). V něm městský soud opětovně posoudí žalobu v kontextu právního názoru vysloveného v tomto rozsudku, jímž bude vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[51] V tomto ohledu se Nejvyšší správní soud rovněž zabýval otázkou, zda by za účelem efektivní ochrany práv žalobkyně nebylo možno její žalobu překvalifikovat z nečinnosti na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. To by bylo možné především v případě, že by z ní projevovaná vůle nebyla zcela zřejmá a bylo by možné postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. odstranit například rozpor mezi obsahem žaloby a jejím petitem (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 69/2016-39 a v něm odkazované rozsudky ze dne 19. 10. 2006, čj. 6 Aps 2/2005-60, či ze dne 9. 7. 2009, čj. 7 Aps 2/2009-19). O takovou situaci se však v této věci nejedná. Z textu žaloby zcela jasně vyplývá, že žalobkyně se domáhá ochrany proti nečinnosti žalovaného a nikoli ochrany před nezákonným zásahem Úřadu. Její argumentace se (z jejího pohledu zcela logicky)

omezila na tvrzení, že Úřad jí oznámil přerušení odborného dozoru, ona proti tomuto oznámení podala odvolání, o kterém žalovaný doposud nerozhodl, a bez odezvy zůstal i její podnět k uplatnění opatření proti nečinnosti. Petit žaloby formulovala žalobkyně tak, že navrhuje, aby soud uložil žalovanému povinnost rozhodnout o jejím odvolání proti oznámení Úřadu. Zde Nejvyšší správní soud žádný prostor pro odstraňování obsahových rozporů v žalobě nevidí. Transformace této žaloby na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem by vyžadovala nejen změnu argumentace a petitu, ale i změnu na straně žalovaného – v takové situaci by již nešlo o odstranění vad žaloby ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s., ale spíše o změnu žaloby podle § 95 o. s. ř. Takový úkon je však možný pouze se souhlasem soudu, který jej nepřipustí, pokud by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu.

III.4 Již vydané rozhodnutí žalovaného

[52] Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatel v průběhu řízení o kasační stížnosti vydal rozhodnutí o odvolání žalobkyně, jak mu nařizoval nyní rušený rozsudek městského soudu. Stěžovatel tak rozhodoval jako nadřízený orgán v situaci, kdy žádná odvolací řízení neprobíhalo, neboť nebylo podáno odvolání (respektive takto nazvané podání nesměřovalo proti správnímu rozhodnutí). S ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, čj. 7 A 18/2001-18, je takové rozhodnutí třeba považovat za nicotné. Správní soudy však nejsou kompetentní nicotnost rozhodnutí stěžovatele ze dne 12. 4. 2018, prohlásit postupem podle § 76 odst. 2 s. ř. s., neboť předmětem tohoto řízení není uvedené rozhodnutí stěžovatele, nýbrž jeho žalobkyně tvrzená nečinnost. Bude proto na stěžovateli, aby podal nadřízenému orgánu podnět k prohlášení nicotnosti svého rozhodnutí podle § 77 správního řádu.

3746

Celní řízení: autoremedura; rozhodnutí o změně klasifikace zboží

k čl. 220 odst. 2 písm. b) nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství^{*)} (v textu jen „celní kodex“)

Rozhodnutí orgánu celní správy, kterým byla autoremedurou změněna původně správná celní klasifikace zboží uvedená v celní deklaraci, představuje aktivní chybu orgánu celní správy, která může založit legitimní očekávání ve smyslu čl. 220 odst. 2 písm. b) nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2017, čj. 10 Af5/2014-56^{**)}

Prejudikatura: č. 1059/2007 Sb. NSS a č. 1701/2008 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 23. 5. 1989, Top Hit Holzvertrieb proti Komisi (C-378/87, Sb. rozh., s. 01359), ze dne 1. 4. 1993, Hewlett Packard proti Directeur général des douanes (C-250/91, Sb. rozh., s. I-01819), ze dne 7. 2. 2002, Turbon international (C-276/00, Sb. rozh., s. I-01389), ze dne 26. 10. 2006, Turbon (C-250/05, Sb. rozh., s. I-10531), ze dne 18. 10. 2007, Agrover (C-173/06, Sb. rozh., s. I-08783), ze dne 8. 11. 2012, Lagura Vermögensverwaltung (C-438/11), ze dne 10. 12. 2015, SIA Veloserviss (C-427/14).

Věc: Společnost s ručením omezeným Federal Express Czech proti Generálnímu ředitelství cel o doměření cla.

Dne 10. 8. 2012 zahájil Celní úřad Praha Ruzyně (dále jen „správce daně I. stupně“) kontrolu po propuštění zboží žalobkyně do volného oběhu. Žalobkyně zboží deklarovala pod položkou kombinované nomenklatury, která je obsažena v příloze I nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku, (dále jen „kombinovaná nomenklatura“) 8443 99 90 – Tiskařské stroje a přístroje určené k tisku

*) S účinností od 1. 5. 2016 zrušením nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 450/2008, kterým se stanoví celní kodex Společenství (Modernizovaný celní kodex).

**) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 9. 5. 2018, čj. 9 Af5/2017.

pomocí desek, válců a jiných tiskařských pomůcek čísla 8442; ostatní tiskárny, kopírovací stroje a telefaxové přístroje, též kombinované; jejich části, součásti a příslušenství – Ostatní – Ostatní.

Správce daně I. stupně dodatečnými platebními výměry ze dne 16. 10. 2012 posuzované zboží přeřadil z položky kombinované celní nomenklatury č. 8443 99 90 00 (sazba cla 0,0 %) do podpoložky 3215 90 00 90 (sazba cla 6,5 %) a zároveň žalobkyni doměřil clo v odpovídající výši.

Proti platebním výměrům brojila žalobkyně odvoláními, v nichž tvrdila, že elektronické čipy hrají při fungování tiskárny natolik zásadní roli, že jsou jejich součástí.

Žalovaný odvolání zamítl rozhodnutími ze dne 3. 12. 2013, neboť uvedl, že hlavním účelem náplní je dodání inkoustu do tiskárny. Tiskárna sice při nedostatku inkoustu přestane tisknout, nikoliv však z důvodu nefunkčnosti tiskového aparátu, ale právě kvůli nedostatku inkoustu. Jelikož součástí náplní není integrovaná tisková hlava, nejedná se o součást tiskárny a zboží tak spadá do položky 3215 90 00 – Tiskařské barvy, inkousty a tuše všech druhů, též koncentrované nebo tuhé – Tiskařské barvy – Ostatní.

Žalobkyně se domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, v níž uvedla, že součástí náplní je elektronický čip, který obsahuje údaje o zásobě inkoustu a zajišťuje komunikaci mezi počítačem, integrovanou tiskovou hlavou a náplní. Žalobkyně namítala, že ačkoliv se jedná o inkoustové náplně bez integrované tiskové hlavy, jejich rozhodující funkcí není pouze dodání inkoustu do tiskárny.

Skutečnost, že tiskárna při nedostatku inkoustu přestane tisknout, potvrzuje stanovisko žalobkyně, neboť svědčí o roli, kterou v tiskárně hraje elektronický čip. Právě díky němu předá tiskárna počítači informaci, že zásoba inkoustu byla vyčerpána. Elektronický čip je tak třeba považovat za součást tiskárny. Pokud celní orgány přítomnost elektronického čipu na inkoustových zásobnících nezohlednily, dopustily se dle názoru žalobkyně procesního pochybení, neboť nesprávně zjistily skutkový stav.

Žalobkyně tvrdila, že měl být aplikován čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu, dle něhož se dodatečné zaúčtování neprovede, došlo-li k chybě na straně celních orgánů, kterou nemohla povinná osoba rozpoznat. Účelem tohoto ustanovení je ochrana právní jistoty jednotlivců. Chybu orgánů celní správy žalobkyně spatřovala v rozhodnutí Celního úřadu Praha 1 ze dne 4. 2. 2010, jímž bylo zboží společnosti BÜTTNER, s. r. o., v jejímž nepřímém zastoupení žalobkyně jako deklarant jednala i v této věci, přeřazeno do položky 8443 99 90, ačkoliv se taktéž jednalo o inkoustové náplně bez tiskové hlavy. Tímto aktivním jednáním tedy orgán celní správy vyvolal v žalobkyni legitimní očekávání ohledně celní klasifikace daného zboží. Žalobkyně tak jednala v dobré víře a vzhledem k možnosti různých interpretací kombinované nomenklatury nemohla chybu celní správy zjistit.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uzavřel, že hlavním účelem náplně je právě dodání inkoustu do tiskárny, nikoliv zajištění tisku.

Dále žalovaný uvedl, že dle jeho názoru není namíste aplikace čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu. Chybné rozhodnutí orgánu celní správy, na jehož základě by toto ustanovení mohlo být aplikováno, by totiž muselo být vydáno v nyní projednávané věci, nikoliv v jiném, nesouvisejícím řízení. Dopustil-li se jiný celní úřad dříve chyby ohledně klasifikace stejného druhu zboží, o které jde v nyní projednávané věci, nemůže tím být současné řízení ovlivněno.

Městský soud v Praze zamítl žalobu proti jednomu rozhodnutí, druhé rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Městským soudem v Praze

(...) Dále však bylo potřeba posoudit subsidiární žalobní argumentaci, dle níž nemělo být clo dodatečně doměřeno, neboť k původní nesprávné klasifikaci došlo v důsledku chyby celních orgánů. Žalobkyně se dovolává aplikace čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu, dle něž se dodatečné zaúčtování cla neprovede, „pokud částka

cla dlužného ze zákona nebyla zaučtována následkem chyby ze strany celních orgánů, kterou nemohla osoba povinná zaplatit clo přiměřeným způsobem zjistit, a pokud tato osoba jednala v dobré víře a dodržela všechna ustanovení platných předpisů týkající se celního prohlášení“.

K interpretaci citovaného ustanovení celního kodexu se opakovaně vyjádřila judikatura Soudního dvora Evropské unie. V rozsudku ze dne 18. 10. 2007, *Agrover*, C-173/06, Sb. rozh., s. I-08783, na něj upozornila žalobkyně, Soudní dvůr podmínky aplikace uvedeného ustanovení vyložil následovně:

„Pokud jde o první z těchto podmínek, je důležité připomenout, že cílem čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu je chránit legitimní očekávání osoby povinné zaplatit clo, pokud jde o opodstatněnost všech skutečností uvedených v rozhodnutí o vybrání nebo nevybrání cla. Legitimní očekávání osoby povinné zaplatit clo je hodné ochrany stanovené v tomto článku pouze tehdy, pokud základ, na kterém spočívá toto očekávání osoby povinné zaplatit clo, způsobily „samotné“ příslušné orgány. Právo na to, aby dovozní clo nebylo vybráno poté, co bylo zboží propuštěno, zakládají tak pouze chyby přičitatelné aktivnímu jednání příslušných orgánů (viz obdobně rozsudek *Mecanarte*, body 19 a 23).

Pokud jde o druhou z výše uvedených podmínek, musí být zjistitelný charakter chyby, které se dopustily příslušné celní orgány, posuzován s přihlédnutím k povaze chyby, profesní zkušenosti dotčených subjektů a řádné péči, kterou posledně uvedené prokázaly. Povaha chyby závisí na komplexnosti nebo naopak dostatečně jednoduchém charakteru dotčené právní úpravy a časovém období, během něhož orgány ve své chybě setrvaly (rozsudek ze dne 3. března 2005, *Biegi Nahrungsmittel a Commonfood v. Komise*, C499/03 P, Sb. rozh. s. I1751, body 47 a 48, jakož i výše uvedená judikatura).

Pokud jde o třetí podmínku, deklarant je povinen poskytnout příslušným celním orgánům všechny nezbytné informace stanovené předpisy Společenství a vnitrostátními předpisy, které je popřípadě doplňují nebo provádějí s ohledem na sazební zacházení požadované pro dotčené zboží (výše uvedený rozsudek *Faroe Seafood a další*, bod 108).“ (body 31-33 cit. rozsudku)

Jak dále vyplývá z rozsudku Soudního dvora ze dne 8. 11. 2012, *Lagura Vermögensverwaltung*, C-438/11 (body 18 a 19), pokud celní orgány vydaly závazný akt, jímž potvrdily určitou skutečnost (zde doklad o původu zboží), jedná se o chybu ve smyslu čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu. Z aplikace tohoto ustanovení se pak celní orgány mohou vyvázat pouze prokázáním, že původní rozhodnutí, které představovalo chybu, bylo založeno na nepravdivých tvrzeních deklaranta.

Uvedené závěry Soudní dvůr dále potvrdil v rozsudku ze dne 10. 12. 2015, *SIA Veloserviss*, C-427/14: „[P] okud jde o zásadu ochrany legitimního očekávání, je třeba uvést, že podle ustálené judikatury se této zásady může dovolávat každý hospodářský subjekt, u něhož vnitrostátní orgán vyvolal podloženou naději. Jestliže je však opatrný a obezřetný hospodářský subjekt s to předvídat přijetí opatření, které se může nepříznivě dotknout jeho zájmů, nemůže se takové zásady dovolávat, je-li toto opatření přijato.“ (bod 39 cit. rozsudku)

Podstatný pro nyní projednávanou věc je též rozsudek Soudního dvora ze dne 1. 4. 1993, *Hewlett Packard proti Directeur général des douanes*, C-250/91, Sb. rozh., s. I-01819 (body 15 a 16), z nějž vyplývá, že legitimní očekávání může být v povinném subjektu založeno rozhodnutím kteréhokoliv orgánu členského státu unie, pokud se jedná přímo o rozhodnutí orgánů odpovědných za výběr cla, nebo se jedná o rozhodnutí pro tyto orgány závazné. V dané věci se jednalo o situaci, kdy francouzská společnost při dovozech do Francie oprávněně spoléhala na závaznou informaci podanou německými celními orgány jejím německému zprostředkovateli.

Na uvedenou judikaturu Soudního dvora navazuje rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. V jeho rozsudku ze dne 30. 7. 2008, čj. 1 AfS 27/2008-96, č. 1701/2008 Sb. NSS, se uvádí, že chybou celních orgánů, na základě níž clo nemá být dodatečně vyměřeno, je takové, zpravidla aktivní, jednání celních orgánů, které je založeno na správných a úplných informacích poskytnutých žalobkyní. Dalšími podmínkami je, že povinný subjekt nemohl chybu celních orgánů zjistit a jednal v dobré víře.

V nyní projednávané věci žalobkyně předložila rozhodnutí Celního úřadu Praha 1 ze dne 4. 2. 2010, jímž bylo rozhodnuto o přearžení inkoustových zásobníků z položky kombinované nomenklatury 3215 (Tiskařské barvy, inkousty) do položky 8443 (Tiskařské stroje). Žalovaný ve vyjádření k žalobě výslovně připustil, že se jednalo o zboží obdobné tomu, které je posuzováno v nyní projednávané věci. Tvrdil však, že rozhodnutí jiného

celního orgánu adresované subjektu odlišnému od žalobkyně nemohlo v žalobkyni založit legitimní očekávání v této věci.

Městský soud v návaznosti na výše citovanou judikaturu konstatuje, že žalobkyní předložené rozhodnutí Celního úřadu Praha 1 představuje aktivní chybu celního orgánu ve smyslu čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu. Celní orgán zde rozhodoval o odvolání deklaranta, a tedy musel aktivně provést úvahu o správném zařazení sporného zboží. Pokud tedy dospěl k nesprávnému závěru uvedenému v rozhodnutí, že inkoustové náplně je třeba klasifikovat jako součást tiskáren, vyvolal tím v jednotlivcích legitimní očekávání, že se jedná o právní názor orgánů celní správy. To platí tím spíše, že z popisu zboží v rozhodnutí Celního úřadu Praha 1 neplyne, že by inkoustové náplně obsahovaly integrovanou tiskovou hlavu nebo elektronický čip, který je součástí zboží sporného v tomto řízení. Při neustálené terminologii v této oblasti lze pojem „elektrické cartridge“ uvedený v rozhodnutí interpretovat tak, že se jedná o všechny inkoustové náplně do tiskáren, nebo při nejmenším o všechny inkoustové náplně opatřené nějakým elektrickým prvkem určeným pro komunikaci s tiskárnou. Žalobkyně tedy mohla dospět k oprávněnému předpokladu, že považují-li celní orgány za součást tiskárny inkoustovou náplň, která integrovanou tiskovou hlavu neobsahuje, bude do této kategorie spadat náplň s elektronickým čipem. Sám žalovaný ostatně ve vyjádření k žalobě výslovně uznal, že se jednalo o zboží srovnatelné se zbožím v nyní projednávané věci.

Ve světle judikatury Soudního dvora, zejména rozsudku ve věci *Hewlett Packard* nemůže obstát obrana žalovaného, že rozhodnutí jiného celního orgánu v jiném řízení nemohlo v žalobkyni vzbudit legitimní očekávání. Postačí totiž, že se jednalo o závazné rozhodnutí orgánu členského státu, který je zodpovědný za výběr daně. Není rozhodující, že toto rozhodnutí bylo adresováno subjektu odlišnému od žalobkyně. Jak žalobkyně uvedla, v nyní projednávané věci je sice deklarantem ona, avšak jedná jako zprostředkovatel společnosti BÜTTNER, které bylo vydáno rozhodnutí, z něž vyvozuje své legitimní očekávání. Pokud žalobkyni její obchodní partner předchozí rozhodnutí celního orgánu poskytl a žalobkyně z něj vyvozovala závěry ohledně právního názoru celní správy, mohlo jí legitimní očekávání vzniknout.

Jelikož tedy žalobkyně předložila důkaz o aktivním chybném jednání celního orgánu, je splněna první podmínka aplikace čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu.

Dále městský soud posoudil druhou podmínku, tedy zda mohla žalobkyně chybu Celního úřadu Praha 1 rozpoznat. Ani v tomto ohledu žalovaný niče nevrátil. Žalobkyni lze stěžít k tíži, že sama nerozpoznala rozpor rozhodovací praxe celních orgánů s judikaturou Soudního dvora. Rozhodnutí, jež v ní založilo legitimní očekávání, totiž bylo vydáno až po rozhodnutí Soudního dvora v obou výše citovaných relevantních věcech (rozsudky ze dne 7. 2. 2002, *Turbon international*, C-276/00, Sb. rozh., s. I-01389, a ze dne 26. 10. 2006, *Turbon*, C-250/05, Sb. rozh., s. I-10531). Za takové situace by žalobkyně mohla chybu celních orgánů rozpoznat pouze, pokud by se v mezidobí seznámila se změnou právního názoru celní správy. To by však opět musel tvrdit a prokázat žalovaný, k čemuž nedošlo.

Je zřejmé, že v době deklarace posuzovaných dovozů, tedy dne 22. 1. 2010 a dne 25. 3. 2010, nemohla žalobkyně vycházet ze stanoviska a závazných posouzení Celního úřadu Praha, která žalovaný předložil při jednání. Tyto dokumenty totiž byly vydány až v letech 2011 a 2012, a stěžít tedy mohly ovlivnit legitimní očekávání, které měla žalobkyně v roce 2010.

Splněna je tedy i druhá podmínka. Žalobkyně nemohla rozpoznat, že jednoznačně vyjádřený názor Celního úřadu Praha 1 ohledně zařazení zboží je mylný, neboť neměla v té době k dispozici žádná jiná rozhodnutí či stanoviska orgánů celní správy, která by vyjadřovala opačný závěr.

Ve vztahu ke třetí podmínce, tedy zda byly celním orgánům poskytnuty veškeré relevantní informace, leželo břemeno tvrzení i důkazní břemeno na bedrech žalovaného. Žalovaný pouze během jednání velmi obecně uvedl, že zboží nebylo specifikováno jako inkoustová náplň s elektronickým čipem. Městský soud z celních deklarací žalobkyně ze dne 22. 1. 2010 a ze dne 25. 3. 2010 ověřil, že žalobkyně vskutku zboží označila jen jako „kazety do tiskáren – cartridge“. Tímto obecným označením se však nepochybně nesnažila zastírat skutečnou povahu zboží, neboť měla na základě předchozího rozhodnutí Celního úřadu Praha 1 za to, že veškeré kazety do tiskáren spadají do položky součásti a příslušenství tiskáren, nikoliv do položky inkousty.

Je pravdou, že Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 23. 5. 1989, *Top Hit Holzvertrieb proti Komisi*, C-378/87, Sb. rozh., s. 01359, dospěl k závěru, že deklarant nesplnil svou povinnost uvést podrobnější údaje o zboží nutné k posouzení jeho sazebního zařazení, a proto v jeho případě třetí podmínka splněna nebyla. Tento závěr je však třeba vnímat v kontextu konkrétních okolností daného případu. Deklarovány byly dřevěné policičky, které navíc byly dodávány rozebrané, takže bylo velice obtížné identifikovat, k čemu jsou přesně určeny. Deklarant toto zboží zařadil do zcela obecné kategorie „*Ostatní dřevěné položky: Ostatní*“ a v celním prohlášení je popsal jen jako „*prvky dřevěné konstrukce, borovice/smrk*“. Přitom se však nabízelo zařazení dřevěných polic do položky „*Nábytek*“ (srov. body 29–30 uvedeného rozsudku Soudního dvora). Deklarant tedy zjevně obecností popisu zboží zastíral jeho skutečnou povahu, aby nebylo odhaleno, že se jedná o nábytek.

Obecnost popisu zboží však není prohrávkou deklaranta vždy. V nyní projednávané věci měla žalobkyně v důsledku rozhodnutí Celního úřadu Praha 1 za to, že je lhotejší, o jaký typ inkoustové náplně se přesně jedná, neboť všechny spadají do položky součásti a příslušenství tiskárny. Bylo tedy přirozené, že se omezila na obecný popis zboží. Dokonce ani v případě, že by si žalobkyně byla vědoma toho, že názor Celního úřadu Praha 1 je nesprávný, by se nedopouštěla mystifikace, neboť pro ni výhodnější celní zařazení by nezajistil obecný popis zboží, jako tomu bylo v případě dřevěných policiček, ale naopak jeho konkrétní, avšak zavádějící popis. Pokud by tedy žalobkyně v celním prohlášení uvedla, že dováží inkoustové náplně opatřené integrovanou tiskovou hlavou, nepochybně by se dopustila uvedení nepravdivých údajů a třetí podmínka by nebyla splněna. Obecný popis zboží jí však v daném kontextu k tíži klást nelze, neboť si jím žalobkyně nemohla nijak pomoci.

Lze proto uzavřít, že žalovaný měl v případě žalobkyně aplikovat čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu a clo za naplněné inkoustové náplně s elektronickým čipem nedoměřit. Tento závěr se ovšem vztahuje jen na dovozy, které žalobkyně uskutečnila po vydání rozhodnutí Celního úřadu Praha 1, jež v ní založilo legitimní očekávání, tedy po dni 4. 2. 2010. Legitimní očekávání totiž v žalobkyni nemohlo být vyvoláno ve vztahu k již uskutečněným dovozům. Zatímco jedno rozhodnutí se týkalo dovozů deklarovaných dne 25. 3. 2010, tedy po rozhodném datu, druhé rozhodnutí se vztahovalo k dovozům, jež žalobkyně deklarovala dne 22. 1. 2010, tedy ještě předtím, než v ní mohlo být vyvoláno legitimní očekávání. Z tohoto důvodu je nezákoně pouze první uvedené rozhodnutí a druhé nikoliv.

Napříště již pochopitelně platí, že žalobkyně je seznámena s novým a správným názorem celní správy a jí se musí v budoucnu řídit. Pokud by se tedy po vydání nyní napadených rozhodnutí opakovala obdobná situace, žalobkyně by se již aplikace čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu dovolávat nemohla.

Žalovaný v rámci svých vyjádření poukázal na rozhodnutí Krajského soudu v Praze a rozhodnutí jiného senátu městského soudu, z nichž podle jeho názoru vyplývá, že argumentace žalobkyně týkající se legitimního očekávání není v dané věci případná.

Desátý senát městského soudu se seznámil s rozsudky jedenáctého senátu zdejšího soudu ze dne 23. 2. 2017, čj. 11 Af 76/2014-82, a Krajského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2017, čj. 46 Af 61/2014-121, na něž při jednání odkázal žalovaný, avšak na základě výše uvedené argumentace se rozhodl od jejich závěrů týkajících se aplikace čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu odchýlit. V uvedených rozhodnutích soudy dospěly k závěru, že rozhodnutí Celního úřadu Praha 1 ze dne 4. 2. 2010 nemohlo založit legitimní očekávání ohledně názoru celní správy na zařazení zboží, neboť se jednalo o pouhé autoremedurní rozhodnutí, kde nadto zboží nebylo dostatečně specifikováno. V nedostatečné specifikaci zboží také soudy spatřovaly nesplnění třetí podmínky, tedy že deklarant je povinen uvést pravdivé a úplné údaje o zboží.

Desátý senát se s těmito argumenty neztotožňuje, neboť je přesvědčen, že z hlediska výše citované judikatury Soudního dvora a Nejvyššího správního soudu neobstojí. Celní úřad Praha 1 je orgánem zodpovědným za správu cla a v rozhodnutí o odvolání, byť autoremedurním, musel provést aktivní úvahu ohledně správného celního zařazení posuzovaného zboží. Tuto úvahu také naprosto jednoznačně vyjádřil ve svém rozhodnutí. Je pravdou, že rozhodnutí o propuštění zboží do jiného celního režimu nemůže představovat aktivní chybu celního orgánu, neboť v něm celní orgán bez dalšího vychází z celního zařazení provedeného deklarantem. Rozhoduje-li však celní orgán o odvolání deklaranta, v němž je namítána nesprávnost celního zařazení zboží, přirozeně se nemůže

vyhnout tomu, aby sám aktivně posoudil, zda je odvolací námitka důvodná. Ve druhém uvedeném případě se tedy celní orgán aktivní chyby dopustit může.

Krajský soud v Praze ve svém rozsudku odkázal na celou řadu judikátů, jež však názor desátého senátu městského soudu nevyvracejí. Z jím citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2014, čj. 5 Afs 3/2014-40, ze dne 27. 9. 2006, čj. 1 Afs 16/2006-120, č. 1059/2007 Sb. NSS, a ze dne 30. 7. 2008, čj. 1 Afs 27/2008-96, č. 1701/2008 Sb. NSS, nevyplývá nic jiného, než že celní orgán nestvrzuje správnost sazebního zařazení zboží jeho pouhým propuštěním do režimu volného oběhu, neboť při tomto rozhodování bez bližšího posuzování akceptuje celní zařazení tvrzené deklarantem. V žádném z uvedených judikátů však nebyla posuzována situace srovnatelná s tou, v níž se nacházel Celní úřad Praha 1, když rozhodoval o odvolání deklaranta, jehož předmětem byla právě správnost sazebního zařazení zboží. Ostatně z rozhodnutí Celního úřadu Praha 1, které v žalobkyni založilo legitimní očekávání, jednoznačně plyne, že celní orgán neakceptoval bez další úvahy tvrzení odvolatele, nýbrž správnost sazebního zařazení sám aktivně posoudil. V odůvodnění svého rozhodnutí dokonce Celní úřad Praha 1 uvádí, že k věci bylo zpracováno stanovisko jeho nadřízeným orgánem. Desátý senát městského soudu tedy setrvává na svém názoru, že tímto typem rozhodnutí celní správy k aktivní chybě ve smyslu čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu dojít může.

Skutečnost, že zboží bylo popsáno jen jako „elektrické cartridge určené jako náplně do inkoustových tiskáren“, nelze za daných okolností klást k tíži žalobkyně. Jak plyne z relevantních podkladů a ostatně i z vyjádření znalce předloženého žalobkyní v nyní projednávané věci, terminologie v oblasti inkoustových náplní do tiskáren je značně rozkolísaná a nejednotná (používají se pojmy *cartridge*, kartuše, inkoustové náplně). Zavedeným pojmem je nepochybně inkoustová náplň (či kartuše, *cartridge*) s integrovanou tiskovou hlavou. Pakliže by Celní úřad Praha 1 vycházel z tvrzení deklaranta, že tehdy posuzované náplně obsahovaly integrovanou tiskovou hlavu, jednalo by se nepochybně o situaci nesrovnatelnou s nyní projednávanou věcí. Pojem „elektrické cartridge“ však takto jednoznačný není a lze důvodně předpokládat, že žalobkyně měla za to, že zahrnuje veškeré inkoustové náplně do tiskáren, nebo při nejmenším náplně opatřené elektrickým čipem pro komunikaci s tiskárnou. Pokud tedy Celní úřad Praha 1 ve svém rozhodnutí z roku 2010 nepřistoupil k bližší specifikaci zboží, musí jít případné nejasnosti z toho vzniklé k tíži celní správy, nikoliv deklaranta.

Je pravdou, že Celní úřad Praha 1 zřejmě vycházel z popisu zboží uvedeného v celním prohlášení. Jak bylo již vyloženo výše, v ne zcela přesném označení zboží deklarantem nelze automaticky spatřovat porušení jeho povinnosti uvádět pravdivé a úplné údaje. Při nejasné terminologii totiž tehdejší deklarant (společnost BÜTTNER) mohl mít za to, že bližší popis zboží není pro jeho sazební zařazení rozhodný. Jelikož Celní úřad Praha 1 znal přesné výrobní označení tehdy posuzovaného zboží, které je výslovně uvedeno v jeho rozhodnutí o odvolání, mohl přistoupit k bližšímu zkoumání konkrétních vlastností tohoto zboží. Neučinil-li tak a spokojil-li se pro účely sazebního zařazení s pojmem *elektrické cartridge*, nelze následně vzniklé nejasnosti označovat za důsledek živého či neúplného tvrzení deklaranta.

Je třeba odmítnout i tvrzení uvedené *obiter dictum* v rozsudku Krajského soudu v Praze, že deklarant mohl odhalit případnou chybu Celního úřadu Praha 1 tím, že by požádal o závaznou informaci o sazebním zařazení. V již výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 27/2008-96 se uvádí, že vznikne-li pochybnost ohledně správnosti zařazení zboží, je deklarant povinen využít všech prostředků k rozptýlení těchto pochybností, zejména podání žádosti o závaznou informaci. Pokud však žalobkyně v nyní projednávané věci disponovala jednoznačným názorem orgánu celní správy aktivně projeveným v rozhodnutí Celního úřadu Praha 1, které se navíc ve svém odůvodnění odvolává na posouzení svého nadřízeného orgánu, nenacházela se ze svého subjektivního hlediska v pochybnostech ohledně správnosti svého postupu. Pokud celní správa vyjádřila v rámci své rozhodovací činnosti určitý názor a v rozhodné době neexistovala opačná rozhodovací praxe, která by mohla vyvolat pochybnosti, neměla žalobkyně povinnost ani důvod žádat o závaznou informaci o sazebním zařazení zboží.

Pokud jde o závěry Krajského soudu v Praze a jedenáctého senátu městského soudu ohledně nepravdivosti tvrzení v celních prohlášeních, tedy třetí posuzované podmínky, stojí desátý senát v nyní projednávané věci před odlišnou skutkovou situací. Jak bylo vyloženo výše, žalobkyně v celních prohlášeních netvrdila, že by dovážela inkoustové náplně opatřené integrovanou tiskovou hlavou, a to na rozdíl od skutkové situace, jak

je popsána v rozsudcích krajského soudu a jedenáctého senátu městského soudu. Proto závěry těchto rozsudků v tomto rozsahu na nyní posuzovanou skutkovou situaci nedopadají.

Z uvedených důvodů ani argumentace uvedená v rozsudcích Krajského soudu v Praze a jedenáctého senátu městského soudu nenásvědčují tomu, že by čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu neměl být v případě žalobkyne aplikován.

3747

Daňové řízení: lhůta k úhradě úroku z prodlení

k § 252 odst. 6 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění zákona č. 267/2014 Sb.

V případě úroku z prodlení je třeba – nejsou-li zde žádné okolnosti, které by nasvědčovaly neochotě či neschopnosti daňového subjektu uhradit úrok z prodlení dobrovolně – poskytnout daňovému subjektu přiměřenou lhůtu k dobrovolné úhradě, přičemž tato lhůta se odvíjí od doručení deklaratorního platebního výměru na úrok z prodlení, vydaného dle § 252 odst. 6 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 2. 2018, čj. 22 Af 2/2017-41)

Věc: Společnost s ručením omezeným Global Tungsten & Powders proti Finančnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj o úrok z prodlení.

Žalovaný vydal dne 18. 10. 2016 platební výměry, jimiž žalobkyni vyznamenal o předpisu úroků z prodlení na dani z přidané hodnoty za zdaňovací období měsíců duben 2011, květen 2011, červen 2011, červenec 2011, srpen 2011, září 2011, duben 2012, červen 2012, červenec 2012, srpen 2012, září 2012, únor 2013 a červenec 2014. Zásilka s výměry byla doručována poštou, uložena k vyzvednutí byla dne 24. 10. 2016 a skutečně převzata dne 31. 10. 2016.

Žalovaný následně vydal dne 2. 11. 2016 tři exekuční příkazy, jimiž nařídil daňovou exekuci příkázáním pohledávky z účtu k vymození nedoplatku ve výši 8 975 130 Kč a exekučních nákladů ke dni nařízení exekuce ve výši 179 502 Kč, a to ze tří účtů žalobkyně. Dle exekučních příkazů dlužník neuhradil dle vykonatelného nedoplatku úroky z prodlení na daních z přidané hodnoty, jejichž splatnost nastala dne 14. 10. 2016. Daňový nedoplatek byl vymožen dne 8. 11. 2016, a následně byla exekuce rozhodnutími z téhož dne zastavena.

Žalobkyně podala dne 2. 1. 2017 žalobu u Krajského soudu v Ostravě, v níž namítala, že podkladové výměry na úrok z prodlení za měsíce duben 2011, květen 2011, červen 2011, červenec 2011, srpen 2011, září 2011, duben 2012, červen 2012, červenec 2012, srpen 2012, září 2012, únor 2013 a červenec 2014 byly vydány dne 18. 10. 2016 a doručeny žalobkyni dne 31. 10. 2016. Na základě uvedených výměrů byla žalobkyně vyznamena o přepisu úroků z prodlení v celkové výši 10 381 069 Kč. Část z této částky ve výši 1 405 939 Kč byla uhrazena nadměrným odpočtem DPH, zbývající část ve výši 8 975 130 Kč představovala nedoplatek vymáhaný napadenými rozhodnutími. Hlavní činností žalobkyně je výroba a hutní zpracování neželezných kovů (zejména wolframových produktů) a jejich slitin. Žalobkyně zaměstnává 86 osob a její obrat za rok 2015 činil více než 2,5 miliardy Kč. Po doručení shora uvedených platebních výměrů žalobkyně iniciovala kroky k uhrazení dlužné částky, avšak pouhé dva dny po doručení platebních výměrů vydal žalovaný napadená rozhodnutí. Zároveň žalovaný zřídil i zástavní právo k nemovitostem žalobkyně. Tato rozhodnutí vydal žalovaný přesto, že žalobkyně s ním plně spolupracovala, na veškeré přípisy žalovaného včas a řádně reagovala a daňové kontroly, v souvislosti s níž byly vydány uvedené platební výměry, se sama velmi aktivně účastnila. Daň, z níž byly žalobkyni vyměřeny předmětné úroky z prodlení, žalobkyně žalovanému dobrovolně řádně a včas uhradila a to dokonce s předstihem přibližně devíti měsíců. Částka na účtech navíc exekvovanou částku převyšovala, takže žalobkyně potřebnými prostředky na úhradu dluhu žalovanému disponovala. Postupem žalovaného byla žalobkyni zamezena možnost dobrovolné úhrady předmětných úroků z prodlení. Žalobkyně též podotkla, že výpočet výše úroků z prodlení byl zatížen

chybou, což sám žalovaný uznal autoremedurním rozhodnutím ze dne 22. 11. 2016, dále že z předmětných účtů hradila mzdy svých zaměstnanců, a též namítala skutečnost, že uplatňuje každoměsíční nárok na odpočet DPH, přičemž i prostřednictvím těchto přeplatků ve formě odpočtů DPH by mohla být předmětná částka během několika měsíců uhrazena (ačkoli žalobkyně neměla v úmyslu zvolit tento způsob řešení).

Žalobkyně měla za to, že žalovaný měl sice možnost vydat exekuční příkaz dle § 178 odst. 1 a 5 písm. b) daňového řádu, nicméně při stanovení okamžiku nařízení daňové exekuce uplatnil správní uvážení v rozporu se základními zásadami správy daní. Vydáním napadených rozhodnutí, aniž by správce daně ponechal žalobkyni, která s ním plně kooperovala, prostor pro dobrovolnou úhradu, žalovaný porušil zásadu zdrženlivosti a přiměřenosti, zásadu spolupráce, zásadu vstřícnosti a slušnosti a zásadu hospodárnosti. Stalo se tak proto, že žalobkyni byla znemožněna dobrovolná úhrada, kdy ponechání k dobrovolné úhradě lhůtu 1 pracovního dne zjevně odporovalo zásadě spolupráce, nadto přes plnou spolupráci žalobkyně byla ve své majetkové sféře zatížena, a to jednak komplikacemi těsně před výplatním termínem jejích zaměstnanců, jednak vygenerováním zbytečných exekučních nákladů ve výši 179 502 Kč a zbytečnou činností žalovaného. Žalovaný neuvedl žádné indicie, pro něž by se mohl domnívat, že žalobkyně změnila své dosavadní chování vůči žalovanému, vůči němuž až dosud neměla žádné nedoplatky.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že základní zásady daňového řízení představují obecné principy, které neobsahují konkrétní normativní pravidlo, čímž je jejich aplikace značně limitovaná. Konkrétní obsah tyto zásady získávají až ve spojení se speciálním zákonným ustanovením, které je vždy nutno aplikovat přednostně. Žalovaný ovšem postupoval v mezích toho, co mu zákon umožňuje, a proto byl jeho postup legální. Žalovaný poukázal na specifika úpravy úroku z prodlení: toto příslušenství daně se od ostatních obdobných institutů liší v tom, že vzniká přímo ze zákona a je splatné již dnem, ve kterém jsou splněny zákonné podmínky pro jeho vznik. Z hlediska účinků vzniku jednotlivých úroků z prodlení pak bylo rozhodující datum 10. 10. 2016, tedy den, kdy uplynula náhradní lhůta splatnosti dodatečných platebních výměrů, korigujících předmětnou daňovou povinnost. Ke dni 14. 10. 2016 pak byly předmětné položky úroku z prodlení předepsány na osobním daňovém účtu žalobkyně. Nahlédnutím do něj mohla žalobkyně od uvedeného dne zjistit přesnou výši své daňové povinnosti. Platební výměry, vydané v intencích § 252 odst. 6 daňového řádu pak měly ryze deklaratorní charakter a sloužily k tomu, aby byl daňový subjekt informován o výsledné výši úroku z prodlení, vypočteného ke konkrétnímu dni. Žalobkyně se mohla s výši svého nedoplatku z titulu neuhrazeného úroku z prodlení seznámit již mnohem dříve, než dne 31. 10. 2016. Ostatně i platební výměry mohla vyzvednout u provozovatele poštovních služeb dříve, než 31. 10. 2016, neboť byly odeslány 21. 10. 2016. Nadto i po faktickém doručení platebních výměrů mohla i neformálně kontaktovat správce daně a dohodnout se na způsobu úhrady. Žalovaný setrval na tom, že při aplikaci institutu daňové exekuce nepřekročil zákonné hranice. Možný shovívavější postup jiného správce daně nemohl založit u žalobkyně legitimní očekávání. Pokud došlo v důsledku autoremedury ke snížení vymáhané částky, odrazilo se to v částečném zastavení daňové exekuce. Ve vztahu k posouzení zákonnosti vydaných exekučních příkazů je argumentace autoremedurním rozhodnutím nepatřičná.

Žalobkyně v replice ze dne 4. 4. 2017 nesouhlasila s pojetím role základních zásad daňového řízení, jak je popsán žalovaným. Naopak s odkazem na judikaturu poukázala na to, že ustanovení právních norem bylo třeba interpretovat se zohledněním těchto zásad, vymezujících účel a smysl zákona. Pokud se týče legitimního očekávání, žalobkyně uvedla, že v praxi vydává správce daně v souladu s § 252 odst. 6 daňového řádu na úhradu úroků z prodlení platební výměr, proti kterému je možno podat odvolání. Standardně jsou tyto daňové povinnosti vymáhány až po poskytnutí přiměřené lhůty k dobrovolné úhradě. K doručování uvedla, že si zásilku vyzvedla v úložní době, k uplatnění fikce doručení nedošlo.

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

Z odůvodnění:

(...) [15] Krajský soud rovněž přisvědčuje žalovanému v tom, že platební výměry, jimiž žalobkyni vyzvolal o předpisu úroků z prodlení, mají toliko deklaratorní charakter. To ostatně ani žalobkyně nezpochybňuje. Nicméně krajský soud nespátňuje v této skutečnosti okolnost, která by činila vydání napadených rozhodnutí bez dalšího zákonným. Úrok z prodlení sice vzniká ze zákona, nicméně zákonodárce tím, že konstruoval institut

deklaratorního platebního výměru na tento úrok (§ 252 odst. 6 daňového řádu), vyjádřil, že ačkoliv je uvedená platební povinnost založena přímo zákonem, účinky vůči povinnému se v obvyklé situaci projeví až řádným oznámením tohoto platebního výměru. Jakkoli tedy daňový subjekt může zjistit vyšší úroku z prodlení i před doručením deklaratorního platebního výměru z osobního daňového účtu, výkon exekuce by měl být – nejsou-li zde mimořádné okolnosti – proveden v přiměřené době až poté, co byl daňový subjekt o vyšší úroku vyrozuměn postupem dle § 252 odst. 6 daňového řádu. K obdobně konstruovanému institutu vyrozumění o daňových nedoplatecích se vyslovil Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 25. 4. 2014, čj. 31 Af 4/2013-59, kdy uvedl: „*Situace, kdy k vyrozumění nedojde, může být s přihlédnutím k povaze instrumentu a základním zásadám správy daní ospravedlněna pouze neodkladností situace (nutnost zahájit exekuční kroky co nejdříve), nesoučinností ze strany daňového subjektu (v případě, že je nekontaktní, reaguje neadekvátním způsobem apod.) nebo skutečností, že je z okolností případu zřejmé, že je daňový subjekt s danou situací srozuměn, a vyrozumění by bylo tedy nadbytečné.*“ V projednávané věci sice k vyrozumění došlo, nicméně exekuční řízení bylo zahájeno v tak krátké lhůtě po doručení výměrů, že samotná skutečnost jejich doručení nemohla mít efektivní vliv na jednání žalobkyně, která nebyla schopna zareagovat na výměr ve lhůtě prakticky jednoho dne od doručení výměrů. Situace tak z hlediska žalobkyně byla prakticky rovnocenná se situací, jako kdyby k doručení výměrů vůbec nedošlo.

[16] Krajský soud se zcela ztotožňuje se žalobními námitkami stran porušení základních zásad správy daní při stanovení okamžiku provedení exekuce a obranu žalovaného pokládá za nedůvodnou z následujících důvodů.

[17] Pokud se týče základních zásad správy daní, jedná se skutečně o principy s vysokou mírou obecnosti, jak zdůrazňoval žalovaný. To ovšem neznamená, že by se mohly uplatnit jen v případě právní úpravy, vykazující znaky mezer v právu. Naopak tyto zásady prostupují – jak správně uvádí s odkazem na judikaturu žalobkyně – veškerými ustanoveními daňového řádu a v jejich světle je třeba jednotlivá ustanovení interpretovat a aplikovat. Směřují-li zásady protichůdným směrem, je třeba je při interpretaci vyvažovat podle principu proporcionality.

[18] Není pravdou, že by v projednávané věci aplikace speciální normy vylučovala úvahu žalovaného ve světle základních zásad správy daní. Speciální norma nepředepisuje konkrétní den, kdy (či dokdy) musí být zahájeno exekuční řízení vykonatelného daňového nedoplatku. Naopak je právě na úvaze správce daně, aby po vyhodnocení skutkových okolností ve světle základních zásad správy daní přistoupil k exekuci v takovém okamžiku, který na jedné straně neohrožuje úhradu daně, avšak na druhé straně neznemožňuje nebo výrazně neztěžuje daňovému subjektu dobrovolnou úhradu daně. Jakkoli splatnost úroku z prodlení nastává ze zákona a jakkoli bylo možno vyšší a splatnost zjistit z daňového účtu žalobkyně, je třeba znovu zdůraznit, že principiálně by se měla úvaha o přiměřenosti doby k dobrovolnému plnění i v takovém případě odvíjet od převzetí platebního výměru – byť deklaratorního. (Krajský soud zdůrazňuje slovo „*principiálně*“ – jímž má na mysli situaci, kdy nic nenasvědčuje neochotě či nemožnosti úhrady ze strany daňového subjektu). V projednávané věci zde nebyly žádné indicie, které by mohly nasvědčovat neschopnosti či neochotě žalobkyně úroky z prodlení dobrovolně v obvyklé lhůtě odvíjené od doručení platebních výměrů uhradit. Tím, že postupem žalovaného nebyl žalobkyni poskytnut efektivní prostor pro dobrovolnou úhradu daňové povinnosti, došlo k porušení zásad zdrženlivosti a přiměřenosti, spolupráce, vstřícnosti a hospodárnosti. Bez zřejmého důvodu, ospravedlnitelného zájmem na řádném výběru daní, byla žalobkyně zatížena omezením dispozičního práva ke svým účtům a zcela nevhodně došlo jak k aktivitě daňové správy, tak zejména k vytvoření zbytečných nákladů exekuce. Skutečnost, že od okamžiku vykonatelnosti žalovaný formálně mohl přistoupit k exekuci, jej nezbavuje povinnosti realizovat tuto možnost tak, aby daňový subjekt zatížila co nejméně. Tak se to ovšem v projednávané věci nestalo. Krajský soud znovu opakuje, že v případě úroku z prodlení je třeba – nejsou-li zde žádné okolnosti, které by nasvědčovaly neochotě či neschopnosti daňového subjektu uhradit úrok z prodlení dobrovolně – poskytnout daňovému subjektu přiměřenou lhůtu k dobrovolné úhradě, přičemž tato lhůta se odvíjí od doručení deklaratorního platebního výměru na úrok z prodlení. Jen takový postup je v souladu s § 5 odst. 3 daňového řádu, podle nějž je správce daně povinen použít při vyžadování plnění povinností osob zúčastněných na správě daní jen takové prostředky, které je nejméně zatěžují a ještě umožňují dosáhnout cíle správy daní. Krajský soud plně sdílí náhled žalobkyně, že pro exekuční řízení je přenositelný akcent na proporcionalitu přijatého řešení, jak se zračí v judikatuře správních soudů k zajišťovacím příkazům, neboť podobně i exekuce je kvůli svému výraznému zásahu do majetkové sféry daňového subjektu krajním prostředkem, který má správce daně k dispozici a jehož užití musí pečlivě vážit.

Ochrana osobních údajů: střet práva na informace a práva na ochranu soukromí

k čl. 10 a čl. 17 Listiny základních práv a svobod (v textu jen „Listina“)

k § 45a odst. 1 a 3 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 52/2009 Sb.

k § 8c a § 8d trestního řádu ve znění zákonů č. 52/2009 Sb. a č. 207/2011 Sb.

I. Při postihu za správní delikt podle § 45a odst. 1 a 3 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, zde za zveřejnění osobních údajů v rozporu se zákazem plynoucím z § 8c trestního řádu, musí správní orgán posoudit, zda nepřevážil veřejný zájem na zveřejnění údajů nad právem na ochranu soukromí dotčených osob ve smyslu § 8d trestního řádu.

II. Střet práva na informace (čl. 17 Listiny základních práv a svobod) a práva na ochranu soukromí (čl. 10 Listiny základních práv a svobod) musí správní orgán posuzovat individuálně ve vztahu ke všem osobám zveřejněním dotčeným, přičemž musí vyhodnotit i význam jejich postavení ve veřejném životě.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2018, čj. 2 As 304/2017-42)

Prejudikatura: č. 461/2005 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 123/2010 Sb. a 57/03 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 367/03); rozsudky velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 3. 2009, *Bykov proti Rusku* (stížnost č. 4378/02) a ze dne 29. 3. 2016, *Bédat proti Švýcarsku* (stížnost č. 26925/08), rozsudky ze dne 6. 9. 1978, *Klass a další proti Německu* (stížnost č. 5029/71), ze dne 23. 4. 1992, *Castells proti Španělsku* (stížnost č. 11798/85), ze dne 19. 12. 2006, *Radio Twist a.s. proti Slovensku* (stížnost č. 62202/00), a ze dne 25. 4. 2006, *Dammann proti Švýcarsku* (stížnost č. 77551/01).

Věc: Akciová společnost MAFRA proti Úřadu pro ochranu osobních údajů o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný uložil rozhodnutím ze dne 30. 7. 2014 žalobkyni podle § 45a odst. 1, 3 zákona o ochraně osobních údajů pokutu ve výši 240 000 Kč za správní delikt, který spáchala porušením zákazu zveřejnění osobních údajů stanoveného jiným právním předpisem, a to § 8c trestního řádu. Tohoto jednání se dopustila tiskem a veřejně přístupnou počítačovou sítí.

V odůvodnění žalovaný odkázal na sdělení Vrchního státního zastupitelství v Olomouci o souvislosti článků s trestním řízením týkajícím se zneužití Vojenského zpravodajství, podle něhož příslušná část vyšetřovacího spisu obsahující odposlechy byla zpřístupněna jen osobám, jichž se dotýká, a jejich obhájcům. Ve vztahu k vyjádření účastníka řízení žalovaný hodnotil otázku proporcionality mezi dvěma chráněnými právy, a to právem na soukromí podle článku 10 Listiny a právem na svobodu projevu a na informace podle článku 17 Listiny. V úvahu vzal i Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“), a to její článek 8 upravující právo na respektování rodinného a soukromého života a článek 10 o svobodě projevu. Dospěl k závěru, že zveřejnění obsahu odposlechů a obsahu zpráv se dotklo všech osob, jichž se týkaly. Protiprávnost jednání nevylučuje ani skutečnost, že některé odposlechy byly již dříve citovány v jiných médiích. Při úvaze o výši pokuty žalovaný k tíži žalobkyně zohlednil, že došlo i k porušení práva na důvěrnost komunikace a že zpřístupnění informací bylo provedeno nenapravitelně a vůči neomezenému okruhu osob. Za polehčující okolnost uznal, že zásah souvisel se široce medializovanou kauzou, která je dlouhodobě předmětem celospolečenského zájmu.

Předseda žalovaného v rozhodnutí o rozkladu ze dne 26. 9. 2014 konstatoval, že není pochyb o tom, co je obsahem odposlechů a z jakého zdroje pocházejí. Poukázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“) rozsudek pléna ze dne 6. 9. 1978, *Klass a další proti Německu*, stížnost č. 5029/71, a rozsudek velkého senátu ze dne 10. 3. 2009, *Bykov proti Rusku*, stížnost č. 4378/02. Z nich dovodil, že charakter odposlouchávaného hovoru stejně jako postavení hovořících osob nehraje roli při posouzení, zda došlo k zásahu do soukromého života, neboť v opačném případě by policie k odposlechu nepotřebovala povolení. Předseda žalovaného

nepřisvědčil ani aplikaci usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 10/09, připouštějícího situaci, kdy nad ochranou soukromí převáží veřejný zájem ve smyslu § 8d trestního řádu. Nedošlo ani k porušení zásady *ultima ratio* dle § 12 odst. 2 trestního zákoníku. Nerozhodná je pak skutečnost, že si žádá z osob, do jejichž práv bylo zasazeno, nestěžovala – odpovědnost není odvozena z toho, jak dotčené osoby zveřejnění vnímaly. Předseda žalovaného se ztotožnil i s posouzením proporcionality střetávajících se práv i s úvahou o výši pokuty.

Žalobkyně napadla výše uvedené rozhodnutí u Městského soudu v Praze. Výtýkala žalovanému nedostatek skutkových zjištění a nesprávné právní posouzení věci. Ač to žalovaný označil za nesporné, žalobkyně nikdy nepřipustila, že jí zveřejněné informace pocházely z odposlechů, a že by zveřejněním porušila zákon. Žalovaný se nedostatečně vypořádal s námitkou, že informace byly zveřejněny v režimu § 8d trestního řádu. Ochrana dalších osob, do jejichž práva na ochranu soukromí mělo být zasazeno, nebyla zmíněna v oznámení o zahájení správního řízení ani v seznámení s podklady rozhodnutí. Žalobkyně tak neměla možnost se k tomu vyjádřit. Není také jasné, z čeho plyne závěr žalovaného o identifikovatelnosti dalších nejmenovaných osob. Vůbec žádá z dotčených osob si nikdy na zveřejnění nestěžovala. Svůj postup považovala za souladný s § 8d trestního řádu.

Městský soud v rozsudku ze dne 9. 8. 2017, čj. 5 A 200/2014-49, vzal za prokázané, že zdrojem článků byly policejní odposlechy a záznamy telekomunikačního provozu, což je zřejmé i ze samotných vyjádření žalobkyně a dále ze struktury a formy informací poskytnutých veřejnosti. Porušení § 8c trestního řádu považoval rovněž za prokázané. Ohledně možné identifikovatelnosti výslovně nejmenovaných osob poukázal na § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů a na skutečnost, že z údajů obsažených v článcích byly i tyto osoby určitelné. Je zcela nerozhodné, zda dotčené osoby podaly trestní oznámení či zda daly jakkoliv najevo své dotčení. Přitom v daném případě postačilo vyvození správní odpovědnosti a nebylo třeba přistoupit k odpovědnosti trestní. Žalovaný se také řádně zabýval tím, zda žalobkyni zveřejněné informace nebyly zveřejněny již dříve, a ze zásady dvojinstančnosti řízení dovodil, že stačí, pokud toto hodnocení obsahovalo rozhodnutí o rozkladu. Za řádné městský soud označil i vyhodnocení proporcionality mezi právem na ochranu soukromí a právem na svobodu projevu. Zájem veřejnosti na informování o trestné činnosti veřejně činných osob nelze zaměřovat se zájmem na zveřejnění konkrétních a podrobných přepisů odposlechů. I veřejné osoby totiž mají právo na soukromí. Věcné informace získané i z těchto odposlechů bylo možno zveřejnit tak, aby byla ochrana soukromí respektována a aby nedošlo k zásahu do práva na ochranu soukromí dalších osob. Je veřejným zájmem informovat o vlivu na politická rozhodnutí premiéra, nicméně není dán veřejný zájem na konkrétním obsahu jeho komunikace. Objektem ochrany není jen Jana Nagyová či Petr Nečas, ale i další osoby, jejichž hovory neměly nic společného s trestnou činností Jany Nagyové, a nebyly ani čistě politické. Městský soud respektuje, že veřejné osoby musí snášet větší míru kritiky (zde odkázal na nálezh Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03), v daném případě však nešlo o kritiku osoby premiéra. Skutečnost, že se odposlechy týkaly jednoho z nejvyšších ústavních činitelů, nepředstavuje liberační důvod. Městský soud se ztotožnil i s úvahami k výši pokuty.

Žalobkyně (stěžovatelka) v kasační stížnosti namítala nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právních otázek soudem, nedostatek skutkových zjištění ve správním řízení a nepřezkoumatelnost rozsudku spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku odůvodnění, popřípadě jinou vadu řízení schopnou ovlivnit zákonnost rozsudku.

Nesprávného právního posouzení se městský soud dle žalobkyně dopustil nevyužitím základních zásad trestního řízení, a to zásady *in dubio mitius* či *ultima ratio*. K tomu stěžovatelka citovala z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002-27, pravidlo použitelnosti trestních zásad ve správním restání. Městský soud se ztotožnil se závěry žalovaného o přednosti práva na ochranu soukromí a uvedl, že nahrávka je vždy zásahem do soukromí dotčených osob. Takový názor dle stěžovatelky odporuje rozhodnutí ESLP ze dne 19. 12. 2006, *Radio Twist proti Slovensku*, stížnost č. 62202/00, (bod 57, 58). Městský soud však toto rozhodnutí odmítl jako nepřipadné, což je v rozporu s jím provedeným testem proporcionality. Stejně tak se odchýlil od rozhodnutí pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/09. Pokud by názor žalovaného akceptovaný městským soudem o přednosti práva na ochranu soukromí byl správný, neměla by žádný smysl existence § 8d trestního řádu. Není správný ani názor městského soudu, že žalovaný řádně provedl test proporcionality. Žalovaný jej totiž provedl ve vztahu ke všem informacím společně a městský soud tak následně učinil v přímém rozporu s rozsudkem ESLP ve věci *Radio Twist proti Slovensku*. Městský soud nepřihlédl k tomu, že žádá z dotčených osob se

na stěžovatelku neobrátila se žádostí směřující k ochraně svého práva na soukromí. Řízení nebylo zahájeno na základě podnětu některé z dotčených osob, z nichž některé se k věci vyjadřovaly v tisku, aniž by z jejich vyjádření bylo zřejmé, že se zveřejněním odposlechů cítí dotčeny. Městský soud se také nesprávně vypořádal s tvrzením, že informace obsažené v odposleších byly již dříve zveřejněny. Zveřejněním je třeba rozumět každé veřejné zpřístupnění v restriktivním slova smyslu, nikoliv v širším slova smyslu, jak to pojal městský soud. Z toho pak dovozuje nezbytnost uplatnění zásady *in dubio mitius* i zásady *ultima ratio* (ve vztahu k § 12 trestního zákoníku). Městský soud také přitakal hodnocení podmínek pro stanovení výše pokuty přesto, že žalovaný za přitěžující okolnost považoval zasažení do práva na důvěrnost informace, což je pojmovým znakem ustanovení § 8c trestního řádu. Za přitěžující okolnost bylo rovněž považováno zpřístupnění širokému okruhu osob bez zohlednění, že ke zveřejnění daných údajů došlo již dříve.

Stávající předsedkyně žalovaného se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry vyjádřenými v rozsudku městského soudu. Nadto upozornila, že stěžovatelka v zásadě pouze opakuje argumenty uplatněné v předchozích řízeních, které již byly opakovaně a dostatečně vypořádány. K tvrzení, že nebyl prokázán původ zveřejněných informací, poukázala na to, že sama stěžovatelka přímo v předmětných člancích připustila, že informace pocházejí z policejních odposlechů. Předmět řízení nebyl vymezen vyjmenováním osob, jejichž práva na ochranu soukromí se týká; je tedy zřejmé, že se vztahoval na všechny, jichž se informace dotkly. Nemá pravdu, že rozhodnutí o rozkladu vycházelo z jiných argumentů, což je zřejmé porovnáním odůvodnění obou rozhodnutí; rozvinutí argumentace není rozporem. Test proporcionality byl v obou rozhodnutích řádně proveden. Dále poukázala na obsah zveřejněných informací, který byl zčásti důvěrný a nijak se netýkal politického či veřejného působení dotčených osob. Za takových okolností nemůže veřejný zájem převážet nad ochranou soukromí. Každé zveřejnění informací musí mít své limity, přičemž každé další opakování významně rozšiřuje okruh příjemců informace a její dosah; nelze proto bagatelizovat opakovanost zveřejnění informací.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...)

III.2 Posouzení důvodnosti kasačních námitek

(...)

III.2.c) Námitka nesprávného posouzení právních otázek

[25] Kasační námítka směřující proti správnosti posouzení právní otázky soudem stěžovatelka konkretizuje z hlediska naplnění skutkové podstaty deliktu, z hlediska správnosti posouzení proporcionality mezi právem na informace a na ochranu soukromí, a z hlediska uplatnění základních zásad trestního řízení – zásady *in dubio mitius* či *ultima ratio*.

[26] Prvně je třeba konstatovat rozhodnou právní úpravu.

[27] Podle § 45a odst. 1, 3 zákona o ochraně osobních údajů „[p]rávnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že poruší zákaz zveřejnění osobních údajů stanovený jiným právním předpisem. Za správní delikt spáchaný tiskem, filmem, rozhlasem, televizí, veřejně přístupnou počítačovou sítí nebo jiným podobně účinným způsobem se uloží pokuta do 5 000 000 Kč.“

[28] Podle § 8c trestního řádu „[n]ikdo nesmí bez souhlasu osoby, které se takové informace týkají, zveřejnit informace o nařízení či provedení odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu podle § 88 nebo informace z něj získané, údaje o telekomunikačním provozu zjištěné na základě příkazu podle § 88a, nebo informace získané sledováním

osob a věcí podle § 158d odst. 2 a 3, umožňují-li zjištění totožnosti této osoby a nebyly-li použity jako důkaz v řízení před soudem“.

[29] Podle § 8d trestního řádu lze „[i]nformace, na které se vztahuje zákaz zveřejnění podle § 8a až § 8c, v nezbytném rozsahu zveřejnit pro účely pátrání po osobách, pro dosažení účelu trestního řízení, nebo umožňují-li to tento zákon. Uvedené informace lze také zveřejnit, odůvodňuje-li to veřejný zájem, pokud převažuje nad právem na soukromí dotčené osoby; přitom je třeba zvlášť dbát na ochranu zájmů osoby mladší 18 let.“

[30] Nejvyšší správní soud považuje za dostatečně prokázané, že stěžovatelkou zveřejněné informace jsou informacemi získanými z odposlechů a ze záznamů telekomunikačního provozu pořízených v režimu předpokládaném v § 8c trestního řádu, přičemž žádná z osob, jichž se týkají, nedala ke zveřejnění souhlas a nejednalo se o informace již užitá v řízení před soudem. Za souhlas nelze považovat skutečnost, že se tyto osoby proti zveřejnění informací následně žádným způsobem nevymezily. Zákaz stanovený v § 8c trestního řádu byl porušen a ke zveřejnění informací došlo prostřednictvím tisku a veřejně přístupné počítačové sítě. Tím byly naplněny formální znaky správního deliktu podle § 45a odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů. Nejde ovšem o delikt ní jednání, pokud jsou splněny podmínky § 8d trestního řádu, v daném případě podmínky veřejného zájmu na zveřejnění informací, převažuje li ten nad právem na soukromí dotčené osoby, a to každé z nich. Zde má místo posouzení proporcionality mezi právem na informace a právem na ochranu soukromí osob dotčených zveřejněním.

[31] Žalovaný v rozhodnutí I. stupně při posouzení proporcionality vycházel z veřejného postavení komunikujících osob, nicméně byl názoru, že je třeba rozlišovat mezi informacemi o existenci osoby mající vliv na politická rozhodnutí premiéra a mezi konkrétním přepisem jejich komunikace obsahujícím i jejich soukromí a místy zcela postrádajícími informační hodnotu (např. části textu v článku „Nagyová spouští akci Darwin“). Informace se dotkly i osob, které byly pouhým předmětem komunikace či objektem sledování a jichž se trestní řízení nijak netýkalo. Tyto osoby žalovaný vyjmenovává včetně toho, že i sekretářku Jany Nečasové (dříve Nagyové) je třeba považovat za dotčenou, neboť byla identifikovatelná. Předseda žalovaného se vymezil proti názoru stěžovatelky na automatické nadřazení veřejného zájmu nad právo na ochranu soukromí veřejně působících osob. Dále citoval ze zveřejněných informací ty, které se dotkly soukromí osob, které nejsou veřejně činné (manželka premiéra, sledované osoby), či sice veřejně činné jsou, ale předmětem zveřejnění byly jejich přezdívky, případně jejichž předmětem byly ryze osobní, místy až intimní rozhovory mezi Janou Nagyovou a Petrem Nečasem. Samotnou skutečnost, že i toto veřejnost zajímá, nepovažoval předseda žalovaného za dostatečný důvod pro převahu veřejného zájmu nad ochranou soukromí dotčených osob. Městský soud pak k těmto argumentům dodal, že zájem na zveřejnění informací nemůže být prováděn dehonestujícím či do soukromí hrubě zasahujícím způsobem, k čemuž došlo úplným přepisem obsahu odposlechů.

[32] Podmínky uplatnění § 8d trestního řádu vyžadují posouzení vztahu mezi veřejným a soukromým zájmem, tedy posouzení proporcionality střetávajících se práv; ta jsou následující. Podle čl. 10 odst. 1 Listiny má každý „právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno“. Podle odstavce 2 téhož ustanovení má každý „právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života“. Podle odstavce 3 téhož ustanovení má každý „právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě“. Právo na ochranu soukromí je přitom chápáno ve smyslu čl. 8 odst. 1 Úmluvy. Čl. 17 odst. 1 Listiny zaručuje právo na informace, odstavec 2 pak zaručuje každému právo na vyjadřování svých názorů včetně rozšiřování informací, přičemž toto právo lze podle odstavce 3 téhož ustanovení omezit zákonem mj. za účelem ochrany práv a svobod druhých. I zde Listina navazuje na Úmluvu – na její čl. 10 odst. 1.

[33] Ústavní soud se k uplatnění těchto práv a jejich střetu vyjádřil např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/09, jímž posuzoval mj. návrh na zrušení části § 8c trestního řádu; již z tohoto důvodu mu nelze upřít relevanci pro danou věc. Při posuzování práva na informace vycházel z článku 10 Úmluvy a v jejím světle vyjádřil obecná východiska ve vztahu ke svobodě projevu a roli sdělovacích prostředků (část VII. nálezu). Zdůraznil význam základního práva svobody projevu zejména ve vztahu k věcem veřejným, tedy i k činnosti politiků a úředníků. Novinářskou činnost pak pojal jako důležitou pro diskusi občanské společnosti. Uvedl, že práva plynoucí z článku 17 Listiny nejsou právy absolutními, a že při střetu práva na informace s jiným ústavně chráněným zájmem je třeba vážit konkrétní okolnosti případu, zejména ve vztahu k ochraně osobnostních práv jednotlivce, na jejichž zveřejnění

veřejný zájem dán není. Při úvaze o střetu těchto práv poukázal na rozsudek ESLP ze dne 25. 7. 2006, *Dammann proti Švýcarsku*, stížnost č. 77551/01. Význam práva na ochranu soukromí zdůraznil i ve vztahu k údajům získaným z odposlechů (bod 88 nálezu). Podobné závěry k významu práva na informace a významu novinářské činnosti vytvářející podmínky pro veřejnou diskusi lze vyčíst i z nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, č. 123/2010 Sb. Obdobné vyznění má i náleze Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03, který městský soud označil za nepřipadný, neboť se v něm jednalo o neoprávněnou kritiku veřejně činné osoby, kdežto v nyní posuzovaném případě jde o zveřejnění odposlechů a záznamů telekomunikačního provozu v rozporu se zákonem. Je pravdou, že se náleze týká vztahu práva na svobodu projevu a práva na ochranu osobnosti populární zpěvačky, nicméně i zde byla vyslovena určitá pravidla, z nichž plyne, že veřejně šířená stanoviska by zásadně neměla vybočit z mezí v demokratické společnosti uznávaných pravidel, aby nepozbyla ústavní ochrany. Ústavní soud v tomto nálezu reflektuje judikaturu ESLP tak, že ta akceptuje i názory zraňující či urážející, jsou-li součástí veřejné či politické debaty, a připouští restrikcí práva na svobodu projevu jako velmi výjimečnou. Rovněž konstatuje odlišné postavení osob veřejně činných (politiků, veřejných činitelů i umělců) jako osob, které musí snášet vyšší míru kritiky a které mají také snazší přístup do médií k reakci na nich se dotýkající informace (s. 6 nálezu). Ani zde nelze říci, že by tento náleze byl pro posuzovaný případ bez významu.

[34] Ze stěžovatelkou vyzdvihovaného rozsudku ESLP ve věci *Radio Twist proti Slovensku*, který žalovaný i městský soud označili za nerozhodný, pak rovněž plynou právní závěry v této věci využitelné. V tam rozhodované věci se jednalo o zveřejnění odposlechu telefonního hovoru mezi tehdejšími předsedou vlády a ministrem financí a tajemníkem ministra spravedlnosti ohledně výměny vedení a obsazení budovy Slovenské poisťovny, a. s. Soud po konstatování stávající judikatury zdůraznil významnou úlohu tisku v demokratické společnosti a skutečnost, že čl. 10 odst. 2 Úmluvy ponechává jen malý prostor k omezení svobody projevu ve věcech veřejného zájmu. I zde je konstatována možnost vyšší míry dotčení ve vztahu k veřejnému činiteli, např. politikovi. Soud vycházel z jasně politického obsahu hovorů, z absence zásahu do osobního života, a z cíle zveřejnění, jímž bylo seznámení veřejnosti se skutečnostmi, které byly součástí veřejného života.

[35] Ve stěžovatelkou poukazovaném rozhodnutí ESLP ze dne 23. 4. 1992, *Castells proti Španělsku*, stížnost č. 11798/85, tento soud vyslovil, že svoboda projevu je nezbytnou podmínkou pro formulování politických názorů, a připustil, že vyjádření politicky činné osoby musí požívat ochrany i v případě, že je tvrdou až urážlivou kritikou vlády, které přiznal nižší míru ochrany než soukromým občanům, a to proto, že politici i vládní úředníci jsou lidu ze své činnosti odpovědní. Tisk pak je tím, kdo má významnou úlohu při poskytování informací nejrůznějšího druhu, čímž poskytuje veřejnosti možnost formovat své názory.

[36] K tomu lze dále zmínit i rozsudek ESLP ze dne 29. 3. 2016, *Bédat proti Švýcarsku*, stížnost č. 56925/08, který ostatně městský soud užil v jiném svém rozsudku (sp. zn. 5 A 138/2014). Zde ESLP posuzoval případ postihu novináře za zveřejnění informací o probíhajícím trestním řízení, přičemž při úvaze o mezích ochrany podle článku 10 Úmluvy označil za rozhodné následující faktory:

- a) obsah a způsob zveřejněné informace – zda informace byla zveřejněna seriózním způsobem, či zda se naopak snažila vyvolat spíše senzaci, či popsat osobu ryze negativním způsobem,
- b) jak zveřejnění informace přispělo k debatě veřejného zájmu, či zda jejím cílem bylo pouze ukojení závadovosti veřejnosti,
- c) jaký dopad měla zveřejněná informace na trestní řízení, zda nebyla narušena zásada presumpce nevinoty, či zda nedošlo k ovlivnění nestrannosti soudu.

ESLP zde posuzoval zejména vztah zveřejněných informací k probíhajícímu trestnímu řízení, nicméně jeho závěry jsou zčásti využitelné i pro daný případ, kdy se právo na informace střetává s právem na ochranu soukromí. Konkrétně v bodu 72 rozsudku ESLP připomíná judikaturu, z níž plyne, že zásahem do práva na ochranu dobré pověsti podle článku 8 musí být útok závažný a musí být proveden způsobem narušujícím právo na soukromý život.

[37] Předseda žalovaného se dovolával rozhodnutí ESLP ze dne 6. 9. 1978, *Klass a další proti Německu*, stížnost č. 5029/71, a ze dne 10. 3. 2009, *Bykov proti Rusku*, stížnost č. 4378/02. Prvé z těchto rozhodnutí řeší

ochranu před policejními odposlechy a ve vztahu k nyní řešené věci lze konstatovat jeho závěr, že osobám, vůči nimž nebyl odposlech povolen, dochází k zásahu do práva na soukromý život. Ve druhém rozhodnutí pak ESLP řeší získávání důkazů v trestním řízení přípustným způsobem a v tomto vztahu se zabývá ochranou práv plynoucích z článku 8 Úmluvy.

[38] Ve světle všech těchto příkladmo uvedených rozhodnutí Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva je pak třeba posoudit proporcionalitu mezi právem na informace a právem na ochranu soukromí v daném případě. Není možné vybrat si pouze některé z rozhodnutí, jež svým výstupem konvenuje v řízení sledovanému cíli. Všechna uvedená rozhodnutí vycházejí z toho, že vždy je třeba vážit konkrétní skutkové okolnosti, závažnost informací pro veřejný život, osoby, jichž se informace týkají a míru dopadu do jejich práv. Přítom princip proporcionality zajišťuje, aby v každém konkrétním případě byl připuštěn jen takový zásah do soukromí, který je vyvážen účelem, k němuž omezení tohoto práva slouží. Proporcionalitu je třeba vážit ve vztahu ke každému subjektu, který se stal předmětem zveřejněných informací z odposlechů či ze záznamů telekomunikačního provozu.

[39] Pro vyhodnocení správnosti úvah žalovaného, jeho předsedy i městského soudu je namístě rozebrat informace, které byly předmětem zveřejněných odposlechů a záznamů telekomunikačního provozu. To je třeba učinit konkrétně, byť k tomu není třeba opakovat úplný přepis informací, neboť to již učinily správní orgány i městský soud; pro účely hodnocení kasačního soudu postačí následující shrnutí:

a) článek ze dne 16. 5. 2014 „*Šéf ČEZ tlačil do vedení policie svého muže, odhalily odposlechy*“. Uvedeno pouze, že dotčený měl být označován jako Daneček.

b) článek ze dne 20. 5. 2014 „*Nagyová spouští akci Darwin*“. Zachycuje odposlech hovorů mezi Nagyovou a Pohůnkem ze dne 26. 10. 2012 a ze dne 1. 11. 2012. Konstatován je negativní vztah Nagyové vůči Radce Nečasové, kterou má častovat vulgárními přezdívkami, a zaznamenán je obsah hovoru, jehož předmětem je zjevně průběh sledování Radky Nečasové. Hovor mezi Nagyovou a Poulem ze dne 10. 3. 2013 se měl týkat vztahu mezi Pertlem a „*Negrovou*“. Hovor mezi Nagyovou a Kovandou ze dne 14. 3. 2013 je informací o výsledku sledování těchto osob označovaných jako „*žrádlo pro psy*“, přičemž v další zprávě ze dne 15. 3. 2013 Nagyová udílí pokyny pro jejich sledování, ve zprávě a při hovoru ze dne 16. 3. 2013 je řešena fotografie Hegrové, její adresa a místo parkování Pertlova vozidla. Průběh sledování těchto osob je řešen i v záznamu ze dne 21. 3. 2013, přičemž totéž následně Nagyová probírá i s Poulem. Dále je konstatován hovor mezi Nagyovou a Nečasem ze dne 28. 3. 2013, jehož předmětem bylo sdělení o zjištěném společném výletu sledovaných. Záznam hovoru mezi Nagyovou a Poulem z 5. 4. 2013 je konstatováním výsledků sledování zpravodajců. Článek je uzavřen zjištěním o pohovoru Nagyové a Poula se sledovanými s tím, že nenašli odvalu je vyhodit.

c) článek ze dne 21. 5. 2014 „*Už mám maskovací šátek, paní ředitelko, hlásila Nagyové sekretářka*“ zachycuje aktivity Nagyové vůči Poulou ve vztahu ke sledování v Tuchomeřicích a rozhovor o tomto sledování s asistentkou, kterou tam vyslala.

d) článek ze dne 22. 5. 2014 „*Informace ze spisu: Jak Nagyová řídila premiéra Nečase*“ pokračující článkem „*Prostě to tak uděláš! Nagyová řídila Nečase*“, zachycuje rozhovor a posílané zprávy mezi Nečasem a Nagyovou, které se týkají názorů na Páleníka, obsazení vedení NKÚ, včetně osobních výtek Nagyové vůči Nečasovi a jeho osobních reakcí na ně.

e) článek ze dne 21. 5. 2014 „*Maskovací šátek a děsné zdi, Sledovačky dělali pro Nagyovou její kolegové*“ navazuje na pokračující sledování Hegrové [ad c)] a shrnuje komunikaci Nagyové a Poula a sekretářky.

f) článek ze dne 22. 5. 2014 „*MF DNES: Když na Nečase nezabraly argumenty, vytáhla Nagyová osobní život*“ obsahují částečnou citaci osobních rozhovorů a zpráv mezi Nečasem a Nagyovou s vyhodnocením Nečasovy osobní podřízenosti.

g) článek ze dne 22. 5. 2014 „*Nagyová nadává, Nagyová vyčítá, Nagyová křičí, zapsali policisté*“ obsahuje popis sedmi hovorů a zpráv mezi Nagyovou a Nečasem, jejichž ráz je převážně osobním řešením jejich konfliktů, z nichž je ovšem zřejmé, že důvodem byl názor na Páleníka a obsazení vedení NKÚ, jejichž vyústěním je Nečasovo nadřazení jejich osobního vztahu nad pracovní otázky.

[40] Rozhodnutí žalovaného za delikt označilo úplný obsah všech článků, přičemž žalovaný dospěl k závěru, že zveřejnění obsahu odposlechů se dotklo všech osob, jichž se články týkaly; konkrétně to byli Petr Nečas, Jana Nečasová (dříve Nagyová), Daniel Beneš, Radka Nečasová, Jan Pohůnek, Lubomír Poul, Jiří Pertl, Alena Hegrová, Milan Kovanda a Ondřej Páleník. Dotčeny byly i osoby v článcích výslovně nejmenované, ale identifikovatelné – asistentka Jany Nagyové. Žalovaný jako příklad vyluky veřejného zájmu uvedl článek „Nagyová spouští akci Darwin“. Předseda žalovaného k tomu dodal, že některé články za čistě politické označit nelze, např. články „Šéf ČEZ tlačil do vedení policie svého muže, odhalily odposlechy“ a „Nagyová spouští akci Darwin“. Za s politikou nesouvisící považuje články týkající se sledování Jiřího Pertla a Aleny Hegrové, které s trestnou činností Jany Nagyové ani nesouvisí. V článcích „Jak Nagyová řídila premiéra Nečase“, „Prostě to tak uděláš! Nagyová řídila Nečase“, a „Když na Nečase nezabraly argumenty, vytáhla Nagyová osobní živoť“ jde o rozhovory čistě osobní, důvěrné až intimní. V těchto článcích předseda žalovaného neshledal nic, co by je mělo činit předmětem veřejného zájmu, případně, u nichž veřejný zájem nepřevažuje. Při hodnocení existence veřejného zájmu pak předseda žalovaného poukazuje na citace z rozhovorů, v nichž zaznívají osobní a dehonestující výrazy. Městský soud shledal zásah do soukromí přímo v textu zveřejněných článků, shledal v nich dotčení práva na soukromí všech v rozhodnutí jmenovaných osob, přičemž věcné informace získané z odposlechů bylo možné zveřejnit způsobem, který by nebyl zásahem do jejich práv.

[41] Policejní odposlechy jsou závažným zásahem do soukromí jednotlivce a jejich povolení podléhá přísným zákonným podmínkám. To platí i pro jejich použití, tím spíše pak pro jejich použití mimo rámec trestního řízení. K posouzení správnosti úvah žalovaného, jeho předsedy a městského soudu je nezbytný rozbor obsahu článků uvedených výše v bodu [39] pod písmeny a) – g). Správní orgán rozhodující o deliktu podle § 45a odst. 1, 3 zákona o ochraně osobních údajů při identifikaci porušeného předpisu podle § 8c trestního řádu, musí, jak již bylo výše uvedeno, zkoumat, zda nejsou dány důvody uvedené v § 8d trestního řádu, tedy zda není dán veřejný zájem na zveřejnění informací; ten přitom musí převyšovat zájem na ochraně soukromí dotčených osob. Tento test proporcionality správní orgán musí provést konkrétně ve vztahu ke všem dotčeným osobám a ke všem zveřejněným informacím. Nepostačí tedy konstatování jmen všech osob, kterých se informace jakkoliv dotýkaly, a uvedení souhrnu všech informací s příkladným výčtem jejich částí, u nichž veřejný zájem podle názoru správního orgánu nepřevažuje. Pohledem výše citované judikatury Evropského soudu pro lidská práva i Ústavního soudu tedy musí být rovněž zjištěno, jaké postavení ve společnosti měly či mají dotčené osoby, a zda převaha veřejného zájmu neplyne právě z tohoto jejich postavení. Za veřejný zájem jistě nelze považovat pouhou zajímavost pro veřejnost, ale je třeba jej vnímat v užším významu - že informace jsou potřebné pro veřejný život, že jsou využitelné pro utváření politických názorů a pro vnímání a posuzování činnosti státních orgánů, politiků či veřejný život společnosti ovlivňujících úředníků. Petr Nečas byl předsedou vlády České republiky, Jana Nagyová zastávala pozici vrchní ředitelky sekce kabinetu předsedy vlády, někteří z dalších aktérů odposlechů zastávali vysoké funkce ve zpravodajských službách. Ostatně odposlechy byly zřejmě nařízeny právě v souvislosti s podezřením na zneužívání zpravodajských služeb Janou Nagyovou. Tyto politické funkce i významné služební postavení mohou vést k převaze zájmu na zveřejnění informací. To ovšem žalovaný ani jeho předseda blíže nehodnotili, pro což nemají dostatečnou oporu ani v rozhodnutích ESLP, z nichž vycházeli, nehledě na další judikaturu uvedenou výše. Na druhé straně zveřejněním informací byly dotčeny i osoby, jejichž postavení převahu veřejného zájmu neodůvodňovalo. Informace byly také zveřejněny poměrně rozsáhle a i ve vztahu k osobám, které musí snášet vyšší míru veřejného zájmu, je třeba vážít, zda nebyly zveřejněny i takové, u nichž převažuje zájem na ochraně soukromí.

[42] Konkrétně je Nejvyšší správní soud názoru, že je sporné dotčení „šéfa ČEZ“, jenž byl v článku v bodu [39] a) označen zdrobnělinou křestního jména. Sporné je i dotčení aktérů odposlechů v článku v bodu [39] b), jimiž byli Jana Nagyová a „zpravodajci“ v řídicích funkcích, přičemž předmětem odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu bylo její úkolování zpravodajských služeb soukromým sledováním; na druhé straně je u tohoto článku zřejmá převaha zájmu na ochraně soukromí u těch osob, na něž se sledování vztahovalo (Radka Nečasová, Jiří Pertl, Alena Hegrová) a vůči nimž byl obsah informací místy dokonce znevažující. V článku v bodu [39] c) lze shledat převahu veřejného zájmu jen ve vztahu ke komunikaci Jany Nagyové s Poulem, neboť se týká sledování osob zpravodajskou službou; oproti tomu v další části obsahující komunikaci Jany Nagyové s její asistentkou nelze shledat veřejný zájem vůbec. Sporný vztah veřejného zájmu a práva na ochranu soukromí je i v článku ad 39 d). Sice se jedná o rozhovor převážně soukromé povahy mezi Petrem Nečasem a Janou Nagyovou, nicméně na

druhou stranu je třeba vážit, že je z něho zřejmý rozsah vlivu Jany Nagyové na Petra Nečase ve věcech jeho politických rozhodnutí (obsazení funkce „šéfa NKÚ“). Příklad článku v bodu [39] e) odpovídá článku v bodu [39] c). Článek v bodu [39] f) sice také dokumentuje vliv Jany Nagyové na Petra Nečase, ale zde lze souhlasit s žalovaným, že komunikace je soukromého obsahu, a tudíž lze přisvědčit převaze zájmu na ochraně jejich soukromí. O článku v bodu [39] g) by bylo možno uvážit stejně, ovšem zde je výrazněji zřejmý vliv Jany Nagyové na politická rozhodnutí Petra Nečase. Celkově lze shrnout, že nelze upřít převahu veřejného zájmu na zveřejnění informací tam, kde tyto informace seznamují veřejnost s tím, že předseda vlády byl při svém mocenském rozhodování relevantně ovlivňován osobou, jíž takové jednání formálně vzato nepříslušelo, a že tato osoba komunikovala s pracovníky zpravodajských služeb ve věcech svého soukromého zájmu týkajícího se premiéra. Úplné zveřejnění odposlechů a záznamů telekomunikačního provozu tak bylo problematické a bylo namísto rozsah informací omezit, ale pokud se tak nestalo, bylo na žalovaném a jeho předsedovi, aby tyto informace roztřídili a zodpovědně se zabývali tím, v jakém rozsahu bylo zveřejnění těchto informací přípustné ve smyslu § 8d trestního řádu. Totéž měl učinit i městský soud. Stěžovatelce tak lze v podstatné míře přisvědčit v tvrzení o nesprávném právním posouzení věci ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[43] V rámci napadení správnosti právního posouzení věci stěžovatelka dále namítá, že městský soud měl vycházet ze základních zásad trestního řízení, a to v prvé řadě zásady *in dubio mitius*. Městský soud se touto námitkou zabýval na s. 12 rozsudku a správně poukázal na výklad zásady obsažený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2014, čj. 9 Afs 63/2013-84, a zdůraznil, že uplatnění této zásady předpokládá existenci více rovnocenně obhajitelných výkladů určitého ustanovení právního předpisu. Stěžovatelka byla názoru, že nejednoznačný výklad se měl týkat pojmu „zveřejnění“ uvedeného v § 8c trestního řádu. Problém pak viděla v tom, že pojem lze vnímat buď jako každé uvedení informace na veřejnost, či pouze její první uvedení na veřejnost, přičemž ona první nebyla. Nejvyšší správní soud shodně s městským soudem neshledal důvod ke zkoumání možností výkladu tohoto ustanovení, jestliže informace tak, jak byly zveřejněny stěžovatelkou (tedy přepis odposlechů), předmětem předchozích zveřejnění nebyly (viz níže). Nad rámec této skutečnosti Nejvyšší správní soud dodává, že pojem „zveřejnění“ je obvykle spojován s každým uvedením informace na veřejnost, přičemž z textu zákona nelze vysledovat možnost jiného výkladu. Opakovanost zveřejnění, třeba dílčí, v daném případě může mít vliv pouze při úvaze o výši pokuty.

[44] S výše uvedenou zásadou spojuje stěžovatelka i zásadu *ultima ratio* plynoucí z § 12 odst. 2 trestního zákoníku a městskému soudu vytýká, že ji neužil. Podle tohoto ustanovení „[t]restní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu“. Městský soud se k ní vyjádřil pouze tak, že správní postih označil za dostačující. Zásada vyjadřuje princip subsidiarity trestní represe, přičemž předmětem trestní represe jsou skutky nejzávažnější. Užití této zásady jistě není vyloučeno ani ve správním trestání, byť zde již tím, že se jedná o správní trestání, jde o nižší míru represe, která postihuje jednání méně společensky škodlivá. Stěžovatelka nevymezuje, jaké mírnější prostředky má na mysli, a ani soudu není zřejmé, jaké mírnější represivní řízení by zde přicházelo v úvahu. Z její argumentace, že řízení nebylo zahájeno na podnět dotčených osob a ty se proti zveřejnění informací ani neohradily, lze dovodit, že míní, že její jednání postrádalo společenskou škodlivost. Správní delikt podle § 45a odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů není vázán na návrh dotčené osoby ani na vyšší míru jejího dotčení; reakce dotčených osob by mohly mít význam rovněž pro úvahu o výši pokuty (jistě je rozdíl, pokud osoba dotčená zveřejněním informací z trestního řízení v důsledku tohoto zveřejnění nabude postavení téměř celebrity, nebo pokud naopak utrpí zdravotní újmu, nebo je poškozena v osobním životě či v pracovním uplatnění). Cituje-li stěžovatelka k této své námitce rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002-27, č. 461/2005 Sb. NSS, nepovažuje jej kasační soud za rozhodný, neboť se kromě akceptace trestněprávních zásad ve správním řízení týká trestnosti skutku při změně právní úpravy.

[45] Stěžovatelka ovšem obě zásady spojuje s tím, že se v jejím případě nejednalo o zveřejnění neznámých informací, neboť ve správním řízení doložila, že se jednalo o informace již dříve zveřejněné jinými subjekty. Součástí správního spisu jsou dvě složky obsahující přehled a citace zpráv zejména z roku 2013, z nichž některé se týkají „kauzy Nagyová“, jejich aktivit a součinnosti s tajnými službami, komentují skutečnost policejních výsledků Jany Nagyové, provádění policejních prohlídek, konstatují výsledky jiných veřejně známých osob, reakce veřejně

činných či kauzou dotčených osob na trestní stíhání Jany Nagyové nebo související s projednáváním možnosti vydání Petra Nečase k trestnímu stíhání a důsledků celé aféry pro něho. Mezi nimi jsou i zprávy, jejichž zdrojem by mohly být odposlechy, neboť komentují užívání předzvědek (např. Lidové noviny ze dne 27. 4. 2014, deník Aha ze dne 14. 11. 2013), komentují sledování Nečasové (ČT 1 ze dne 23. 6. 2013 „Nagygate“) atd. Nejedná se ovšem v žádném případě o úplný přepis odposlechů korespondující informacím zveřejněným stěžovatelkou.

[46] Stěžovatelka napadá i stanovení výše pokuty. Zákon o ochraně osobních údajů stanoví v § 46 odst. 2, že při rozhodování o výši pokuty se přihlíží „zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání a k okolnostem, za nichž bylo protiprávní jednání spácháno“. Žalovaný vymezil výslovně, v čem shledal okolnosti polehčující (široká medializace kauzy) i přitěžující (zásah do důvěrnosti komunikace podle článku 13 Listiny, zpřístupnění neomezenému počtu osob, a s tím spojený nenapravitelný následek). Předseda žalovaného uznal, že zpřístupnění informace neomezenému počtu osob je pojmovým znakem deliktu. Městský soud úvahou o určení výše pokuty akceptoval jako zákonnou, když narušení důvěrnosti komunikace neshledal pojmovým znakem deliktu; naopak přisvědčil následku širokého rozšíření informací ve srovnání s jinými způsoby zveřejnění a vyloučil možnost vlivu předchozího zveřejnění jako okolnosti polehčující proto, že to nebylo prokázáno. Úvaha žalovaného v korekci provedené předsedou žalovaného odpovídala zákonným hlediskům a městský soud se danou žalobní námitkou řádně zabýval. Vzhledem k odlišnému názoru Nejvyššího správního soudu na rozsah deliktního jednání ovšem po jeho novém vymezení bude muset být nově provedena i úvaha o výši pokuty.

3749

Provoz na pozemních komunikacích: zadržení řidičského průkazu

k § 118a odst. 1 a § 118c odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákonů č. 411/2005 Sb., č. 297/2011 Sb. a č. 233/2013 Sb.

V řízení o otázce, zda bude řidiči zadržen řidičský průkaz do doby pravomocného rozhodnutí o přestupku (§ 118c odst. 1 ve spojení s § 118a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu), svěřuje zákon rozhodujícímu orgánu správní uvážení („lze rozhodnout o zadržení řidičského průkazu“). Správní orgán tak nemůže automaticky rozhodnout o zadržení řidičského průkazu jen proto, že byla naplněna některá z podmínek stanovených v § 118a odst. 1 [zde konkrétně písm. d), tj. podezření z řízení pod vlivem alkoholu]. K automatickému následku v žádném případě nevede to, že zákon nestanoví žádná kritéria pro užití správního uvážení. Je na správním orgánu, aby taková rozumná kritéria nalezl a míru jejich naplnění v konkrétním případě popsál ve svém rozhodnutí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, čj. 10 As 174/2017-27)

Prejudikatura: č. 1194/2007 Sb. NSS, č. 2066/2010 Sb. NSS, č. 2429/2011 Sb. NSS, č. 2564/2012 Sb. NSS a č. 3073/2014 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 160/1998 Sb. a č. 282/2017 Sb.

Věc: JUDr. Ondřej D. proti Ministerstvu dopravy o zadržení řidičského průkazu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce dne 24. 4. 2015 řídil motorové vozidlo. Policejní hlídka, která jej zastavila, mu naměřila 0,32 promile alkoholu v dechu a na základě tohoto zjištění mu zadržela řidičský průkaz podle § 118b odst. 1 zákona o silničním provozu. Následně Magistrát hlavního města Prahy vydal dne 21. 5. 2015 rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu podle § 118c odst. 1 tohoto zákona. Odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný dne 21. 10. 2015.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 25. 4. 2017, čj. 3 A 163/2015-54. Neshledal důvodnou námitku, podle níž byl žalobci (kvůli průtahům v řízení o samotném přestupku) řidičský průkaz zadržen celkově na delší dobu, než činila výše sankce uložená rozhodnutím orgánu prvního stupně o přestupku (zákaz řízení motorových vozidel na dobu šesti měsíců). Délka

přestupkového řízení ani délka zadržení řidičského průkazu nemůže mít žádný vliv na zákonnost rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu; pokud průtahy přestupkového řízení či neúměrně dlouhé zadržení řidičského průkazu zasáhly do žalobcových práv, mohl se domáhat ochrany jiným způsobem.

K samotnému faktu, že řidičský průkaz vůbec byl zadržen, městský soud uvedl, že předpokladem pro zadržení řidičského průkazu není spáchání přestupku, nýbrž pouhé podezření, že řidič řídil pod vlivem alkoholu. I z judikatury Nejvyššího správního soudu podle městského soudu plyne, že při faktickém zadržení řidičského průkazu a při následném rozhodování o zadržení nemají správní orgány správní uvážení.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Jak podotkl úvodem, od samého počátku správního řízení namítal, že jeho jednání nebylo přestupkem. V tom mu nakonec dal za pravdu i městský soud, který rozhodnutí o přestupku zrušil. Stejně tak tu nebyly důvody pro zadržení řidičského průkazu ani na místě, ani v navazujícím řízení. Řidičský průkaz byl stěžovateli vrácen až v lednu 2016, tedy tři čtvrtě roku od zabavení a dva a půl měsíce poté, co stěžovateli vypršel trest zákazu řízení (navíc později zrušený).

Stěžovatel spatřoval vady správního řízení v tom, že při namátkové policejní kontrole dne 24. 4. 2015 nebyl pod vlivem alkoholu [jak to vyžaduje § 118a odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu], což plyne i ze záznamu o kontrole řidiče vyplněného policistou. Důkazy, které k tomu stěžovatel navrhl (výslech svědkyně, výslech policistů, znalecký posudek, odborná literatura), správní orgány neprovedly. Kdyby to udělaly, zjistily by, že zákonný důvod k zadržení řidičského průkazu nebyl dán. Pro tuto vadu zrušil městský soud rozhodnutí o přestupku; bylo by nelogické, aby totožná procesní práva zůstala bez ochrany v řízení o zadržení řidičského průkazu, které je faktickým dopadem pro stěžovatele tíživější.

Stěžovatel nesouhlasil ani s tím, jak městský soud posoudil spornou právní otázku. Ustanovení, která upravují jednak faktické (předběžné) zadržení řidičského průkazu, jednak navazující rozhodnutí o zadržení (§ 118b a § 118c zákona o silničním provozu), lze vykládat dvojím způsobem: buď tak, že rozhodnout o zadržení (tedy uložit zákaz činnosti před shledáním viny za přestupek) je nutno vždy, ačkoli jednání obviněného není společensky nebezpečné a o přestupek zjevně nepůjde (a řidiče pak bude nutno odškodnit, jak se děje i v této věci), nebo tak, že výraz *lze rozhodnout* umožňuje užít správního uvážení, tedy posoudit, zda je předběžný zákaz řízení nezbytný vzhledem k ochraně zájmů společnosti, resp. proporční k zásahu do práv řidiče. Pouze tento druhý výklad je podle stěžovatele ústavně konformní.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

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

Z odůvodnění:

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...) [9] Se stěžovatelem nelze souhlasit v jeho první námitce. Jak už vysvětlil městský soud, zákon neukládá orgánu rozhodujícímu o zadržení řidičského průkazu, aby zkoumal, zda řidič *spáchal přestupek*, tedy zda naplnil všechny znaky jeho skutkové podstaty. Pro úvahu o zadržení je důležitá jen existence *podezření z řízení motorového vozidla pod vlivem alkoholu*; v tomto případě bylo podezření založeno na tom, že stěžovateli bylo při opakované dechové zkoušce naměřeno 0,32 promile alkoholu v krvi (a sám stěžovatel při policejní kontrole přiznal, že si dal během večera pivo).

[10] Všechny výhrady a návrhy, které stěžovatel vznáší v rámci své první námitky, se tak ve skutečnosti vztahují nikoli k předpokladům pro zadržení řidičského průkazu, ale k vlastní otázce viny za dopravní přestupek. Tato otázka však byla předmětem jiného správního i soudního rozhodnutí než těch, která Nejvyšší správní soud přezkoumává v nynější kasační stížnosti, a zabývat se jí zde proto není namístě.

[11] K první námitce lze snad ještě zareagovat na kasační tvrzení, podle něhož by v řízení o zadržení neměla být procesní práva účastníka chráněna méně než v samotném řízení o přestupku, protože faktické dopady

řízení o zadržení jsou pro účastníka tíživější. Tato argumentace je podle soudu zavádějící. Způsob a míra procesní ochrany (ať už ve správním, nebo v soudním řízení) se neodvíjejí od toho, jak závažné následky může řízení pro účastníka mít, ale především od předmětu řízení. Podobně jako nelze od soudu rozhodujícího o vazbě žádat, aby již v této fázi zkoumal, zda je obviněný vinen trestným činem, nemůže úřad, který rozhoduje o zabrání řidičského průkazu, vést dokazování ve věci odpovědnosti za přestupek.

[12] Sporné je i poměrování subjektivně pojaté „tíživosti“, na níž stěžovatel svou argumentaci staví. Důsledkem rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu je pochopitelně zadržení řidičského průkazu. Důsledkem rozhodnutí o přestupku v této věci, jímž byl stěžovatel shledán vinným, byl mj. zákaz řízení na dobu šesti měsíců. Kdyby stěžovateli již dříve nebyl řidičský průkaz zadržen, byl by po právní moci rozhodnutí o přestupku vyzván, aby jej odevzdal; dosáhlo by se tím tedy téhož jako předchozím zadržením. V normálním případě by tedy faktické dopady obou rozhodnutí byly totožné: stěžovatel by byl zbaven řidičského průkazu po dobu šesti měsíců, rozdíl by byl jen v okamžiku, od kterého tato doba začala běžet.

[13] V projednávané věci byla situace odlišná v tom, že kvůli průtahům v řízení byl řidičský průkaz stěžovateli vrácen až s prodlevou asi dvou a půl měsíce po vypršení oněch šesti měsíců. Jak ale už správně podotkl městský soud, tato faktická okolnost nevypovídá nic o zákonnosti rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu a nemůže být důvodem pro jeho zrušení.

[14] Takovým důvodem by však mohlo jistě být to, že nebyly splněny hmotněprávní předpoklady pro zadržení řidičského průkazu nebo že správní orgán tento svůj krok dostatečně nezdůvodnil, i když to od něj zákon žádá. Právě tato druhá situace nastala v projednávané věci, a proto je důvodná druhá kasační námitka, v níž se stěžovatel věnoval otázce správního uvážení.

[15] Nejprve je třeba stručně shrnout úpravu obsaženou v § 118a–§ 118c zákona o silničním provozu (ve znění účinném do 19. 2. 2016), které na sebe vzájemně navazují. Ustanovení § 118a odst. 1 dává policistovi pravomoc přikázat řidiči jízdu na nejbližší vhodné místo k odstavení vozidla a zabránit mu v jízdě (použitím technického prostředku nebo odtaháním vozidla), jestliže je dán některý z předpokladů vyjmenovaných v písm. a) až i). V projednávané věci jde o písm. d) – „*řidič je podezřelý, že řídil motorové vozidlo bezprostředně po požití alkoholického nápoje nebo užití jiné návykové látky nebo v takové době po požití alkoholického nápoje nebo užití jiné návykové látky, kdy byl ještě pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky.*“

[16] Ustanovení § 118b odst. 1 zákona o silničním provozu opravňuje policistu, aby z důvodů uvedených v § 118a odst. 1 písm. a) až h) zadržel řidičský průkaz. Jde tu – stejně jako v předěšlém ustanovení – o pravomoc k faktickému úkonu. Konečně podle § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu pak obecní úřad obce s rozšířenou působností může rozhodnout o zadržení řidičského průkazu do doby pravomocného rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu. Pokud to udělá, přidá tím k předěšlému faktickému úkonu policisty jakési formální stvrzení jeho postupu ve formě písemného a odůvodněného rozhodnutí, které lze přezkoumat jak k odvolání, tak ke správní žalobě.

[17] Zásadní pro všechny tři postupy je, že podléhají uvážení policisty či obecního úřadu. Je li řidič – jako stěžovatel v této věci – podezřelý, že řídil vozidlo v době, kdy byl ještě pod vlivem alkoholu, nepovede to *nutně* k tomu, že mu bude technicky zabráněno v řízení vozidla a že mu bude (nejprve fakticky, pak rozhodnutím) zabrán řidičský průkaz. Orgány tak postupovat mohou, ale nemusejí. O šíři jejich úvahy jasně svědčí text všech tří ustanovení:

- Policista *může* přikázat řidiči (§ 118a odst. 1);
- Policista *je oprávněn* zadržet řidičský průkaz (§ 118b odst. 1);
- Obecní úřad obce s rozšířenou působností *zahájí* řízení, na základě něhož *lze* rozhodnout o zadržení řidičského průkazu (§ 118c odst. 1).

Výrazy *může*, *je oprávněn* a *lze* znamenají, že následek dále popsán v zákoně nenastává nevyhnutelně vždy, když je splněna hypotéza právní normy (tou je zde existence podezření, že řidič řídil pod vlivem alkoholu), ale jen tehdy, jestliže to správní orgán uzná za vhodné či potřebné; správnímu orgánu se zde tedy dává na uvážení, zda zákonem dovolený (nikoli přikázaný) následek nastane.

[18] V tomto bodě již lze opustit první dva postupy, které jsou v pravomoci policisty a které nejsou předmětem tohoto řízení; nadále bude řeč jen o rozhodnutí správního orgánu podle § 118c odst. 1 (které navazuje na faktické zadržení podle § 118b odst. 1). Hodlá-li správní orgán setrvat na tom, že řidičský průkaz zadržen být měl, pochopitelně se tak nemůže rozhodnout na základě nahodilého rozmaru či z jiného svévolného popudu, nýbrž musí být veden racionálními argumenty. Jako racionální se jeho úvaha musí jevit také navenek, což správnímu orgánu přináší povinnost zachytit své myšlenky písemně v odůvodnění rozhodnutí. Pokud z rozhodnutí nelze vyčíst žádné konkrétní důvody, pro které se orgán rozhodl řidičský průkaz (i nadále) zadržet, nemůže rozhodnutí obstát.

[19] Ani Magistrát hlavního města Prahy, ani žalovaný ve svých rozhodnutích nijak nezduvodnili, proč zadrželi stěžovateli řidičský průkaz. Žalovaný se k tomu nijak nevyjádřil navzdory konkrétním argumentům, které stěžovatel přinesl v odvolání. Oba orgány pouze odkázaly na to, že byla naplněna podmínka stanovená v § 118a odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, tedy že s ohledem na provedené měření obsahu alkoholu v krvi byl stěžovatel důvodně podezřelý z řízení vozidla pod vlivem alkoholu. Jak ale bylo právě řečeno, splnění této podmínky není bezvýhradným zákonným příkazem k rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu: je to bod, v němž teprve správní orgán začíná uvažovat, zda zadrží, nebo nikoli. Ostatně v tom spočívá podstata správního uvážení.

[20] Jak správní orgány, tak městský soud odkázaly na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 74/2010-74, který dospěl k závěru, že § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu neposkytuje správnímu orgánu možnost správního uvážení. Nejvyšší správní soud to tehdy zdůvodnil tak, že toto ustanovení (stejně jako s ním související § 118a odst. 1) neobsahuje žádná kritéria, která by bylo možno při rozhodování zvažovat, a naopak jednoznačně přikazuje správnímu orgánu, jak rozhodnout.

[21] Tuto úvahu nepovažuje Nejvyšší správní soud za správnou. Možnost správního uvážení se v legislativním jazyce standardně vyjadřuje výrazy *lze*, *může*, *je oprávněn*. Užije-li zákonodárce těchto výrazů v souvislosti s rozhodováním správního orgánu, nelze to vyložit jinak, než že tím správnímu orgánu dává na vybranou, zda k určitému následku sám přivolí, nebo ne. Chtěl-li by zákonodárce vyjádřit, že následek musí nastat (řidičský průkaz má být zadržen) vždy, když bude splněna stanovená zákonná podmínka, formuloval by probíraná ustanovení jinak (srov. rozdíl oproti bodu [17] shora):

- Policista *přikáže* řidiči (§ 118a odst. 1);
- Policista *zadrží* řidičský průkaz (§ 118b odst. 1);
- Obecní úřad obce s rozšířenou působností *zahájí řízení*, na základě něhož *rozhodne* o zadržení řidičského průkazu (§ 118c odst. 1).

Naopak není nezbytné (i když je to jistě žádoucí), aby možnost správního uvážení byla vždy doplněna konkrétními kritérii a okolnostmi, které má správní orgán zvažovat a hodnotit. Pokud zákonodárce taková konkrétní kritéria do zákona nevloží, neznamená to, že vlastně ve skutečnosti nemínil poskytnout orgánu správní uvážení (i když použil slova *lze*, *může*, *je oprávněn*) – jen že nechává na něm, aby rozumná kritéria nalezl sám.

[22] Nejvyšší správní soud se zamýšlel nad tím, zda by místo vlastního rozhodování o věci samé neměl nejprve předložit rozšířenému senátu otázku týkající se povahy rozhodování podle § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu: zjevně totiž v nynější věci zastává desátý senát Nejvyššího správního soudu názor jiný (tedy že při rozhodování se užije správní uvážení), než zastával pátý senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí čj. 5 As 74/2010-74. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že pro předložení věci rozšířenému senátu není důvod.

[23] Nynější věc se sice týká stejného ustanovení zákona jako dřívější věc pátého senátu, ale to není tak významné. Podstatnější je, že tu jde o *obecnou* otázku správního uvážení, kterou Nejvyšší správní soud již opakovaně řešil (v různých agendách a ve vztahu k ustanovením různých zákonů) jak před vydáním rozsudku čj. 5 As 74/2010-74, tak po jeho vydání. Řešil ji přitom důsledně ve prospěch názoru nyní předkládaného, tj. tak, že pojmovým znakem správního uvážení nejsou konkrétní zákonem vyjmenované okolnosti, které má správní orgán při rozhodování zvažovat. Naopak – což je patrné z níže uvedených příkladů – je poměrně časté, že zákon nechává na správnímu orgánu, aby sám nalezl a pojmenoval okolnosti, které v dané věci považoval za rozhodné.

[24] Sám rozšířený senát se k otázce správního uvážení vyjádřil ve svém usnesení ze dne 22. 4. 2014, čj. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS, takto: „*Pojem správního uvážení není v doktríně jednoznačně definován, v obecné rovině však o něm lze hovořit všude tam, kde zákon poskytuje správnímu orgánu ve stanovených hranicích určitý volný prostor k rozhodnutí. Tento prostor, v němž s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek a zákonodárce dává správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více řešení předvidaných právní normou, bývá typicky vymezen formulací ‚správní orgán může‘, ‚lze‘ apod.*“

[25] Výkladem správního uvážení se opakovaně zabývaly i „malé“ tříčlenné senáty, a to v různých věcných agendách.

[26] V rozsudku ze dne 28. 2. 2007, čj. 4 As 75/2006-52, č. 1194/2007 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vyslovil, že rozhodnutí, kterým správní orgán zamítl žádost o zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 122 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, podléhá soudnímu přezkumu, byť je založeno na správním uvážení. Vykládané ustanovení znělo takto: „*Policie na žádost cizince může zrušit platnost rozhodnutí o správním vyhoštění, jestliže pominuly důvody jeho vydání a uplynula polovina doby platnosti tohoto rozhodnutí.*“ Nezbytnými zákonnými předpoklady pro úvahu o zrušení platnosti rozhodnutí tedy bylo pominutí důvodů správního vyhoštění a uplynutí určité doby. Jestliže byly oba předpoklady splněny, otevírala se tím policii cesta ke správnímu uvážení: mohla, či nemusela zrušit platnost rozhodnutí. Kritéria této úvahy si určovala sama.

[27] V rozsudku ze dne 30. 1. 2008, čj. 1 As 43/2007-95, č. 2429/2011 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že to, zda správní orgán přičlení podle vůle navrhovatele k uznávané honitbě i honební pozemky jiných vlastníků (§ 18 odst. 4 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti), je věcí jeho správního uvážení; lze-li přitom přičlenit konkrétní pozemek ke kterékoli ze sousedících honiteb, přihlíží správní orgán při rozhodování i k vůli vlastníka pozemku. Vykládané ustanovení znělo takto: „*Navrhovatel může požádat, aby k honebním pozemkům dosahujícím minimální výměry byly přičleněny další souvislé honební pozemky jiných vlastníků, a to s uvedením důvodů tohoto přičlenění.*“ I zde s sebou formulace „*navrhovatel může požádat*“ nese to, že správní orgán nemusí žádosti vyhovět; je ale důležité, aby ve svém rozhodnutí zformuloval důvody, pro které se rozhodl vyhovět, či naopak nevyhovět.

[28] V rozsudku ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 AfS 15/2007-106, č. 2066/2010 Sb. NSS, se Nejvyšší správní soud zabýval prominutím daně podle § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, které je založeno na správním uvážení. Vykládané ustanovení znělo takto: „*Ministerstvo může daň zcela nebo částečně prominout z důvodů nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů. U příslušenství daně tak může učinit i z důvodu odstranění tvrdosti.*“ Zákonným předpokladem pro prominutí daně či jejího příslušenství zde byla „*nesrovnalost vyplývající z uplatňování daňových zákonů*“, případně „*tvrdost*“; výskyt těchto nepříznivých jevů však ještě neznamenal, že daň prominuta být musí.

[29] I rozsudek ze dne 18. 1. 2012, čj. 1 Afs 78/2011-184, č. 2564/2012 Sb. NSS, se týkal oblasti daňového řízení, zde konkrétně prodloužení lhůty pro podání daňového přiznání podle § 40 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků. Rozhodnutí o prodloužení lhůty je podle soudu rozhodnutím založeným na volné správní úvaze, ale i tak musí být zbudováno na racionálních důvodech, pro něž se správce daně rozhodl žádosti vyhovět, anebo ji naopak zamítl. „*Jaká kritéria pro své rozhodnutí správní orgán zvolí, je věcí správního orgánu a soudy pak již do jejich obsahu nezasahují*“ (s výjimkou případů, kdy budou překročeny meze správního uvážení). Správní orgán je však podle soudu povinen výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil; právě to pak umožní i případný soudní přezkum.

[30] Vykládané ustanovení znělo takto: „*Správce daně může na žádost daňového subjektu nebo daňového poradce anebo i z vlastního podnětu prodloužit lhůtu pro podání přiznání, a to nejdéle o tři měsíce po uplynutí lhůty pro podání přiznání.*“ V tomto ustanovení nejenže chybí jakákoli kritéria pro správní uvážení, ale dokonce zde nejsou vymezeny ani žádné zákonné předpoklady, při jejichž splnění se vůbec může aktivovat správní úvaha správce daně. Takovým předpokladem není ani vlastní žádost daňového subjektu, protože správce daně může prodloužit lhůtu i z vlastního podnětu. Omezen pak je pouze horní hranicí prodloužení. Ani v takto široké správní úvaze nespatořoval soud nic nepatřičného – pouze žádal, aby správce daně dal najevo, jaká kritéria použil a jak je v konkrétní věci zhodnotil.

[31] V rozsudku ze dne 27. 2. 2013, čj. 7 Afs 55/2012-23, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že podle § 42 odst. 11 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění účinném do 30. 4. 2011 byl celní orgán oprávněn (avšak nikoli povinen) rozhodnout o propadnutí vybraných výrobků. Měl proto prostor pro správní uvážení, zda tak učiní a v jaké míře, a to s ohledem na povahu věci. V rámci správního uvážení mohl celní orgán reagovat na okolnosti případu, poměry povinné osoby či povahu vybraných výrobků tak, aby nebyly ukládány zjevně nepřiměřené sankce.

[32] Vykládané ustanovení znělo takto: „*Celní ředitelství nebo celní úřad jsou oprávněny uložit propadnutí vybraných výrobků, u kterých se prokáže, že s nimi bylo nakládáno způsoby uvedenými v odstavcích 1 a 2, nebo dopravního prostředku, který takové výrobky dopravoval, jestliže a) tyto vybrané výrobky nebo dopravní prostředek vlastní kontrolovaná osoba, nebo b) osoba, která tyto vybrané výrobky nebo dopravní prostředek vlastní, je celnímu ředitelství nebo celnímu úřadu známa.*“ Ustanovení tedy neobsahovalo žádná „povinně zvažovaná“ kritéria pro úvahu správního orgánu, přesto Nejvyšší správní soud vyjmenoval, o jaká kritéria by typicky mělo jít (okolnosti případu, osoba povinného, povaha výrobků) a jaký cíl (přiměřená sankce) by jejich užitím měl být sledován.

[33] Konečně v rozsudku ze dne 3. 12. 2015, čj. 10 Afs 168/2015-45, se Nejvyšší správní soud zabýval § 11 odst. 3 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích: „*Včas nezaplacené nebo neodvedené poplatky nebo část těchto poplatků může obecní úřad zvýšit až na trojnásobek; toto zvýšení je příslušenstvím poplatku.*“ Rovněž v tomto případě zákon nestanoví ani žádná kritéria pro uplatnění správní úvahy, ani žádné nezbytné zákonné předpoklady, jejichž splnění teprve posune správní orgán do oblasti užití správní úvahy. Podle Nejvyššího správního soudu to není na závadu, a už vůbec to neznamená, že by chybějící kritéria předem vylučovala jakoukoli správní úvahu. Pokud však zákon nestanoví žádná kritéria pro sankční zvýšení poplatku, musí správce poplatku o to důkladněji posuzovat všechny podstatné skutkové okolnosti a o to pečlivěji popsat v odůvodnění všechny úvahy, které ho vedly ke zvýšení poplatku.

[34] Z tohoto přehledu je tak zřejmé, že rozhodnutí čj. 5 As 74/2010-74, z něhož vycházely správní orgány i městský soud v projednávané věci, je ojedinělým vybočením z jinak ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu k otázce užití správního uvážení.

[35] Podobně nahlíží na otázku správního uvážení i Ústavní soud. Například v nálezu ze dne 26. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 27/97, č. 160/1998 Sb., vyslovil, že výluka rozhodnutí o správním vyhoštění ze soudního přezkoumu je v rozporu s Ústavou a Listinou základních práv a svobod *právě proto*, že při rozhodování o vyhoštění podle § 16 odst. 1 zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní republiky, předpokládá zákon užití správního uvážení, a soud musí mít možnost přezkoumat, jak bylo toto správní uvážení užito. Vykládané ustanovení znělo: „*Cizinec, který neoprávněně vstoupí nebo neoprávněně pobývá na území České republiky, může být vyhoštěn.*“ Zákon zde tedy nestanovil žádná kritéria, která mají být při rozhodování o vyhoštění zvažována.

[36] V nálezu ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 21/16, 282/2017 Sb., Ústavní soud uvedl, že § 24 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích („*Provoz na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích může být částečně nebo úplně uzavřen, popřípadě může být nařízena objízdná.*“), umožňuje správnímu orgánu užít správní uvážení při rozhodování o tom, zda k uzavírce přistoupí, či nikoli, a v jakém rozsahu. Ze samotné možnosti užít správní uvážení „*ovšem ještě neplyne, že by snad správní orgán mohl postupovat libovolně. Správní uvážení nesmí vést k nepodloženým rozhodnutím a k libovůli orgánů, které ve správním řízení rozhodují. Správní uvážení probíhá vždy v mezích stanovených ústavním pořádkem, příslušnou právní normou či základními zásadami, jimiž je rozhodování správních orgánů ovládáno.*“ Tyto meze a tyto zásady se tedy podle Ústavního soudu uplatňují bez ohledu na to, že zákon výslovně nepojmenovává kritéria pro užití správního uvážení.

[37] I toto doplnění z dílny Ústavního soudu svědčí o tom, že judikatura hledí na otázku, zda je možnost užít správní uvážení podmíněna výčtem zákonných kritérií, dlouhodobě jednotně. Ojedinělý rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 74/2010-74, který veškerou tuto judikaturu z doby před rokem 2011 pomínil (ač její závěry jsou opakovaně přebírány až do současnosti) a na něhož nenavázala žádná další rozhodnutí (kromě právě přezkoumávaného rozsudku městského soudu a ještě jednoho rozsudku jiného krajského soudu, proti němuž

nebyla podána kasační stížnost), proto nemůže být důvodem, pro který by bylo třeba předložit věc rozšířenému senátu.

[38] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že ustanovení, které bylo sporné v této věci, neobsahovalo žádná kritéria, která by měl správní orgán povinně použít při úvaze, zda zadrží řidičský průkaz, nebo zda jej řidiči vrátí. To však nemohlo vést správní orgán k závěru, že v takovém případě je zkrátka nutné zadržet řidičský průkaz vždy, když je naplněn některý zákonný předpoklad podle § 118a odst. 1 zákona o silničním provozu; naopak měl správní orgán v takové situaci zkoumat, jaká rozumná kritéria by měla být naplněna pro tak závažný následek, jakým je předběžné zadržení řidičského průkazu (okolnosti skutku, míra intoxikace řidiče, jeho přestupková minulost atd.), a míru naplnění těchto kritérií měl popsat ve svém rozhodnutí. Neučinil-li tak, nemůže jeho rozhodnutí obstát, protože Nejvyšší správní soud nemůže přezkoumat jeho volné správní uvážení. Z téhož důvodu nemůže obstát ani rozsudek městského soudu, který se ztotožnil se závěrem, že žádné správní uvážení tu není a správní orgán musí rozhodnout o zadržení řidičského průkazu vždy, když je tu důvodné podezření z řízení pod vlivem alkoholu.

3750

Pobyt cizinců: správní vyhoštění osoby bez státní příslušnosti

k § 121 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k čl. 31 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti (č. 108/2004 Sb. m. s., v textu jen „Úmluva“)

I. Před rozhodnutím o správním vyhoštění osoby bez státní příslušnosti musí správní orgán posoudit soulad tohoto opatření s Úmluvou o právním postavení osob bez státní příslušnosti, především s článkem 31 Úmluvy.

II. Úprava obsažená v § 121 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (vyhoštění osoby bez státního občanství na základě souhlasu jiného státu s přijetím této osoby), se při vyhošťování osoby bez státní příslušnosti neaplikuje z důvodu odlišnosti od relevantních ustanovení Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, která má před tímto zákonem aplikační přednost.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2018, čj. 9 Azs 361/2017-33)

Prejudikatura: č. 2778/2013 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 1. 2018, E. (C-240/17).

Věc: Geodviga G. proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, o uložení správního vyhoštění a zákazu pobytu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Správní orgán prvního stupně (Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort) rozhodnutím ze dne 22. 12. 2016 uložil žalobkyni dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 zákona o pobytu cizinců správní vyhoštění a zároveň jí zakázal vstup na území členských států Evropské unie v trvání čtyř let. Dobu k vycestování z území České republiky stanovil žalobkyni v délce 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Počátek doby, po kterou byl žalobkyni zakázán vstup na území členských států EU, byl stanoven v souladu s § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců od okamžiku, kdy pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky.

Žalobkyně proti rozhodnutí podala žalobu u Městského soudu v Praze. Namítala, že napadené správní rozhodnutí jí ukládá nesplnitelnou povinnost. Žalobkyně je osobou bez státní příslušnosti a má povolen pobyt pouze na území Lotyšské republiky, tedy členského státu EU. Neměla by se tedy kam jít a vrátit a správní vyhoštění je proto v jejím případě právně i fakticky neuskutečnitelné a nelze se mu podrobit.

V rozhodnutí ze dne 22. 9. 2017, čj. 4 A 81/2017-20, městský soud k námitkám žalobkyně uvedl, že správní orgán prvního stupně před uložením vyhoštění zjišťoval její pobytový status v Lotyšské republice. Zjistil, že disponuje lotyšským cestovním dokladem platným do roku 2022, který se vydává osobám bez lotyšské státní příslušnosti a je rovnocenný povolení k trvalému pobytu. Tento doklad opravňuje jeho držitele k opětovnému vstupu a k pobytu v Lotyšské republice. Napadené správní rozhodnutí má proto za důsledek, že žalobkyně se může vrátit do Lotyšské republiky, kde má povolený pobyt, již však nemůže po stanovenou dobu vstoupit na území jiných členských států EU. Městský soud za této situace neshledal rozpor se zákonem o pobytu cizinců či nerealizovatelnost správního vyhoštění.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž namítala, že napadená správní rozhodnutí jsou nicotná, neboť ji zavazují k neuskutečnitelné povinnosti. Stěžovatelka se nemůže podrobit vyhoštění z území členských států EU v situaci, kdy jediným státem, kam se může vrátit, je Lotyšská republika. Ta je členským státem EU a správní orgány návrat stěžovatelky do této země předpokládají. Správní vyhoštění nelze v dané věci uložit.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze i rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...)

III.c K otázce možnosti vyhoštění stěžovatelky jako osoby bez státní příslušnosti

[21] Stěžovatelka dále namítá, že správní vyhoštění jí vůbec nemohlo být uloženo, neboť se mu nemůže podrobit. Nemůže opustit území členských států EU a zároveň se vrátit do Lotyšské republiky, která je členským státem EU. Stěžovatelka je osobou bez státní příslušnosti a do jiné země (mimo Lotyšskou republiku) se navrátit nemůže. Rozhodnutí správních orgánů v dané věci jsou právně či fakticky neuskutečnitelná, a z toho důvodu nicotná.

[22] Městský soud k této námitce v napadeném rozsudku uvedl, že „[v] *případě žalobkyně je možné uložit správní vyhoštění z území členských států EU s tím, že žalobkyně má možnost se vrátit do Lotyšska, kde má povolen trvalý pobyt. Znamená to, že může pobývat na území Lotyšska, nikoli však na území jiných členských států EU po dobu, po kterou jí správní vyhoštění bylo uloženo. Soud v této situaci žalobkyně nespátňuje rozpor se zákonem o pobytu cizinců ani nerealizovatelnost správního vyhoštění.*“ Takové posouzení je však nedostatečné, protože opomíjí specifika případu stěžovatelky.

[23] V prvé řadě je nutno zodpovědět otázku, zda je správní vyhoštění stěžovatelky – osoby bez státní příslušnosti (tzv. apatridy) – v souladu s právními předpisy, resp. zda výkonem takového opatření nedojde k porušení mezinárodněprávních závazků ČR. Na stěžovatelku se totiž vzhledem k jejímu postavení vztahuje Úmluva (účelu Úmluvy a důvodům jejího vzniku se podrobněji věnoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2012, čj. 6 Ads 67/2012-37, č. 2778/2013 Sb. NSS, viz zejm. body [27] až [29]). Touto otázkou se měly správní orgány zabývat, přičemž opomenutí aplikace Úmluvy na daný případ způsobuje nezákonnost rozhodnutí žalované. Ze stejného důvodu je nutno považovat za nezákonný i rozsudek městského soudu.

[24] Článek 31 odst. 1 Úmluvy stanoví, že „*smluvní státy nevyhostí, s výjimkou důvodů národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku, osoby bez státní příslušnosti oprávněně se zdržující na jejich území.*“

[25] Problematikou správního vyhoštění apatridů a jeho vykonatelností se v minulosti judikatura Nejvyššího správního soudu již zabývala. Podle rozsudku ze dne 29. 6. 2011, čj. 1 As 72/2011-75, „[v] *případě stěžovatelky existovaly pochyby o tom, zda bude možné rozhodnutí o jejím správním vyhoštění vykonat, avšak jak správně uvedl městský soud, Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti neobsahuje absolutní zákaz vyhoštění takových osob. [...] Úmluva tedy předjímá situaci, kdy se osoba bez státní příslušnosti nachází v zemi, která ji hodlá vyhostit.*“

[26] Dle citované judikatury tedy absolutní zákaz vyhoštění osoby bez státní příslušnosti z Úmluvy nevyplývá. Úmluva však stanoví pro vyhoštění osoby bez státní příslušnosti podmínky, jejichž splněním se správní orgány vůbec nezabývaly. Důvodem pro vyhoštění takové osoby je hrozba pro národní bezpečnost či ohrožení veřejného pořádku. Článek 31 odst. 1 Úmluvy ovšem dopadá pouze na případy, kdy se cizinec zdržuje na území smluvního státu „oprávněně“. Výkladem tohoto pojmu ve světle Úmluvy se dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu zabývala toliko okrajově. V rozsudku ze dne 30. 9. 2014, čj. 4 Azs 122/2014-43, soud dovodil, že cizinec, který pobýval v ČR od roku 2001, aniž by svůj pobyt zlegalizoval, se zde ve smyslu Úmluvy oprávněně nezdržoval. V jeho případě tak nemohl být porušen výše citovaný článek 31 ani navazující ustanovení Úmluvy.

[27] Bude nyní na žalované, aby na případ stěžovatelky aplikovala relevantní ustanovení Úmluvy a svoje závěry přezkoumatelným způsobem odůvodnila. Musí se zabývat především tím, zda se stěžovatelka na území ČR zdržovala „oprávněně“ ve smyslu citovaného čl. 31 odst. 1 Úmluvy. V tomto ohledu bude muset vzít v úvahu, že do roku 2012 disponovala povolením k trvalému pobytu, pobývala tu tedy legálně. V závislosti na tom, zda stěžovatelka na území České republiky pobývala oprávněně, žalovaná bude muset dále posoudit, jestli jsou splněny důvody vyhoštění apatriidy podle Úmluvy, tedy např. „ochrana veřejného pořádku“. Všechny tyto otázky je nutné ve správním řízení detailně posoudit a v rozhodnutí jejich řešení řádně odůvodnit – tedy nikoli jen všeobecným odkazem na bytovou historii stěžovatelky a předchozí trestní rozhodnutí.

[28] Zákon o pobytu cizinců vychází z koncepce vyhoštění (vycestování, vrácení) cizince do státu, jehož je státním příslušníkem (občanem), resp. v případě, že se jedná o osobu bez státního občanství, do státu jejího posledního trvalého bydliště (srov. např. § 174a odst. 1 nebo § 179 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). K posuzování kritéria (posledního) trvalého bydliště osoby bez státní příslušnosti se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 31. 7. 2008, čj. 2 Azs 46/2008-58. Závěry v tomto rozsudku se týkaly azylového řízení a výkladu § 2 odst. 8 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do dne 31. 8. 2007. Nejvyšší správní soud si je vědom, že instituty zákona o azylu na jedné straně a zákona o pobytu cizinců na straně druhé slouží odlišným účelům a nelze je bez dalšího zaměňovat. Přesto však lze vzhledem k použití totožných zákonných pojmů závěry citovaného rozsudku použít i pro účely posouzení nyní projednávané věci. Nejvyšší správní soud v právní větě tohoto rozhodnutí konstatoval, že „[v] případě osoby bez státní příslušnosti (apatridy) nelze při určování země jejího původu ustát pouze na zjištění státu, na jehož území před vstupem do České republiky pobývala, ale je vždy nutno zabývat se též splněním druhé podmínky jejího ‚trvalého bydliště‘, kterou je existence vazeb trvalejší povahy k té které zemi.“

[29] Vztáhneme-li uvedené na posuzovaný případ, lze konstatovat, že správní orgány v tomto směru nepochybily, neboť správně určily Lotyšskou republiku jako stát posledního trvalého bydliště stěžovatelky. Tento postup je další nezbytnou podmínkou pro to, aby mohla být z území ČR vyhoštěna. Stěžovatelka v minulosti žila v Lotyšské republice řadu let, byla zde provdána, její syn je lotyšské státní příslušnosti. Disponuje lotyšským cestovním dokladem a její status jí umožňuje zde legálně trvale pobývat. Status „Latvian non-citizen“ staví stěžovatelku takřka na roveň lotyšským státním občanům, vyjma některých politických práv. Je zřejmé, že vazby trvalejší povahy má stěžovatelka právě k této zemi.

[30] Nejvyšší správní soud ohledně tohoto bodu uzavírá, že správní vyhoštění stěžovatelky je možné, avšak samozřejmě jen za splnění dalších zákonných podmínek, uvedených shora (viz body [26] a [27]). Není sporu o tom, že stěžovatelka svým jednáním naplnila skutkovou podstatu uvedenou v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 zákona o pobytu cizinců, neboť mařila výkon soudních rozhodnutí. Žalovaná však nemůže vycházet pouze ze zákonné úpravy, ale musí především aplikovat ustanovení Úmluvy. Pokud dospěje k závěru, že vyhoštění stěžovatelky je s Úmluvou v souladu, musí tento závěr řádně zdůvodnit. Výroková část rozhodnutí o vyhoštění v tomto případě musí obsahovat výslovný odkaz na Úmluvu a objasnění úvah správního orgánu o její aplikaci.

III.d Další otázky spojené s vyhoštěním stěžovatelky

[31] Výrok rozhodnutí I. stupně, které bylo potvrzeno rozhodnutím žalované, stěžovatelku zavazuje k opuštění území ČR a ukládá jí zákaz pobývat na území členských států EU po dobu čtyř let. Správní orgány si byly vědomy toho, že stěžovatelka se má navrátit do Lotyšské republiky, neboť v odůvodnění svých rozhodnutí tento postup předpokládají. Lotyšská republika je ale členským státem EU a stěžovatelka by tak – zjednodušenou

optikou – v souladu s rozhodnutím I. stupně vlastně neměla pobývat ani zde. To však vede k absurdnímu důsledku, protože jedinou zemí trvalého bydliště stěžovatelky je právě Lotyšská republika.

[32] Žalovaná v odůvodnění svého rozhodnutí konstatovala, že „[ú]častnice řízení je bez státní příslušnosti a vystupuje tak jako osoba z třetích zemí a je tak na ni ze zákona poblíženo. Pokud účastnice řízení chce v zemích Evropské unie pobývat, musí si zákonným způsobem pobytový status v těchto zemích zajistit. Dále je nutné uvést, že je vylučně na zhodnocení a rozhodnutí té členské země Evropské unie, kde má účastnice řízení v současné době povolen pobyt, zda jí povolený pobyt v souladu s národním právem ponechá, či nikoliv. Je ještě nutné podotknout, že v případě účastnice řízení, která není občanem Evropské unie, nelze ukládat rozhodnutí o správním vyhoštění dle § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Naopak, pokud bylo vydáno napadené rozhodnutí účastnici řízení jako cizince z třetích zemí dle ustanovení ve výroku rozhodnutí uvedeného, tak dle odvolacího orgánu bylo postupováno zcela v souladu se zákonem.“

[33] Nejvyšší správní soud vychází z toho, že dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 zákona o pobytu cizinců „**p[ol]icie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států, až na 5 let, porušuje-li cizinec opakovaně právní předpis, je-li vydání rozhodnutí o správním vyhoštění přiměřeně porušení tímto předpisem stanovené povinnosti, nebo maří-li výkon soudních nebo správních rozhodnutí**“ (zvýraznění přidáno). Stěžovatelka není rodinnou příslušnicí občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Syn stěžovatelky je sice státním občanem Lotyšské republiky (občanem EU), ale v řízení nebylo zjištěno, že by stěžovatelka splňovala definici rodinného příslušníka občana EU podle uvedeného ustanovení zákona o pobytu cizinců (syn je starší 21 let, o stěžovatelku osobně nepečuje a není na něm závislá z hlediska uspokojování svých základních životních potřeb). Takové okolnosti stěžovatelka ostatně v průběhu řízení ani netvrdila. Správní orgány tedy vskutku nemohly postupovat dle § 119 odst. 2 a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, tj. uložit zákaz vstupu vztahující se pouze na území ČR, jak zákon předpokládá a umožňuje u občanů EU a jejich rodinných příslušníků.

[34] V tomto konkrétním bodě tedy napadená správní rozhodnutí ob stojí, neboť zákon o pobytu cizinců na takto specifickou situaci, ve které se nachází stěžovatelka, výslovně nepamatuje. Správní orgán prvního stupně neměl jinou možnost a musel při stanovení výroku rozhodnutí respektovat dikci § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. To však nečiní vyhoštění v dané věci právně či fakticky neuskutečnitelným, jak se domnívá stěžovatelka.

[35] Je ovšem zřejmé, že má-li se stěžovatelka i přes zákaz vstupu na území všech členských států EU vrátit do Lotyšské republiky, je nutno tuto situaci vyřešit tak, aby byly dodrženy relevantní unijní předpisy a vyhoštění bylo i z praktického hlediska realizovatelné. Na toto posouzení však správní orgány rovněž rezignovaly a ani městský soud jim tento vadný postup nevytkl.

[36] Jak je uvedeno výše, s vyhoštěním stěžovatelky je spojen zákaz vstupu na území všech členských států EU. S tím souvisí i její zařazení do informačního systému smluvních států (dále jen „Schengenský informační systém“) a učinění záznamu o odepření vstupu. Stěžovatelka má na území členského státu EU, konkrétně v Lotyšské republice, s ohledem na status „*Latvian non-citizen*“ povolen pobyt, do této země má být též navrácena.

[37] Článek 25 odst. 2 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. 6. 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (dále jen „Schengenská prováděcí úmluva“) stanoví: „*Vyjde-li najevo, že cizinec, který je držitelem platného povolení k pobytu vydaného jednou ze smluvních stran, je veden v seznamech osob, kterým má být odepřen vstup, konzultuje smluvní strana, která záznam pořídila, smluvní stranu, která vydala povolení k pobytu, s cílem zjistit, zda existují dostatečné důvody k odnětí povolení k pobytu. Není-li povolení k pobytu odňato, zruší smluvní strana, která záznam pořídila, tento záznam, může však dotyčného cizince zapsat do vnitrostátního seznamu osob, kterým má být odepřen vstup.*“

[38] Výkladem výše citovaného článku Schengenské prováděcí úmluvy se zabýval Soudní dvůr EU v nedávném rozsudku ze dne 16. 1. 2018, E., C-240/17. Uvedl, že cílem článku 25 odst. 2 Schengenské prováděcí úmluvy je vyhnout se rozporuplnému stavu, kdy je státní příslušník třetí země držitelem platného povolení k pobytu vydaného některým smluvním státem a zároveň má záznam za účelem odepření vstupu v Schengenském informačním systému. V této souvislosti mj. dovodil, že „[č]lánek 25 odst. 2 [...] musí být vykládán v tom smyslu,

že i když **smluvní stát, který má v úmyslu přijmout rozhodnutí o navrácení spojené se zákazem vstupu a pobytu v schengenském prostoru** vůči státnímu příslušníkovi třetí země, jenž je držitelem platného povolení k pobytu vydaného jiným smluvním státem, může zahájit konzultační postup stanovený v tomto ustanovení ještě před přijetím uvedeného rozhodnutí, **musí tento postup v každém případě zahájit, jakmile je takové rozhodnutí přijato**“ (zvýraznění přidáno).

[39] Soudní dvůr dále v uvedeném rozsudku konstatoval, že „[č]lánek 25 odst. 2 [...] musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby rozhodnutí o navrácení spojené se zákazem vstupu přijaté smluvním státem vůči státnímu příslušníkovi třetí země, který je držitelem platného povolení k pobytu vydaného jiným smluvním státem, bylo vykonáno i tehdy, probíhá-li konzultační postup podle tohoto ustanovení za předpokladu, že je uvedený státní příslušník smluvním státem, který záznam učinil, považován za osobu představující hrozbu pro veřejný pořádek nebo veřejnou bezpečnost, aniž by tím bylo dotčeno jeho právo dovolávat se práv, která z tohoto povolení k pobytu plynou, při následném odchodu na území druhého smluvního státu. **Po uběhnutí přiměřené lhůty následující po zahájení konzultačního postupu a při absenci odpovědi ze strany konzultovaného smluvního státu je však na smluvním státu, jenž záznam učinil, aby tento záznam za účelem odepření vstupu odstranil a případně zapsal tohoto státního příslušníka na svůj vnitrostátní seznam osob, kterým má být odepřen vstup**“ (zvýraznění přidáno). Z rozsudku rovněž vyplývá, že „[o]rgány konzultovaného členského státu jsou proto v souladu se zásadou loajální spolupráce stanovené v čl. 4 odst. 3 SEU povinny zaujmout stanovisko k ponechání nebo odnětí povolení k pobytu dotyčného státního příslušníka třetí země v přiměřené lhůtě, přizpůsobené konkrétnímu případu, aby měly nezbytný čas ke shromáždění příslušných informací [...]. V projednávaném případě je přitom zřejmé, že španělské orgány tuto lhůtu nedodržely. V takovém případě, po uplynutí této lhůty, dokud je dotčené povolení k pobytu platné a těmito orgány nebylo formálně odňato, a aby se zabránilo přetrvávání rozporuplné situace, jak je uvedeno v bodě 52 tohoto rozsudku, a právní nejistotě, která pro dotyčného státního příslušníka třetí země z takové situace vyplývá, přísluší finským orgánům, aby zrušily záznam za účelem odepření vstupu, a případně zapsali tohoto státního příslušníka třetí země na svůj vnitrostátní seznam osob, kterým má být odepřen vstup.“

[40] Nejvyšší správní soud si je vědom, že citovaný judikát se skutkově týkal cizince – nigerijského státního příslušníka – který měl být z Finské republiky vyhoštěn do země původu, ačkoli disponoval platným povolením k pobytu ve Španělském království. Závěry vyslovené v daném rozsudku však lze analogicky vztáhnout i na nyní projednávaný případ. Stěžovatelka – byť je na rozdíl od žalobce v judikovaném případě osobou bez státní příslušnosti – se nachází v podobné situaci, jejíž složitost je umocněna právě tím, že je osobou bez státní příslušnosti. Má právo pobývat v Lotyšské republice, která je zároveň poslední (a jedinou) zemí trvalého bydliště stěžovatelky (vyjma ČR, která ji hodlá vyhostit).

[41] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že s ohledem na argumentaci uvedenou výše musí správní orgány nejpozději po přijetí rozhodnutí o vyhoštění stěžovatelky zahájit konzultační postup s příslušnými orgány Lotyšské republiky, vhodnější však bude, aby – vzhledem k zvláštním okolnostem případu – tento postup zahájily již v průběhu správního řízení. Nejvyšší správní soud má za to, že s přihlédnutím k právnímu statusu stěžovatelky, který jí umožňuje trvale se zdržovat na území Lotyšské republiky, a též vzhledem k mezinárodněprávnímu závazkům (Lotyšská republika je smluvní stranou Úmluvy), není pravděpodobné, že by Lotyšská republika odmítala stěžovatelku přijmout, resp. že by došlo k odnětí jejího povolení k pobytu. Výsledky konzultačního řízení s lotyšskými orgány nicméně nyní nelze předjímat. Je ovšem zřejmé, že pokud se příslušné lotyšské orgány v přiměřené lhůtě vůbec nevyjádří, popř. sdělí, že stěžovatelka má v Lotyšské republice oprávnění k pobytu, které je nadále platné, a může se tak do tohoto státu navrátit, nemůže být nadále vedena v Schengenském informačním systému. Záznam o odepření vstupu na území členských států by musel být v takovém případě odstraněn a správní orgány by v souladu s výše specifikovaným rozhodnutím Soudního dvora EU stěžovatelku zapsaly toliko na vnitrostátní seznam – tedy do Evidence nežádoucích osob. To by umožňovalo vyřešit rozporuplnou situaci, v jaké se stěžovatelka – bude-li vyhoštěna dle § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců do Lotyšské republiky a správní orgán jí uloží zákaz vstupu na území členských států EU – může ocitnout. (...)

III.fK § 121 zákona o pobytu cizinců

[46] Nejvyšší správní soud pro úplnost podotýká, že nepřehlédl speciální úpravu § 121 zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení „**vysloví-li jiný stát souhlas s přijetím osoby bez státního občanství, může**

být vyhoštěna na základě správního vyhoštění do tohoto státu“ (zvýraznění přidáno). Nejvyšší správní soud je i přes dikci tohoto ustanovení přesvědčen, že jej nelze v posuzovaném případě aplikovat.

[47] Citované ustanovení se v zákoně o pobytu cizinců nachází v nezměněné podobě již od samého počátku účinnosti tohoto zákona, tedy ode dne 1. 1. 2000. Úmluva vstoupila v platnost dne 6. 6. 1960 a ratifikovalo ji 76 států, mezi nimiž je od roku 2004 i ČR. Současně s ratifikací dne 17. 5. 2004 učinila ČR prohlášení k článku 23 (veřejná podpora jen v rozsahu předpisů ČR), čl. 24 odst. 1 písm. b) (sociální zabezpečení jen v rozsahu předpisů ČR), článku 27 (vydávání průkazu totožnosti jen osobám s trvalým pobytem) a článku 28 (vydávání cestovních dokladů jen osobám s trvalým pobytem). Pro ČR vstoupila Úmluva v platnost dne 17. 10. 2004.

[48] Úprava v § 121 zákona o pobytu cizinců tedy historicky předcházela ratifikaci Úmluvy ze strany ČR a jejímu vstupu v platnost na našem území. Po přijetí Úmluvy nedoznala tato úprava žádných změn. Je nepochybné, že osobám bez státní příslušnosti je nutno v souladu s Úmluvou poskytnout zvýšenou ochranu, neboť mají zvláštní postavení. Úmluva však v relevantním článku 31 (viz bod [24] výše) povinnost získat souhlas jiného státu s přijetím osoby bez státní příslušnosti nestanoví. Dle odstavce třetího tohoto článku pouze „*smluvní státy poskytnou takové osobě bez státní příslušnosti přiměřenou dobu, během níž by usilovala o legální přijetí do jiné země. Smluvní státy si vyhražují právo použít během této doby taková vnitřní opatření, jaká mohou považovat za nezbytná.*“ Povinnost vyplývající ze znění § 121 zákona o pobytu cizinců (obstarání souhlasu jiného státu s přijetím apatridy na své území) tak jde nad rámec povinností založených úpravou v Úmluvě. Podmínky pro vyhoštění osoby bez státní příslušnosti dle článku 31 Úmluvy naopak § 121 zákona o pobytu cizinců nikterak nezohledňuje.

[49] Úmluva je mezinárodní smlouvou ve smyslu článku 10 Ústavy předpisem vyšší právní síly, nadto přijatým po účinnosti § 121 zákona o pobytu cizinců, musí proto mít aplikační přednost před odlišným zněním zákona (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, čj. 9 AfS 129/2007-42). Nejvyšší správní soud uzavírá, že uvedené ustanovení zákona o pobytu cizinců se v dané věci nepoužije. (...)

3751

Mezinárodní ochrana: pronásledování; azyl z humanitárních důvodů

k § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb.

V řízení o udělení mezinárodní ochrany se nelze prostřednictvím azylu z humanitárních důvodů (§ 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu) domáhat ochrany proti pronásledování či vážné újmě hrozící v jiném státě než státě původu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2018, čj. 2 Azs 114/2018-30)

Prejudikatura: č. 1659/2008 Sb. NSS; stanovisko pléna Ústavního soudu č. 262/2013 Sb., nález Ústavního soudu č. 99/14 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 1017/14).

Věc: Yevgeniy Aleksandrovič N. (Rusko) proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce přicestoval do České republiky na turistické vízum dne 4. 10. 2016 a dne 5. 10. 2016 byl zadržen Policií České republiky na základě mezinárodního zatykače vydaného Spojenými státy americkými (dále jen „Spojené státy“).

Dne 30. 5. 2017 rozhodl Městský soud v Praze usnesením čj. Nt 406/2017-524 o návrhu státního zástupce na vydání žalobce do zahraničí ke dvěma trestním stíháním podle § 95 zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních. Dospěl přitom k závěru, že vydání k oběma trestním stíháním je přípustné, a žalobce tedy může být vydán buď do Spojených států, kde se měl dopustit neoprávněného vniknutí do zabezpečené počítačové sítě několika obchodních společností, a neoprávněně tak získat přístup k osobním

údajům z účtů jejich klientů (v počtu desítek milionů), jakož i do Ruské federace, kde se měl dopustit odcizení majetku přes internet v rámci organizované skupiny. Stížnost proti citovanému usnesení zamítl Vrchní soud v Praze usnesením ze dne 24. 11. 2017, sp. zn. 14 To 99/2017.

Dne 6. 12. 2017 podal žalobce žádost o mezinárodní ochranu, kterou odůvodnil obavou z vydání k trestnímu stíhání do Spojených států. Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 7. 2018 žádost podle § 16 odst. 1 písm. h) zákona o azylu zamítl jako zjevně nedůvodnou.

Proti napadenému rozhodnutí brojil žalobce žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 16. 3. 2018, čj. 2 Az 6/2018-44. Pro zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu dle § 16 odst. 1 písm. h) zákona o azylu musí být dle městského soudu dány čtyři podmínky, které je třeba splnit kumulativně: 1) žadatel neuvádí skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 zákona o azylu nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a téhož zákona; 2) hrozí mu vydání k trestnímu stíhání do ciziny; 3) žádost o udělení mezinárodní ochrany podal pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vydání k trestnímu stíhání; a 4) žadatel mohl o udělení mezinárodní ochrany požádat dříve.

Žalobce sám sdělil, že svou vlast opustil pouze v rámci turistické cesty a v Ruské federaci neměl žádné problémy. Výslovně uvedl, že se návratu do Ruské federace nijak nebrání a ničeho se ze strany své země původu neobává. Neuvedl tak žádné skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být ve státě svého původu vystaven pronásledování dle § 12 zákona o azylu nebo že mu zde hrozí vážná újma podle § 14a téhož zákona. První podmínka tak byla naplněna. Naplnění druhé podmínky bylo mezi stranami nesporné. K třetí podmínce městský soud uvedl, že z veškerých tvrzení ve správním řízení jednoznačně vyplývá, že bezprostředním a jediným důvodem pro podání žádosti o mezinárodní ochranu byla snaha vyhnout se hrozícímu vydání k trestnímu stíhání do ciziny. I třetí podmínka proto byla naplněna. Za této situace žalovaný nepochybil, pokud se blíže nezabýval tvrzeními obavami souvisejícími s jeho možným vydáním do Spojených států. Nadto městský soud uvedl, že žalovaný řádně odůvodnil, proč nepřistoupil k žalobcem navrhovanému doplnění podkladů týkajících se Spojených států. Ohledně čtvrté podmínky městský soud konstatoval, že žalobce věděl, že mu hrozí vydání k trestnímu stíhání (a z jakého důvodu), od okamžiku, kdy byl v České republice zadržen. Od tohoto okamžiku byl rovněž zastoupen advokátem. První poznatky o politickém pozadí případu získal již v měsíci listopadu 2016 a únoru 2017. Tvrzený nedostatek informací o politickém pozadí případu, dobrá víra v rozhodnutí soudu v extradičním řízení a neznalost skutečné výše hrozícího trestu nepředstavovaly dle městského soudu objektivní překážku pro včasné podání žádosti o mezinárodní ochranu. Že o mezinárodní ochranu žalobce požádal až po 14 měsících pobytu na území České republiky a po rozhodnutí soudů o přípustnosti vydání k trestnímu stíhání, svědčí o účelovosti žalobcova postupu. Městský soud proto dospěl k závěru, že podmínky aplikace § 16 odst. 1 písm. h) zákona o azylu byly naplněny a žalovaný postupoval v souladu se zákonem, když žádost žalobce o mezinárodní ochranu zamítl jako zjevně nedůvodnou.

Žalovaný nepochybil, když neposuzoval důvody pro udělení humanitárního azylu, neboť podle § 16 odst. 3 zákona o azylu, jsou-li dány důvody pro zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné, neposuzuje se, zda žadatel o udělení mezinárodní ochrany splňuje důvody pro udělení azylu podle § 13 (azyl za účelem sloučení rodiny) a § 14 zákona o azylu (humanitární azyl) nebo doplňkové ochrany podle § 14b téhož zákona. S ohledem na výše uvedené závěry nepřistoupil městský soud k provedení navržených důkazů extradičním spisem a výstupy z médií, zprávou nevládní organizace Amnesty International a seznamem občanů Ruské federace stíhaných a vydaných do Spojených států pro kybernetické trestné činy, neboť tyto důkazy považoval za nadbytečné. Napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě dostatečně zjištěného stavu věci, který má oporu ve spise. Žalovaný si pro své rozhodnutí opatřil dostatek podkladů, které řádně zhodnotil, a vyvodil z nich správné právní závěry.

Proti rozsudku městského soudu brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, neboť se domníval, že mu měl být udělen humanitární azyl. Opodstatněnost své žádosti o mezinárodní ochranu spatřoval v obavě z vydání do Spojených států, kde by mu dle jeho názoru nebylo zajištěno právo na spravedlivý proces. Stěžovatel dále zdůraznil, že mu v případě vydání do Spojených států hrozí porušování základních práv, nelidské zacházení a trest ve výši 54 let odnětí svobody, který stěžovatel považuje za nepřiměřený a nehumánní. Stěžovatel se dále obával umístění do věznice Guantanamo, tajné věznice CIA nebo věznice ADX Florence.

Vzhledem k tomu, že zákon o azylu specifickou situaci stěžovatele výslovně neupravuje, měl stěžovatel za to, že by mu měla být poskytnuta ochrana prostřednictvím humanitárního azylu dle § 14 zákona o azylu. Podle citovaného ustanovení lze poskytnout mezinárodní ochranu v případech zvláštního zřetele hodných, kdy zároveň nelze poskytnout ochranu dle § 12 zákona o azylu. Stěžovatel si byl vědom toho, že mezinárodní ochrana dle § 12 a § 14a zákona o azylu spočívá v ochraně proti zemi původu. Měl však za to, že v případě vydání do třetího státu by měla být ochrana azylového práva o to silnější. Neposkytnutí ochrany proti vydání do třetího státu zakládá neodůvodněnou nerovnost mezi vydávanými osobami, přičemž vydání do třetího státu představuje větší zásah do základních práv než vydání do domovského státu. Praktiky Spojených států představují zneužití práva, neboť místo jednání o vydání s Ruskou federací čekají na vycestování ruských občanů do zahraničí. Stěžovateli by rovněž měla být poskytnuta mezinárodní ochrana na základě zásady *non-refoulement*.

Žalovaný upozornil, že stěžovatel ve své kasační stížnosti nerozporuje, že posouzení důvodů k udělení mezinárodní ochrany dle § 12 a § 14a zákona o azylu je vázáno na zemi původu. Se Spojenými státy stěžovatele taková vazba nepojí. Stěžovatel je státním příslušníkem Ruské federace, své obavy však nespojuje s návratem od tohoto státu. Žalovaný dále zpochybňuje tvrzení stěžovatele, že žádost o mezinárodní ochranu nebyla podána s úmyslem vyhnout se hrozícímu vydání k trestnímu stíhání a že neměl dostatek důkazů k dřívějšímu podání žádosti. Možnosti vydání do Spojených států si musel být vědom od okamžiku, kdy se o žádosti o vydání do Spojených států dozvěděl od českých orgánů. Žalovaný dále namítal, že humanitární azyl je institutem nenárokovým, udělováným v rámci správního uvážení. K námitce, že ve správním řízení bylo stěžovateli odňato právo na věcné posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, žalovaný odkazuje na § 16 odst. 3 zákona o azylu, který věcné posouzení vylučuje. Rovněž připomíná, že Spojené státy jsou uvedeny na seznamu bezpečných zemí původu, neboť splňují předpoklady dle § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu a zásada *non-refoulement* je uplatňována i v extradičním řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...)

III.A Podstata institutu mezinárodní ochrany ve vztahu k ochraně proti jinému než domovskému státu

[22] Podle § 2 odst. 6 zákona o azylu se původcem pronásledování nebo vážné újmy rozumí „*státní orgán, strana nebo organizace ovládající stát nebo podstatnou část území státu, jehož je cizinec státním občanem nebo v němž měla osoba bez státního občanství poslední trvalé bydliště. Původcem pronásledování nebo vážné újmy se rozumí i soukromá osoba, pokud lze prokázat, že stát, strana nebo organizace, včetně mezinárodní organizace, kontrolující stát nebo podstatnou část jeho území nejsou schopny nebo ochotny odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmu*“ (zvýraznění v této i následujících citacích doplněno Nejvyšším správním soudem).

[23] Podle § 12 zákona o azylu „[a]zyl se cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec a) je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo b) má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů **ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště**“.

[24] Podle § 14a odst. 1 zákona o azylu „[d]oplňková ochrana se udělí cizinci, který nespĺňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen **do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečně nebezpečí vážné újmy podle odstavce 2 a že nemůže nebo**

není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště“.

[25] Podle § 14 zákona o azylu „[j]estliže v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12, lze v případě hodném zvláštního zřetele udělit azyl z humanitárních důvodů“.

[26] Ustanovení § 12 zákona o azylu je „normativním klíčem“ k celému zákonu o azylu, neboť na jeho základu může být cizinci udělena základní a historicky nejstarší forma mezinárodní ochrany, tj. azyl (srov. Kosař, D.; Molek, P. a kol. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2010, § 12, dostupné z právního informačního systému aspi). Písmeno a) citovaného ustanovení je přenesením práva na azyl zakotveného na ústavní úrovni v článku 43 Listiny základních práv a svobod a písmeno b) vychází z definice uprchlíka obsažené v Úmluvě o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícím se právního postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb., dále jen „Ženevská úmluva“). S ohledem na vázanost České republiky mezinárodněprávními závazky vyplývajícími z Ženevské úmluvy je třeba zákon o azylu vykládat s ohledem na zajištění jejích cílů (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2004, čj. 5 Azs 25/2003-94, či ze dne 21. 3. 2006, čj. 2 Azs 75/2005-75).

[27] Podle čl. 1 písm. A odst. 2 Ženevské úmluvy se za uprchlíka považuje osoba, která „v důsledku událostí, které nastaly před 1. 1. 1951, se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit“.

[28] Citované ustanovení definuje pojem uprchlíka s ohledem na čtyři pilíře: 1) přítomnost mimo území země původu; 2) objektivní či subjektivní nemožnost přijmout ochranu této země či vrátit se do ní; 3) tato nemožnost je zdůvodněna oprávněnými obavami z pronásledování; 4) toto pronásledování je založeno na důvodech rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině či politického přesvědčení. Z uvedeného vyplývá, že již samotná podstata základního pojmu „uprchlík“, od kterého se uprchlické i azylové právo odvíjí, je založena na selhání a následném nahrazení ochrany státem původu. Předpokládá stav, kdy stát přestává být ve vztahu ke svému vlastnímu konkrétnímu občanu ochráncem a stává se tím, kdo ochranu před pronásledováním nechce nebo nemůže poskytnout, či dokonce toto pronásledování sám koná, podporuje nebo schvaluje. Pregnantně důležitost prvku ztráty ochrany ze strany státu původu ve vztahu k celé Ženevské úmluvě vyjádřil lord Hope v rozhodnutí Sněmovny lordů ze dne 6. 7. 2000, *Horvath proti SSHD*, když uvedl, že „[o]becným smyslem Ženevské úmluvy je umožnit lidem, kteří již nepožívají ochrany státu z důvodů uvedených v Ženevské úmluvě, aby se mohli obrátit pro ochranu k mezinárodnímu společenství“. Význam prvku ztráty ochrany domovského státu zdůrazňuje s odkazem na citované ustanovení Ženevské úmluvy jak ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne 10. 1. 2007, čj. 6 Azs 80/2006-64, č. 1659/2008 Sb. NSS, či usnesení ze dne 4. 11. 2009, čj. 9 Azs 38/2009-92), tak i česká doktrína (Čepelka, Č.; Jílek, D.; Šturma, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno – Masarykova univerzita, 1997, s. 54). I z historického hlediska byl institut azylu vždy založen na ochraně proti zemi původu. Již ve středověku měla šlechta právo požádat útekem z vlastní země o ochranu panovníka cizí země. Moderní podoba azylu se formuje v době válek mezi městskými státy v severní Itálii; v raných teoriích mezinárodního práva, jako např. pojednání *De iure belli ac pacis* H. Grotia, je azyl pojímán jako ochrana před stíháním veřejnou mocí země původu z nekriminálních příčin (srov. Wágnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2012, čl. 43, dostupné z právního informačního systému aspi). Podmínku selhání ochrany země původu pak obsahuje i unijní institut doplňkové ochrany implementovaný do českého právního řádu § 14a zákona o azylu.

[29] Ačkoli text § 14 zákona o azylu (tj. azyl z humanitárních důvodů) výslovně ztrátu ochrany země původu nezmiňuje, s ohledem na systematiku zákona a účel daného ustanovení nelze tuto základní zásadu azylového práva při výkladu daného ustanovení opomíjet. Mezi obvyklé důvody pro udělení humanitárního azylu Nejvyšší správní soud ve své ustálené judikatuře řadí například poskytnutí ochrany osobám zvláště těžce postiženým či zvláště těžce nemocným nebo osobám přicházejícím z oblastí postižených významnou humanitární katastrofou, ať už způsobenou lidskými či přírodními faktory (viz např. rozsudek ze dne 11. 3. 2004, čj. 2 Azs 8/2004-55, či usnesení ze dne 12. 7. 2016, čj. 2 Azs 115/2016-26). Jedná se tedy o situace absence či nedostatku ochrany ze

strany země původu, např. z důvodu nedostatečné lékařské péče či humanitární katastrofy, nikoli však z důvodů taxativně vymezených v ostatních ustanoveních zákona o azylu. Je rovněž třeba zdůraznit, že na udělení humanitárního azylu nemá žadatel ani právní nárok (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, čj. 5 Azs 47/2003-48), ani subjektivní právo (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, čj. 3 Azs 12/2003-38). Posouzení důvodů žadatele ve vztahu k tzv. humanitárnímu azylu je otázkou správního uvážení správního orgánu. Samotné správní rozhodnutí podléhá přezkumu soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem (srov. již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Azs 47/2003-48, či usnesení ze dne 24. 2. 2016, čj. 6 Azs 267/2015-23).

[30] Z výše uvedených důvodů má Nejvyšší správní soud za to, že institut mezinárodní ochrany slouží k ochraně jednotlivce v situacích ztráty ochrany země původu, přičemž správní orgán primárně posuzuje existenci pronásledování z azylově relevantních důvodů dle § 12 zákona o azylu či hrozby jiné vážné újmy ve smyslu § 14a zákona o azylu. Pouze z důvodů zvláštního zřetele hodných může jednotlivci formou humanitárního azylu poskytnout mezinárodní ochranu i v jiných situacích než těch taxativně stanovených v § 12 a § 14a zákona o azylu, musí se však stále jednat o situace ztráty ochrany ze strany státu původu.

III.B Vztah řízení o udělení mezinárodní ochrany a řízení o vydání do třetího státu

[31] Stěžovateli je třeba přisvědčit, že řízení o udělení mezinárodní ochrany a řízení o přípustnosti vydání jsou dvě samostatná řízení, z nichž každé sleduje jiný účel a jejichž průběh se vzájemně nepodmiňuje (srov. stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2013, sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2010, čj. 4 Azs 10/2010-99, či ze dne 29. 11. 2016, čj. 7 Azs 231/2016-55). Předmětem řízení o udělení mezinárodní ochrany je nicméně pouze posouzení nutnosti poskytnutí ochrany proti zemi původu, nikoli proti třetímu státu, což potvrdil již několikrát i Ústavní soud (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 1017/14, či ze dne 15. 8. 2017, sp. zn. II. ÚS 1260/17). V citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 1017/14 Ústavní soud s odkazem na § 91 odst. 1 písm. b) zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních uvedl, že „rozhodnutími o udělení mezinárodní ochrany vydávanými podle zákona o azylu je osobám poskytována ochrana před vydáním k trestnímu stíhání bez dalšího jen vůči státům, kterých se tato rozhodnutí týkají. Pokud situace v určitém státě, resp. možnost vydání předmětné osoby do něj, nebyla v rámci řízení podle zákona o azylu předmětem přezkumu, stěžít v něm mohla být vytvořena ‚automatická‘ překážka jeho přípustnosti. V opačném případě by rozhodnutí vydávaná dle zákona o azylu zcela mechanicky poskytovala ochranu i vůči státům, u kterých by k tomu po hmotné stránce třeba absentoval jakýkoliv věcný důvod a po procesní stránce v každém případě chybělo jakékoliv dokazování a hodnocení.“ Obdobný názor zastává i právní doktrína, dle které „[k]líčovými význam však mají slova ‚v rozsahu ochrany poskytnuté této osobě jiným právním předpisem nebo mezinárodní smlouvou‘. Tento rozsah je nutno chápat jednak geograficky, a jednak věcně. Mezinárodní ochrana není neomezená, ale je poskytována pouze ve vztahu ke konkrétnímu státu, ve kterém osoba byla pronásledována, anebo jí hrozí zacházení, které je příčinou udělení mezinárodní ochrany (geografický aspekt)“ (Kubíček, M.; Polák, P. *Zákon o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2014, § 91, dostupné z právního informačního systému aspi). Uvedené závěry jsou v souladu i s mezinárodními závazky. Jak vyplývá z Metodického pokynu k extradiční a mezinárodní ochraně uprchlíků Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), Sekce politiky ochrany a právního poradenství, Divize služeb mezinárodní ochrany, duben 2008, „[d]ožádaný stát musí nejprve vyřešit otázku žadatelova uprchlického statusu a teprve potom rozhodnout, zda může být vyžádaná osoba v souladu se zákonem vydána. Vyplývá to ze závazku dožádaného státu zajistit respektování zásady non-refoulement podle mezinárodního uprchlického práva a práva lidských práv. Na jedné straně požívá žadatel o azyl jako vyžádaná osoba po celou dobu azylového řízení (včetně řízení odvolacího) **ochrany proti refoulementu do země původu**. Na druhé straně se však rozsah závazků non-refoulement dožádaného státu vyplývajících z mezinárodního práva liší v závislosti na tom, zda je vyžádaná osoba uprchlíkem, či nikoli. Je proto zřejmé, že nejprve musí být vyjasněna otázka statusu uprchlíka a teprve poté lze rozhodnout, zda jsou splněny zákonné předpoklady pro extradiční. Proto v případech, které mohou vyústit ve vydání žadatele o azyl **do jeho země původu**, musí být provedeno azylové řízení a pravomocně rozhodnuto o azylové žádosti ještě před rozhodnutím o extradiční žádosti.“

[32] Otázky týkající se ochrany lidských práv a hrozby pronásledování v zemi, do níž má být jednotlivce vydán a která není zemí původu jednotlivce, je třeba řešit v řízení o přípustnosti vydání. Vydání osoby do cizího státu je podle § 91 odst. 1 zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních nepřipustné, mimo jiné „pokud by bylo v rozporu se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách“ [písm. o)] nebo je-li „důvodná obava, že by osoba, o jejíž vydání jde, byla v cizím státu vystavena pronásledování z důvodu svého původu, rasy, náboženství, pohlaví, příslušnosti k určité národnosti nebo jiné skupině, státního občanství nebo pro své politické názory či jiných obdobných důvodů nebo že by se zhoršilo její postavení v trestním řízení nebo při výkonu nepodmíněného trestu odnětí svobody anebo ochranného opatření spojeného se zbavením osobní svobody“ [písm. p)].

[33] Jak vyplývá z usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. IV. ÚS 530/18, kterým byla odmítnuta ústavní stížnost stěžovatele proti rozhodnutí o přípustnosti extradice (vydání), oba trestní soudy se námitkami stěžovatele týkajícími se podmínek amerického vězeňství, záruk spravedlivého řízení, údajného politického pozadí případu i hrozby nepřiměřeného trestu řádně zabývaly. Ústavní soud pak k námitkám stěžovatele v citovaném usnesení uvedl, že se soudy dostatečně vypořádaly i „s námitkou hrozby nepřiměřeného postizení stěžovatele. Délku trestu soudy samy vyhodnotily na základě provedených důkazů a v tomto hodnocení není přítomen žádný extrémní rozpor [...] ani podstatně delší trest odnětí svobody, který je vykonáván v souladu s lidskými právy odsouzeného, nemůže být překážkou pro jeho vydání. Rozdílnost kulturního přístupu k některým obecně trestným jednáním (typicky například drogové delikty, sexuální napadání, nebo právě informační kriminalita) není sama o sobě důvodem nesplnění mezinárodních závazků [...]. V případě závažného trestného činu, o jehož skutkové podstatě panuje i v mezinárodním společenství shoda, není rozhodující toliko subjektivní pocit ‚hrubé nepřiměřenosti‘ vykonávaného trestu v poměru k referenční rovině, kterou si stěžovatel sám určí např. odkazem na trestní sazbu obsaženou v (českém) trestním zákoně. V různých státech se záměry zákonodávce v oblasti trestního práva včetně výše trestů vždy odvíjí od jeho mimoprávních úvah spočívajících na politických, společenských a mravních principech, přestože samotný výkon trestní justice je ovládan čistě zásadami právními. Výše trestu proto sama o sobě nemůže být nepřiměřená univerzálně, ale případně vždy s ohledem na konkrétní okolnosti uložení trestu, právní, sociální a kulturní kontext [...]. Jsou-li v daném státě uznávány základní právní zásady spravedlivého procesu a základní zásady humanismu, není možné výkon humanitního trestu za obecně trestné jednání považovat sám o sobě za nepřiměřený.“ Ústavní soud dále rovněž posuzoval přiměřenost újmy ve vztahu k zásahu do stěžovatelova rodinného života a konstatoval, že „[o]tázka (ne)možnosti návštěv dospělých obviněných, případně i odsouzených, ze strany jejich rodičů, není natolik významným zájmem, aby ospravedlnil nevydání k závažnému trestnímu stíhání. Silnější je pak zájem o trvání intenzivního kontaktu s družkou a zejména nezletilou dcerou. V tomto směru však žádné překážky najevo nevyšly, když navíc sám stěžovatel v průběhu trestního řízení uvedl, že disponuje poměrně značnými peněžními prostředky. Ani v této oblasti se tak hrozba nepřiměřené újmy nejeví jako reálná.“ Ústavní soud vypořádal i námitku týkající se politického pozadí případu. Předně přisvědčil obecným soudům, že tvrzení ohledně politického pozadí případu jsou nepodložená a stíhané jednání má nepolitickou povahu. Dále pak doplnil, že „ani potvrzení stěžovatelových námitek by zásadně nemohlo založit překážku jeho vydání. I kdyby totiž snad některé americké vyšetřující orgány byly vůči stěžovateli zaujaté (pro jeho údajné jednání ve prospěch prezidenta Spojených států amerických) a celou trestní věc sledovaly pouze vlastní politické cíle, jako v každém vyspělém právním státě zůstávají pod dohledem orgánů veřejné žaloby a zejména nezávislé soudní moci. Právě hierarchicky postavený systém orgánů činných v trestním řízení je základní překážkou toho, aby systémem trestní justice ovládla svévolie vyšetřujících orgánů. V celém trestním řízení v České republice přitom nebyla zjištěna jediná okolnost, která by zpochybňovala nezávislost amerických soudních orgánů. V takové situaci není pro nevydání stěžovatele žádný právní důvod.“

[34] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že v řízení o udělení mezinárodní ochrany se stěžovatel, který je občanem Ruské federace, nemohl domáhat ochrany proti vydání do Spojených států, neboť v řízení o udělení mezinárodní ochrany nelze žádat o ochranu proti jiné než domovské zemi. Námitky, které stěžovatel uvedl v žádosti o udělení mezinárodní ochrany a následně pak v řízení před správními soudy, tj. politické pozadí případu a nepřiměřená výše trestu, který mu ve Spojených státech hrozí, byly posouzeny a vypořádány v řízení o přípustnosti vydání završeném usnesením Ústavního soudu. K námitce stěžovatele týkající se umístění do věznice Guantanamo, tajné věznice CIA či věznice ADX Florence Nejvyšší správní soud uvádí, že jednak se jedná o námitku nepřipustnou, neboť ji stěžovatel neuplatnil v řízení o žalobě, ačkoli tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.),

jednak je zcela hypotetická, bez bližší souvislosti s posuzovaným případem, a navíc se vztahuje toliko k poměrům jinde než v zemi původu. Nejvyšší správní soud se jí proto blíže nezabýval. (...)

3752

Kompetenční spory: příspěvek na úhradu zaopatření dítěte v dětském domově

k § 44 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejího poskytování (zákon o zdravotních službách)

Příslušným k rozhodnutí ve sporu o příspěvku na úhradu zaopatření dítěte umístěného v dětském domově pro děti do 3 let věku dle § 44 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejího poskytování, je soud v občanském soudním řízení.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 3. 2018, čj. Konf 28/2017-12)

Prejudikatura: č. 485/2005 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 191/2011 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1642/11).

Věc: Spor mezi Sdružením ozdravoven a léčeben okresu Trutnov a Krajským soudem v Hradci Králové, za účasti žalovaných Zdeňky M. a Martina M., o zaplacení 20 450 Kč s příslušenstvím.

Sdružení ozdravoven a léčeben okresu Trutnov (navrhovatel) se žalobou podanou u Okresního soudu v Hradci Králové domáhalo zaplacení částky 20 450 Kč s příslušenstvím, představující příspěvek na úhradu zaopatření dítěte umístěného v dětském domově dle § 44 odst. 1 zákona o zdravotních službách, neboť nezletilá dcera žalovaných byla v období od 16. 7. 2013 umístěna v Dětském centru ve Dvoře Králové nad Labem. Okresní soud v Hradci Králové rozhodnutím ze dne 18. 3. 2014, čj. 18 C 136/2013-62, navrhovateli vyhověl a uložil žalovaným předmětnou částku zaplatit.

Proti tomuto rozhodnutí podali žalovaní odvolání, o němž rozhodl Krajský soud v Hradci Králové usnesením ze dne 19. 11. 2014, čj. 24 Co 412/2014-102, tak, že napadený rozsudek zrušil a řízení zastavil, neboť neshledal pravomoc soudů k projednání a rozhodnutí věci.

Krajský soud uvedl, že dle důvodové zprávy k § 43 a § 44 zákona o zdravotních službách o odvolání proti rozhodnutí poskytovatele o povinnosti hradit příspěvek rozhoduje ve správním řízení příslušný správní orgán. Z toho vyplývá úmysl zákonodárce, aby o příspěvku rozhodoval v prvním stupni poskytovatel zdravotní péče. Tato úvaha má dále oporu v tom, že § 44 odst. 2, 3 a 4 předpokládá zvláštní postup při stanovení výše příspěvku. Ten nelze bez dalšího určovat podle prováděcí vyhlášky, ale je třeba přihlídnout k okolnostem uvedeným v § 44 odst. 2 až 4. Poskytovatel služeb může tedy sám výši příspěvku snížit či zvýšit, jsou-li pro to splněny předpoklady. Současně má také nejlepší předpoklady posoudit výši příspěvku vzhledem ke specifickým potřebám dítěte a s tím související náročnosti poskytovaného zaopatření.

Příspěvek je přitom dle názoru krajského soudu ve své podstatě veřejnoprávní platbou poskytovanou za zdravotní péči. Jedná se o úhradu nákladů, které nejsou hrazeny z veřejného zdravotního pojištění. Příspěvek tedy nelze připodobnit např. k regulačnímu poplatku, který je ve své podstatě darem a platbou soukromoprávního charakteru, jež lze vymáhat v občanskoprávním řízení.

Sdružení ozdravoven a léčeben okresu Trutnov se návrhem ze dne 28. 3. 2017 domáhalo, aby zvláštní senát rozhodl kompetenční spor vzniklý mezi ním a Krajským soudem v Hradci Králové.

Navrhovatel v návrhu uvedl, že část důvodové zprávy, kterou využil krajský soud v odůvodnění rozhodnutí o zastavení řízení, se vztahovala k původně navrhovanému znění § 43 odst. 7, který zněl: „*O povinnosti hradit příspěvek a o výši příspěvku na úhradu zaopatření dítěte rozhoduje poskytovatel. O odvolání proti rozhodnutí podle věty první rozhoduje příslušný správní orgán. Odvolání proti rozhodnutí nemá odkladný účinek.*“ Tento odstavec

byl však v průběhu legislativního procesu vypuštěn. I ze skutečnosti, že výsledné znění zákona zmocnění pro poskytovatele služeb neobsahuje, lze dovodit, že zákonodárce neměl v úmyslu takovou pravomoc poskytovatele služeb založit. Povinnost hradit příspěvek je dána zákonem a jeho výše a způsob úhrady jsou stanoveny vyhláškou č. 56/2012 Sb., o příspěvku na úhradu zaopatření dítěte a jeho průvodce v dětském domově pro děti do 3 let věku.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušným vydat rozhodnutí ve věci je soud a zrušil usnesení Krajského soudu v Hradci Králové.

Z odůvodnění:

[8] Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi správním úřadem a soudem se zvláštní senát řídil následující úvahou.

[9] Podle § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, je negativním kompetenčním sporem „spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků“. V nyní rozhodované věci popřeli svou pravomoc Krajský soud v Hradci Králové i navrhovatel, jedná se proto o negativní kompetenční spor, k jehož projednání je příslušný zvláštní senát podle zákona č. 131/2002 Sb. Zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srovnej usnesení ze dne 24. 11. 2004, č. Konf 3/2003-18, č. 485/2005 Sb. NSS).

[10] Předmětem řízení v této věci je povinnost rodičů nezletilého dítěte (osob povinných výživou) hradit poskytovateli zdravotních služeb příspěvek na úhradu zaopatření dítěte umístěného v dětském domově pro děti do 3 let věku.

[11] Tato problematika je upravena v zákoně o zdravotních službách, výše příspěvku pak ve vyhlášce č. 56/2012 Sb., o příspěvku na úhradu zaopatření dítěte a jeho průvodce v dětském domově pro děti do 3 let věku.

[12] Podle § 44 zákona o zdravotních službách:

„(1) Osoby povinné výživou jsou povinny přispívat poskytovateli na úhradu zaopatření dítěte umístěného v dětském domově pro děti do 3 let věku a popřípadě též jeho průvodce. Nežijí-li osoby povinné výživou ve společné domácnosti, je povinna hradit příspěvek na úhradu zaopatření dítěte osoba, již je dítě svěřeno do výchovy.

(2) Příspěvek na úhradu zaopatření dítěte se snižá na rozdíl prokázaného příjmu a součtu životního minima osoby povinné výživou a osob s ní společně posuzovaných a částky potřebné na úhradu normativních nákladů na bydlení, předloží-li osoby povinné výživou dítěte poskytovateli doklady, kterými prokáží, že by jejich příjmy po zaplacení příspěvku na úhradu zaopatření dítěte poklesly pod součet životního minima domácnosti a normativních nákladů na bydlení. Do životního minima domácnosti se nezapočítává životní minimum dítěte umístěného v dětském domově pro děti do 3 let věku. Příspěvek na úhradu zaopatření dítěte se nevyžaduje, je-li nižší než 100 Kč měsíčně.

(3) Dojde-li ke změně výše příjmu domácnosti, jsou osoby povinné výživou, které hradí příspěvek na úhradu zaopatření dítěte, povinny tuto změnu sdělit poskytovateli do 15 dnů ode dne, kdy k této změně došlo.

(4) Při stanovení výše příspěvku na úhradu zaopatření dítěte se zohlední jeho věk s přihlédnutím k jeho specifickým potřebám a s tím související náročnost poskytovaného zaopatření. Prováděcí právní předpis stanoví výši příspěvku na úhradu zaopatření dítěte a jeho průvodce a způsob jeho úhrady.“

[13] Vyhláška č. 56/2012 Sb., v § 1 stanoví pevné částky příspěvku na úhradu zaopatření dítěte v závislosti na věku dítěte. Podle § 2 cit. vyhlášky:

„(1) Příspěvek se hradí za kalendářní měsíc podle počtu dnů pobytu dítěte a jeho průvodce v dětském domově. Den propuštění z dětského domova se nezapočítává.

(2) Příspěvek za kalendářní měsíc uhradí osoba povinná výživou do 8 dnů po uplynutí kalendářního měsíce, v němž dítě nebo průvodce v dětském domově pobývali. Dojde-li k propuštění z dětského domova v průběhu kalendářního měsíce, příspěvek uhradí tato osoba do 8 dnů po propuštění.“

[14] Důvodová zpráva k § 43 a § 44 návrhu zákona o zdravotních službách uvádí, že „zákon stanoví povinnost osob povinných výživou vůči dětem umístěným v dětských domovech pro děti do 3 let věku přispívat poskytovatelům zdravotních služeb na stravování, ubytování, výchovnou činnost a ošacení těchto dětí; jde o úhradu nákladů, které nejsou hrazeny z veřejného zdravotního pojištění. Výši příspěvku a způsob jeho úhrady stanoví Ministerstvo zdravotnictví vyhláškou. Při stanovení výše příspěvku bude zohledněn věk dítěte a s tím související náklady na jeho zaopatření a rovněž výše příjmů osob povinných výživou vůči dítěti. **O odvolání proti rozhodnutí poskytovatele o povinnosti hradit příspěvek a o výši příspěvku na úhradu zaopatření rozhoduje ve správním řízení příslušný správní orgán.**“, je třeba vzít na vědomí skutečnost, že takové znění neodpovídá textu zákona.

[15] Vládní návrh zákona o zdravotních službách z roku 2009 obsahoval v § 43 odstavec, jenž zněl: „*O povinnosti hradit příspěvek a o výši příspěvku na úhradu zaopatření dítěte rozhoduje poskytovatel. O odvolání proti rozhodnutí podle věty první rozhoduje příslušný správní orgán; odvolání proti rozhodnutí nemá odkladný účinek.*“ (srov. sněmovní tisk 688/0, část č. 1/23, Poslanecká sněmovna, 5. volební období, 2006–2010). Tento návrh zákona byl však vzat zpět a nový návrh zákona z roku 2011 (srov. sněmovní tisk 405/0, část č. 1/2, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010–2013) již počítal se zněním § 43 a § 44 tak, jak bylo nakonec schváleno, tedy bez výše citovaného zmocnění.

[16] Podle § 7 odst. 1 o. s. ř. „[v] občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány“. Podle § 7 odst. 3 cit. zákona „[j]iné věci projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení, jen stanoví-li to zákon“.

[17] Úvodem je třeba zmínit, že problematikou se zabýval již i Ústavní soud. Ten usnesením ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. I. ÚS 3003/16, odmítl pro zjevnou neopodstatněnost ústavní stížnost Krajského dětského domova pro děti do 3 let Karlovy Vary proti usnesením Okresního soudu v Karlových Varech a Krajského soudu v Plzni. Těmito usneseními bylo pravomocně rozhodnuto o zastavení řízení o žalobě na úhradu příspěvku, s tím, že je dána pravomoc poskytovatele zaopatření rozhodnout v prvním stupni o příspěvku. V odůvodnění Ústavní soud uvedl, že pravomoc poskytovatele péče k rozhodování o příspěvku je v zákoně vymezena značně neostře, nicméně z hlediska funkce a účelu lze dovodit, že je to právě poskytovatel péče, komu byla v prvním stupni tato pravomoc svěřena. Ze systémového hlediska lze obdobnou pravomoc dohledat v § 27 odst. 6 zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních, podle něhož ředitel školského zařízení rozhoduje o příspěvku rodičů v případě ústavní nebo ochranné výchovy. Ústavní soud zmínil, že se jedná o stanovení pravomoci k výkonu určité činnosti, na jejímž provozování má stát zájem, podporuje ho a financování péče se děje na náklady státu, na němž se mají touto formou rodiče podílet. Stanovení výše příspěvku náleží zásadně moci výkonné a nikoliv moci soudní, ta se má podílet svým rozhodováním až v okamžiku vzniku sporu. Nelze stanovení výše příspěvku srovnávat se stanovením výživného, neboť se způsob určení jeho výše liší.

[18] Ústavní soud v uvedené věci rozhodoval usnesením, a nikoliv nálezem. Ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu proto toto rozhodnutí formálně nemá obecnou precedenční závaznost a je závazné pouze v konkrétní věci, ve které bylo vydáno (viz náleze ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1642/11, č. 191/2011 Sb. ÚS). Nicméně i usnesení svými argumenty směřuje k usměrňování rozhodovací praxe obecných soudů v oblasti ústavnosti, a proto je třeba k němu přihlížet a brát ho v úvahu při rozhodování v obdobných věcech.

[19] V prvé řadě je třeba vyjasnit, zda příspěvek je svým charakterem platbou soukromoprávní, či veřejnoprávní. Pokud příspěvek má charakter věci soukromoprávní, pak v intencích § 7 odst. 1 o. s. ř. by rozhodoval o příspěvku poskytovatel zdravotních služeb jen tehdy, pokud by jeho pravomoc byla zákonem výslovně založena, a tím odňata obecné rozhodovací pravomoci soudů v občanském soudním řízení. Naopak ve věcech veřejnoprávních by soud o příspěvku rozhodoval v nalézacím soudním řízení, jen pokud by byla výslovně pravomoc soudu založena (§ 7 odst. 3 o. s. ř.).

[20] Zvláštní senát v posuzované věci sdílí názor navrhovatele, že věc spadá do pravomoci soudu v občanském soudním řízení, a to z níže uvedených důvodů.

[21] Finančněprávní teorie obvykle označující tento typ platby jako poplatek, jej definuje jako peněžitou dávkou zákonem stanovenou, nenávratnou, vybíranou státem nebo jinými veřejnoprávními korporacemi za zákonem stanovené úkony jejich orgánů. Poplatek je účelový, dobrovolný a nenávratný. Na rozdíl od daně je poplatek dávkou nepravidelnou s ekvivalentem, tedy je vybírán ad hoc za protiplnění ze strany státu nebo jiné veřejnoprávní korporace (stov. Jánošíková, P.; Mrkývka, P.; Tomažič, I. a kol. *Finanční a daňové právo*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 413). Poplatky musí být stanoveny výhradně zákonem. Není podstatné, jak je platba nazvána, ale její účel, zda ji musí subjekt zaplatit (má povinnost) a kdo je jejím příjemcem. Pro určení, zda se jedná o platbu veřejnoprávní (ve smyslu výše uvedeném), či soukromoprávní, není označení směrodatné. Jako poplatek bývá označena nezřídká i platba, jež svojí povahou není platbou veřejnoprávní, nýbrž zcela jednoznačně institutem práva soukromého (např. poplatek za úschovu zavazadla, poplatek z prodlení). Skutečnost, že v této věci posuzovaná platba je označena jako příspěvek nevypovídá nic o tom, zda jde o platbu veřejnoprávní, či soukromoprávní.

[22] Smyslem zavedení příspěvku je, aby osoby povinné výživou se spolupodílely na nákladech spojených se zaopatřením dítěte umístěného v dětském domově, přičemž pojmem zaopatření zákon označuje náklady na stravování, ubytování, ošacení a výchovnou činnost. Poskytovateli zdravotních služeb tak osoby povinné výživou přispívají na náklady spojené s pobytem dítěte, popř. průvodce, dítěte v tomto typu zdravotnického zařízení.

[23] Z povahy příspěvku dále plyne, že není úhradou za poskytovanou zdravotní péči, jak se mylně domnívá Krajský soud v Hradci Králové. Podle § 43 odst. 1 věty druhé zákona o zdravotních službách se zaopatřením „rozumí *stravování, ubytování, ošacení a výchovná činnost*“. Z uvedeného výčtu je zřejmé, že ve všech případech se jedná o náklady a úhradu za služby související s poskytováním zdravotní péče, nikoliv však o úhradu za samotnou zdravotní péči. Přitom podle článku 31 Listiny základních práv a svobod jsou povinné z veřejného zdravotního pojištění hrazeny (pouze) zdravotní péče a zdravotní pomůcky, nikoliv však ostatní služby či náklady, které zdravotnické zařízení v souvislosti se zdravotní péčí poskytuje.

[24] I když výše příspěvku je stanovena právním předpisem, nejde o poplatek ve smyslu finančněprávní teorie, a to zejména proto, že příspěvek není dávkou hrazenou za stanovené úkony orgánů veřejné správy. Příspěvek představuje v paušalizované výši rozsah spoluúčasti na nákladech na výchovu a výživu dítěte, které v důsledku jeho umístění do dětského domova hradí toto zdravotnické zařízení a jež by jinak musely vynakládat osoby, v jejichž péči by se dítě nacházelo. Odlišný způsob určení výše příspěvku od stanovení výživného nemůže nic změnit na charakteru příspěvku jako věci soukromoprávní.

[25] Z výše uvedených důvodů zvláštní senát dospěl k závěru, že příspěvek na úhradu zaopatření dítěte lze označit za platbu soukromoprávního charakteru, která se vyznačuje především tím, že je hrazena přímo poskytovateli zdravotní péče (nikoliv zdravotní pojišťovně) a která je účelově určena pouze k (částečné) úhradě nákladů na pobyt dítěte v dětském domově.

[26] Závěr o tom, že na příspěvek je třeba nahlížet jako na soukromoprávní platbu, ještě sám o sobě nevylučuje, aby o příspěvku a jeho výši rozhodoval poskytovatel zdravotních služeb.

[27] Pokud by měl zákonodárce úmysl přiznat poskytovateli služeb pravomoc k rozhodování o výši příspěvku a jeho vymáhání, musel by tento úmysl být vyjádřen přímo a výslovně v textu zákona. Jestliže § 44, popř. jiné ustanovení zákona o zdravotních službách, mlčí o pravomoci ke stanovení příspěvku, k rozhodování o odvolání proti takovému rozhodnutí, případně k jeho vymáhání, nelze pouze s poukazem na text důvodové zprávy dovodovat pravomoc, která v zákoně není zakotvena. Naopak vzhledem k tomu, že takové ustanovení zákon o zdravotnických službách nakonec neobsahuje, ačkoliv bylo součástí návrhu zákona z roku 2009, lze usuzovat spíše na opačný závěr, a tedy že zákonodárce neměl v úmyslu tuto pravomoc vložit do rukou poskytovatele zdravotní péče.

[28] Nepochybně ze systémového hlediska by měla být pravomoc k rozhodování o příspěvku řešena obdobně jako je tomu v případě rozhodování o příspěvku na úhradu péče poskytované dětem a nezaopatřeným osobám ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy podle zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních, jak ve shora citovaném usnesení zmiňuje Ústavní soud. Citovaný zákon však obsahuje v § 27 odst. 6 výslovnou úpravu, podle níž výši příspěvku a podíl rodičů na jeho úhradě v jednotlivých případech stanoví ředitel zařízení rozhodnutím.

[29] Zvláštní senát má za to, že není možné implicitně teleologicky dovozovat pravomoc poskytovatele služeb dle § 43 zákona o zdravotnických službách z jiného zákona, který se na takové zařízení výslovně nevztahuje. Chybí-li zákonné zmocnění pro výkon veřejné moci a provozovatel zařízení není nadán žádnou pravomocí pro autoritativní rozhodování, nelze učinit jiný závěr, než že se jedná o soukromoprávní spor, k jehož rozhodnutí je příslušný soud (§ 7 odst. 1 o. s. ř.). Apel Ústavního soudu na systémové řešení a svěřeni pravomoci k rozhodování o příspěvku do rukou poskytovatele zdravotních služeb musí mířit spíše k zákonodárci než k soudům.

[30] Zvláštní senát proto uzavřel, že příspěvek na zaopatření dítěte je platbou soukromoprávního charakteru a rozhodování ve sporech o tyto příspěvky náleží do pravomoci soudů.

3753

Kompetenční spory: náhrada škody při porušení právní povinnosti podle energetického zákona

k zákonu č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění účinném ke dni 22. 3. 2017

Příslušným k rozhodnutí ve sporu o náhradu škody vzniklé z tvrzeného porušení právní povinnosti vyplývající ze zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon), je soud v občanském soudním řízení.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 3. 2018, čj. Konf/52/2017-17)

Prejudikatura: č. 2275/2011 Sb. NSS.

Věc: Spor mezi Energetickým regulačním úřadem a Obvodním soudem pro Prahu 8, za účasti žalobkyně společnosti s ručením omezeným RWM Energo a žalovaných 1) akciové společnosti OTE a 2) akciové společnosti E.ON Distribuce, o náhradu škody.

Žalobkyně je držitelkou licence na výrobu elektřiny. Žalovaná 2) je provozovatelem distribuční soustavy. Žalovaná 1) je právní nástupkyní žalované 2).

Žalobkyně se žalobou podanou u Obvodního soudu pro Prahu 8 domáhala zaplacení částky 12 959 871,40 Kč s příslušenstvím jako náhrady škody, která jí měla vzniknout tím, že žalovaná 2) (dále jen „žalovaná“) vůči ní postupovala diskriminačně, když neprovedla zkoušku – první paralelní připojení, v roce 2010, ačkoliv o ni žalobkyně dne 3. 12. 2010 požádala a dne 27. 12. 2010 doložila veškeré potřebné dokumenty.

Žalobkyně se domáhala přiznání výkupních cen pro výrobní připojené k distribuční soustavě v roce 2010. Vzhledem k tomu, že její nároky byly odmítnuty Energetickým regulačním úřadem a následně soudem, vydala se cestou náhrady škody.

Výkupní ceny pro elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů jsou každoročně stanoveny cenovým rozhodnutím Energetického regulačního úřadu. Zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, stanoví, že pro výši podpory je rozhodný okamžik uvedení výroby do provozu. Tímto okamžikem je pozdější z následujících termínů:

1. Účinná licence na výrobu elektřiny – tuto podmínku žalobkyně splnila dle 27. 12. 2010.
2. Datum paralelního připojení výrobní distribuční soustavy, dokumentované protokolem o schválení výroby (protokol o prvním paralelním připojení).

Tento protokol vydává žalovaná a žalobkyně si jej nemohla jinak obstarat. Žalobkyně se domnívala a v žalobě argumentovala, že žalovaná vůči ní postupovala diskriminačně, když zkoušku v roce 2010 neprovedla a provedla ji až lednu 2011.

Za výrobu a dodání 1 557 305 KWh elektřiny obdržela 10 212 827 Kč, ačkoliv se domnívá, že podle výkupní ceny za rok 2010 měla nárok na 23 172 689, 40 Kč. Rozdíl těchto částek proto požaduje po žalované.

Obvodní soud pro Prahu 8 usnesením ze dne 22. 3. 2017 řízení zastavil (výrok I.), s tím, že po právní moci bude věc postoupena Energetickému regulačnímu úřadu (výrok II.). V odůvodnění uvedl, že z obsahu žaloby vyplývá, že žalobkyně se ve skutečnosti domáhá přiznání výkupních cen pro výrobní připojené k distribuční soustavě v roce 2010, nikoliv náhrady škody. Odkázal proto na § 17 odst. 7 písm. d) zákona č. 458/2012 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (dále jen „energetický zákon“) a § 52 odst. 1 zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie.

Dle obvodního soudu by byl k rozhodnutí příslušný Energetický regulační úřad, i kdyby byl nárok žalobkyně skutečně uplatněn jako náhrada škody, neboť pro určení pravomoci Energetického regulačního úřadu není rozhodné právní posouzení nároku, ale souvislost uplatněného nároku s oblastí podpory elektřiny.

Energetický regulační úřad s postupem obvodního soudu nesouhlasil, a podal dne 26. 9. 2017 zvláštnímu senátu návrh na řešení negativního kompetenčního sporu. V návrhu uvedl, že k založení jeho příslušnosti je třeba posoudit, zda se věc reálně týká podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, či nikoliv. Domníval se, že v současné věci jde o souvislost jen velmi vzdálenou, neboť žalobkyně sice uvádí skutečnosti, které se staly v souvislosti s připojením její výrobní, a že v důsledku toho nedosáhla na výkupní ceny z roku 2010, svůj nárok na náhradu škody (nikoliv tedy na vyplacení podpory) opírá o nesplnění zákonných podmínek § 25 odst. 10 písm. c) a d) energetického zákona ve znění účinném do 17. 8. 2011, podle nichž má provozovatel distribuční soustavy mimo jiné zajišťovat neznevýhodňující podmínky pro připojení zařízení k distribuční soustavě. Co se týká náhrady škody, právní vztahy by se řídily ustanoveními občanského zákoníku. Nárok vznášený žalobkyní je odvozen od tvrzeného protiprávního jednání žalované, které má spočívat v tom, že žalovaná měla povinnost uzavřít s žalobkyní smlouvu o dodávce elektřiny z obnovitelných zdrojů s výkupními cenami pro výrobní uvedené do provozu v roce 2010, tuto povinnost porušila, a tak jí vznikla povinnost doplatit žalobkyni rozdíl oproti výkupním cenám pro výrobní uvedené do provozu v roce 2011. Jedná se tak *de facto* o nárok na náhradu škody ve formě ušlého zisku požadovaný po tom, kdo měl tuto škodu způsobit porušením právní povinnosti.

Energetický regulační úřad v minulosti rozhodoval spor žalobkyně a žalované, zda měla žalovaná povinnost uzavřít s žalobkyní smlouvu o dodávkách v cenách platných pro fotovoltaické elektrárny uvedené do provozu v roce 2010. Návrh žalobkyně Energetický regulační úřad zamítl, jeho rozhodnutí bylo následně potvrzeno obecnými soudy, neboť proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu podala žalobkyně žalobu podle části V. občanského soudního řádu. Proto považovala otázku, zda byla žalovaná povinna s žalobkyní uzavřít smlouvu v cenách pro rok 2010 za věc rozsouzenou.

Současný spor není dle Energetického regulačního úřadu veden o výši částky podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů, ani o samotné poskytnutí podpory, resp. o nárok na výkup podporované elektřiny, nebo na uzavření smlouvy o jejich dodávkách, ale o náhradu školy, která je pouze vyčíslena s využitím výkupních cen určených v rámci podpory, s podporou však věcně nesouvisí.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušným vydat rozhodnutí ve věci je soud a zrušil usnesení Obvodního soudu pro Prahu 8.

Z odůvodnění:

[13] Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi správním úřadem a soudem se zvláštní senát řídil následující úvahou. Podle § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, je negativním kompetenčním sporem „*spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků*“. V nyní rozhodované věci popřeli svou pravomoc Obvodní soud pro Prahu 8 i navrhovatel – Energetický regulační úřad, jedná se proto o negativní kompetenční spor, k jehož projednání je příslušný zvláštní senát podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů.

[14] Východiskem pro úvahy zvláštního senátu při rozhodování jakéhokoli kompetenčního sporu mezi orgánem veřejné správy a soudem ve věcech soukromoprávních je premisa, dle které rozhodovací pravomoc zde náleží zásadně soudům; v případech, kdy zákonodárce výslovně legislativně zakotví, že určitá oblast sporů v oblasti soukromého práva má být svěřena do rozhodovací pravomoci správního orgánu, jde o výjimku z tohoto obecného pravidla. Zvláštní senát například již v rozhodnutí ze dne 13. 4. 2010, čj. Konf 108/2009-11, č. 2275/2011 Sb. NSS, uvedl, že *„výluky z rozhodovací pravomoci obecných soudů ve prospěch správních orgánů je třeba vykládat restriktivně. Tyto výluky totiž odnímají soudům jejich nejuzavřenější pravomoc – rozhodovat spory ze soukromoprávních vztahů v klasickém nalézacím řízení.“* Proto *„nebude-li možno podřadit právě projednávaný případ pod žádnou z oblastí, ve kterých je ERÚ oprávněn rozhodovat, bude ve věci dána pravomoc obecného soudu.“*

[15] Obvodní soud řízení o podané žalobě zastavil, neboť se domníval, že k řízení je příslušný Energetický regulační úřad na základě § 17 odst. 7 písm. d) energetického zákona, který zní: *„Energetický regulační úřad dále rozhoduje spory týkající se podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů nebo elektřiny z kombinované výroby elektřiny a tepla, elektřiny vyrobené z druhotných energetických zdrojů nebo tepla z obnovitelných zdrojů a spory o výši náhrady při dispečerském řízení výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie podle § 26 odst. 6.“*

[16] Pravomoc Energetického regulačního úřadu založil obvodní soud dále na § 52 zákona o podporovaných zdrojích energie: *„(1) Úřad rozhoduje spory týkající se podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů, elektřiny z druhotných zdrojů nebo elektřiny z vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla a podpory tepla. (2) Úřad rozhoduje další spory, jejichž předmětem je splnění peněžité povinnosti uložené tímto zákonem nebo sjednané na základě tohoto zákona, nebo povinnosti vrácení neoprávněně čerpané podpory podle § 51.“*

[17] Obvodní soud posoudil podanou žalobu tak, že žalobkyně se ve skutečnosti domáhá přiznání výkupních cen elektřiny za rok 2010. S tímto výkladem se však zvláštní senát neztotožnil. Z podané žaloby jasně vyplývá a je zřejmé, že žalobkyně se na civilní soud obrací s nárokem na náhradu škody, a to záměrně, neboť v řízení před Energetickým regulačním úřadem, kde se domáhala, aby Energetický regulační úřad vyslovil povinnost žalované uzavřít s žalobkyní smlouvu o odběru elektřiny s cenami za rok 2010, neuspěla. Žalobkyně svou argumentaci v žalobě jasně staví na porušení povinnosti žalované vyplývající pro ni z právní úpravy a domáhá se náhrady škody, která jí v důsledku tohoto porušení vznikla.

[18] Obvodní soud v usnesení, kterým zastavil řízení, uvedl, že i kdyby se jednalo o náhradu škody, byl by k projednání příslušný Energetický regulační úřad, neboť rozhodným není právní posouzení nároku, ale souvislost s oblastí podpory elektřiny.

[19] Tato úvaha však není správná. Zvláštní senát již dříve vyslovil, že: *„Energetický zákon je prostředkem veřejnoprávní regulace energetických odvětví, v nichž se jinak ekonomická aktivita zúčastněných subjektů odehrává (stejně jako je tomu v jiných oblastech ekonomické činnosti) ve vztazích práva soukromého. Strategická povaha tohoto odvětví, jeho přirozený potenciál k deformaci pravidel hospodářské soutěže (tendence k monopolizaci výroby a distribuce energií, výrazně asymetrické postavení koncových odběratelů – zákazníků i jejich informační asymetrie apod.) i značná tendence k vytváření negativních externalit, vedou k nutnosti státu vrchnostensky do (jinak svou podstatou soukromoprávních) vztahů zúčastněných subjektů zasahovat. Zdá se tedy být zřejmé, že pravomoci svěřené ERÚ směřují právě k naplnění těchto cílů.“* (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 4. 12. 2017, čj. Konf 13/2016-20)

[20] Žalobkyně v současném případě v žalobní argumentaci jasně vymezila svůj nárok jakožto náhradu škody za porušení právní povinnosti žalované. Souvislost s podporou elektřiny z obnovitelných zdrojů v současném sporu zcela jistě existuje a byla základem vzniku nároku žalobkyně. Jak právní úprava v energetickém zákoně, tak v zákoně o podporovaných zdrojích energie jsou však koncipovány velmi obecně a vágně. Na základě takového vymezení nelze dovodit, že by zákonodárce zamýšlel světit rozhodování jakéhokoliv sporu, který souvisí s podporou výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, správnímu orgánu namísto soudu. Ustanovení § 17 odst. 7 energetického zákona, které zakotvuje kompetence Energetického regulačního úřadu, v písmenech a) až c) jasně stanovuje jednotlivé okruhy sporů, které Energetický regulační úřad rozhoduje. Nedává Energetickému regulačnímu úřadu plošně pravomoc v rozhodování jakéhokoliv sporu. Stejně tak nelze § 17 odst. 7 písm. d) energetického zákona vykládat tak, že by se vztahoval na jakýkoliv spor související s podporou elektřiny. Při této úvaze je třeba vycházet ze smyslu a účelu právní regulace stanovené v energetickém zákoně. Z předchozího

odstavce je zřejmé, že hlavní funkcí Energetického regulačního úřadu je regulace trhu a dohled, nikoliv nahrazování funkce soudu ve sporech, které jsou svou povahou soukromoprávní.

[21] Z výše uvedeného důvodu nelze přijmout názor obvodního soudu, že pravomoc Energetického regulačního úřadu nezávisí na právní kvalifikaci nároku s odůvodněním, že zde existuje souvislost s podporou výroby elektřiny. Jak již zvláštní senát předestřel, výjimky ze soudního rozhodování ve prospěch jiných orgánů je třeba vykládat restriktivně.

[22] Předmětem sporu není uzavření smlouvy dle energetického zákona, o němž Energetický regulační úřad ve vztahu k žalobkyni a žalované již rozhodoval, ani se nejedná o spor vyplývající ze smluvního vztahu žalobkyně se žalovanou. Stejně tak nejde ani o spor o splnění povinnosti uložené zákonem o podporovaných zdrojích energie, který by pravomoc Energetického regulačního úřadu zakládal.

[23] Od toho je třeba odlišit situaci, kdy žalobkyně tvrdí, že splnila všechny podmínky pro přiznání výkupních cen pro rok 2010, resp. uzavření smlouvy, a žalovaná ji s ní neuzavřela. Tuto situaci posuzoval zvláštní senát ve věci Konf 46/2017 a příslušným k rozhodnutí shledal Energetický regulační úřad, neboť souvislost s podporou energie je zde zřejmá a příslušnost Energetického regulačního úřadu ve sporech o uzavření smlouvy vyplývá z § 17 odst. 7 písm. d) energetického zákona.

[24] Vzhledem k výše uvedené argumentaci zvláštní senát usoudil, že k projednání a rozhodnutí věci je založena pravomoc Obvodního soudu pro Prahu 8.

3754

Kompetenční spory: smlouva mezi výrobcem elektřiny a provozovatelem distribuční soustavy

k § 52 zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 131/2015 Sb.

k § 17 odst. 7 písm. d) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění účinném ke dni 10. 11. 2016

Příslušným k rozhodnutí ve sporu o uzavření smlouvy mezi výrobcem elektřiny z obnovitelného zdroje a provozovatelem distribuční soustavy je Energetický regulační úřad.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 3. 2018, čj. Konf 46/2017-18)

Prejudikatura: č. 2275/2011 Sb. NSS.

Věc: Spor mezi Energetickým regulačním úřadem a Obvodním soudem pro Prahu 8, za účasti žalobkyně společností s ručením omezeným RWM Energo a žalované akciové společnosti OTE, o platnost smlouvy.

Žalobkyně je držitelkou licence na výrobu elektřiny. Žalovaná je obchodní společností, jejímž předmětem podnikání jsou činnosti operátora trhu, které vykonává na základě licence udělené Energetickým regulačním úřadem. Žalobkyně se domnívala, že na žalovanou přešla práva a povinnosti společnosti E.ON Distribuce, a. s. (dále jen „E.ON“), s níž uzavřela smlouvu o připojení zařízení výrobce elektřiny k distribuční síti.

Žalobkyně se žalobou podanou u Obvodního soudu pro Prahu 8 domáhala zaplacení částky 13 124 566,82 Kč s příslušenstvím jako rozdílu mezi cenou, kterou by žalobkyně obdržela za uskutečněné dodávky elektřiny pro výrobní uvedenou do provozu v roce 2010 a cenou, kterou obdržela pro výrobní uvedenou do provozu v roce 2011, a to za období od prosince 2010 do prosince 2011.

Žalobkyně se domnívala, že splnila všechny podmínky pro přiznání podpory na výrobu elektrické energie z obnovitelných zdrojů ve formě výkupních cen pro výrobu uvedenou do provozu v roce 2010, společnost E.ON s ní však odmítla uzavřít smlouvu za podmínek stanovených pro výrobu uvedenou do provozu v roce 2010.

Připojení do distribuční soustavy nebylo dle žalobkyně jednou z podmínek pro udělení výkupních cen dle roku 2010. Právní názor Energetického regulačního úřadu, který tento výklad nesdílí, je v rozporu s principy uvedenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2009, čj. 7 As 32/2009-69. Bod 1.9 Cenového rozhodnutí č. 4/2009, který stanovuje den uvedení výroby do provozu, je nutné vykládat ústavně konformním způsobem. Den uvedení do provozu musí dle žalobkyně znamenat den, kdy začne vyrábět elektřinu, nikoliv vázat tento okamžik na úkon třetí osoby. Takový výklad by totiž znamenal omezení jejího vlastnického práva. Proto se žalobkyně domnívá, že materiálně podmínku připojení splnila.

Obvodní soud pro Prahu 8 usnesením ze dne 10. 11. 2016 řízení zastavil (výrok I.), s tím, že po právní moci bude věc postoupena Energetickému regulačnímu úřadu (výrok II.) V odůvodnění uvedl, že věc nespadá do pravomoci soudu, neboť se uplatněný nárok žalobkyně přímo týká podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů. Odkázal přitom na § 17 odst. 7 písm. d) zákona č. 458/2012 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (dále jen „energetický zákon“) a § 52 odst. 1 zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie.

Dle obvodního soudu by byl k rozhodnutí příslušný Energetický regulační úřad, i kdyby byl nárok žalobkyně uplatněn jako náhrada škody, neboť pro určení pravomoci Energetického regulačního úřadu není rozhodné právní posouzení nároku, ale souvislost uplatněného nároku s oblastí podpory elektřiny.

Proti usnesení obvodního soudu podala žalobkyně odvolání, o němž dne 27. 4. 2017, rozhodl Městský soud v Praze usnesením čj. 72 Co 533/2016-236 tak, že rozhodnutí obvodního soudu potvrdil.

Energetický regulační úřad s postupem obvodního soudu nesouhlasil a podal dne 6. 9. 2017 zvláštnímu senátu návrh na řešení negativního kompetenčního sporu. V návrhu uvedl, že při posouzení své věcné příslušnosti vyšel z obsahu žaloby. Nárok vznášený žalobkyní je odvozen od tvrzeného protiprávního jednání společnosti E.ON, které má spočívat v tom, že měla povinnost uzavřít s žalobkyní smlouvu o dodávce elektřiny z obnovitelných zdrojů s výrobními cenami pro výrobu uvedenou do provozu v roce 2010, tuto povinnost porušila, a tak jí vznikla povinnost doplatit žalobkyni rozdíl oproti výkupním cenám pro výrobu uvedenou do provozu v roce 2011. Jedná se tak *de facto* o nárok na náhradu škody ve formě ušlého zisku požadovaný po tom, kdo měl tuto škodu způsobit porušením právní povinnosti, resp. po tom, kdo měl následně vstoupit do jeho práv a povinností.

Energetický regulační úřad v minulosti rozhodoval spor žalobkyně a společnosti E.ON, zda měla společnost E.ON povinnost uzavřít s žalobkyní smlouvu o dodávkách v cenách platných pro fotovoltaické elektrárny uvedené do provozu v roce 2010. Návrh žalobkyně Energetický regulační úřad zamítl, jeho rozhodnutí bylo následně potvrzeno obecnými soudy, protože proti rozhodnutí ERÚ podala žalobkyně žalobu podle části V. občanského soudního řádu. Proto považuje otázku, zda byla právní předchůdkyně žalované povinna s žalobkyní uzavřít smlouvu v cenách pro rok 2010 za věc rozsouzenou.

Současný spor není dle Energetického regulačního úřadu veden o výši částky podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů, ani o samotné poskytnutí podpory, resp. o nárok na výkup podporované elektřiny, nebo na uzavření smlouvy o jejích dodávkách, ale o náhradu škody, která je pouze vyčíslena s využitím výkupních cen určených v rámci podpory, s podporou však věcně nesouvisí.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušným vydat rozhodnutí ve věci je Energetický regulační úřad.

Z odůvodnění:

[12] Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi správním úřadem a soudem se zvláštní senát řídil následující úvahou. Podle § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, je negativním kompetenčním sporem „*spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků*“. V nyní rozhodované věci popřeli svou pravomoc Obvodní soud pro

Prahu 8 i navrhovatel – Energetický regulační úřad, jedná se proto o negativní kompetenční spor, k jehož projednání je příslušný zvláštní senát podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů.

[13] Obvodní soud řízení o podané žalobě zastavil, neboť se domníval, že k řízení je příslušný Energetický regulační úřad na základě § 17 odst. 7 písm. d) energetického zákona, který zní: „*Energetický regulační úřad dále rozhoduje spory týkající se podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů nebo elektřiny z kombinované výroby elektřiny a tepla, elektřiny vyrobené z druhotných energetických zdrojů nebo tepla z obnovitelných zdrojů a spory o výši náhrady při dispečerském řízení výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie podle § 26 odst. 6.*“

[14] Pravomoc Energetického regulačního úřadu založil obvodní soud dále na § 52 zákona o podporovaných zdrojích energie: „(1) *Úřad rozhoduje spory týkající se podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů, elektřiny z druhotných zdrojů nebo elektřiny z vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla a podpory tepla. (2) Úřad rozhoduje další spory, jejichž předmětem je splnění peněžité povinnosti uložené tímto zákonem nebo sjednané na základě tohoto zákona, nebo povinnosti vrácení neoprávněně čerpané podpory podle § 51.*“

[15] V nyní posuzovaném případě se žalobkyně domnívá, že bylo povinností žalované, resp. její právní předchůdkyně, uzavřít se žalobkyní smlouvu za podmínek stanovených pro výrobu uvedenou do provozu v roce 2010, neboť splnila všechny nutné zákonem stanovené podmínky.

[16] Je proto zřejmé, že se jedná o spor o uzavření smlouvy mezi výrobcem elektřiny z obnovitelného zdroje a provozovatelem distribuční soustavy, a tedy o výši výkupní ceny elektřiny.

[17] Dle § 8 odst. 1 zákona o podporovaných zdrojích energie se podpora elektřiny „*uskutečňuje formou zelených bonusů na elektřinu nebo výkupních cen*“.

[18] V současném případě je souvislost nároku žalobkyně s podporou výroby elektřiny zřejmá, z obsahu žaloby vyplývá, že předmětem sporu je výše ceny za vyrobenou elektřinu, neboť žalobkyně tvrdí, že splnila všechny podmínky pro přiznání výkupních cen pro rok 2010, a je proto založena pravomoc Energetického regulačního úřadu o takovém sporu rozhodnout na základě § 52 odst. 2 zákona o podporovaných zdrojích energie.

[19] Zvláštní senát si je vědom skutečnosti, že Energetický regulační úřad o sporu o uzavření smlouvy již mezi stejnými stranami dříve rozhodoval. To však nemůže být důvodem pro založení rozhodovací pravomoci soudu. Zda v daném případě existuje překážka věci rozhodnuté, bude na posouzení rozhodujícího orgánu, tedy Energetického regulačního úřadu, v průběhu následujícího řízení.

[20] Obvodnímu soudu však zvláštní senát nemůže přisvědčit v úvaze, že i kdyby se jednalo o spor o náhradu škody, o čemž ostatně obsah žaloby ani nesvědčí, byl by k rozhodnutí sporu příslušný Energetický regulační úřad. Již ve své dřívější judikatuře zvláštní senát uvedl, že „*vyluky z rozhodovací pravomoci obecných soudů ve prospěch správních orgánů je třeba vykládat restriktivně. Tyto vyluky totiž odnímají soudům jejich nejulastnější pravomoc – rozhodovat spory ze soukromoprávních vztahů v klasickém nalézacím řízení.*“ (srov. rozhodnutí ze dne 13. 4. 2010, čj. Konf 108/2009-11, č. 2275/2011 Sb. NSS). K tomu lze odkázat na věc projednanou zvláštním senátem pod sp. zn. Konf 52/2017, kde žalobkyně svůj nárok kvalifikovala jako náhradu škody za porušení právní povinnosti žalované, přičemž tuto škodu vyčíslila s použitím výkupních cen elektřiny. Zvláštní senát dovodil, že k takovému rozhodnutí je příslušný obecný soud, neboť právní úprava pravomoci Energetického regulačního úřadu je v této souvislosti koncipována velmi vágně. Vzal v úvahu též předestřené interpretační pravidlo restriktivního výkladu ve spojení s účelem Energetického regulačního úřadu jakožto orgánu zejména regulačního a dohledového.