

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

4 / 2019 / XVII. ROČNÍK / 30. 04. 2019

## OBSAH

3860. Řízení před soudem: podmínky řízení; doložení oprávnění zastupovat zmocnitele .....	185
3861. Řízení před soudem: příslušnost rozšířeného senátu .....	190
3862. Daňové řízení: rozložení důkazního břemene při změně tvrzení a limity zásady materiální pravdy v daňovém řízení.....	191
Daň z přidané hodnoty: řetězové dodávky překračující intrakomunitární hranici i vnější celní hranici EU .....	191
3863. Pozemní komunikace: výzva k odstranění reklamního zařízení .....	197
3864. Ochrana osobních údajů: zveřejnění rozsudku s neanonymizovanou osobou .....	199
3865. Právo na informace: neveřejnost jednání orgánu povinného subjektu.....	205
3866. Telekomunikace: povaha rozhodnutí o námitce proti vyřízení reklamace vad poskytnuté poštovní služby .....	207
3867. Služební poměr: oprávnění služebního funkcionáře rozhodovat ve věcech služebního poměru .....	209
3868. Advokacie: jednání advokáta ve věci, která souvisí s řízením, v němž vystupoval dříve jako soudce.....	211
3869. Pobyt cizinců: výklad pojmu „společná domácnost“ .....	215
3870. Komoditní burza: odnětí státního povolení k provozování burzy .....	220

## Řízení před soudem: podmínky řízení; doložení oprávnění zastupovat zmocnitele

k § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

**Byla-li žaloba podána zmocněncem jménem zmocnitele (procesní úkon byl zjevně činěn za jiného), je zákonnou povinností zmocněnce doložit soudu oprávnění zmocnitele zastupovat. Pokud tuto zákonnou povinnost zmocněnec přes výzvu soudu nesplní, je soud oprávněn žalobu odmítnout pro nedostatek podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., aniž by byl povinen vyzývat ke splnění této povinnosti vedle zmocněnce i samotného zmocnitele.**

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2019, čj. 6 As 405/2017-33)

**Prejudikatura:** č. 1773/2009 Sb. NSS.

**Věc:** Jaroslav V. proti Ministerstvu dopravy o záznam bodů v registru řidičů, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 2. 8. 2017 zamítl žalovaný odvolání žalobce proti záznamu 12 bodů v registru řidičů. Proti tomuto rozhodnutí byla elektronicky podána žaloba advokátem, kterou následující den doplnil o chybějící uznávaný elektronický podpis. Ke svému podání však nedoložil plnou moc pro zastupování žalobce před soudem. Městský soud v Praze jej proto vyzval přípisem ze dne 18. 10. 2017, aby do 15 dnů předložil originál plné moci, a poučil jej, že jinak žalobu odmítne pro nedostatek podmínky řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Advokát plnou moc nedoplnil, proto městský soud v souladu s výše uvedeným ustanovením žalobu odmítl usnesením ze dne 27. 11. 2017, čj. 10 A 179/2017-24.

Rozhodnutí napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž namítal, že městský soud procesně pochybil, protože vyzval k předložení plné moci pouze jeho zástupce. Správně měl totiž k odstranění nedostatku podání spočívajícího v chybějícím dokladu o zastoupení vyzvat též stěžovatele samotného. Odkázal na praxi Ústavního soudu, který údajně vyzývá k doplnění plné moci jak účastníka řízení, tak jeho advokáta, přičemž městský soud by měl dodržovat ustálené standardy Ústavního soudu.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Šestý senát dospěl při předběžné poradě k názoru, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existuje rozpor. Část rozhodnutí vychází z názoru, že správní soud (správní orgán) je povinen vyzvat k doplnění chybějící plné moci k podání návrhu jak zmocněnce, tak i zmocnitele, zatímco podle druhého směru postačí vyzvat (údajného) zmocněnce, a pokud ten na výzvu nereaguje, je možno návrh odmítnout, resp. řízení zastavit.

Otázce doložení plné moci k návrhu na zahájení řízení ve správním soudnictví se Nejvyšší správní soud věnoval v rozsudku ze dne 31. 5. 2006, čj. 2 Afs 162/2005-66. Krajský soud zde v situaci chybějící plné moci vyzval k jejímu doložení nikoliv zmocněnce, nýbrž přímo žalobce, tedy zmocnitele. Když ten na výzvu k doložení plné moci nereagoval, soud žalobu odmítl. Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil. Argumentoval tím, že krajský soud se měl „vzhledem ke zcela jasným a zřetelným náznakům, že stěžovatel vskutku zastoupen je a chce být a že nedoložení plné moci je s vysokou pravděpodobností technickým či administrativním pochybením na straně zástupce stěžovatele – pokusit věc vyjasnit i přímo s JUDr. B. [tj. advokátem, jenž žalobu podal – pozn. NSS] a vyzvat i jeho, a nejen stěžovatele samotného, k doložení plné moci“. V jednom z navazujících rozhodnutí, kde zmocněnec doložil k podanému odporu proti příkazu pouze zmocnitelem nepodepsanou plnou moc a správní orgán vyzval k odstranění této vady zmocnitele (rozsudek ze dne 14. 1. 2016, čj. 4 As 267/2015-24), Nejvyšší správní soud vysvětlil, že v prvé řadě musí správní orgán vždy oslovit údajného zmocněnce, neboť „v případě, kdyby účastník řízení s tvrzeným zmocněncem skutečně uzavřel smlouvu o zastoupení, avšak správní orgán by požadoval doplnění vadné plné moci vylučně od účastníka řízení, nebylo by splněno jeho očekávání, že s ním správní orgán bude komunikovat jen prostřednictvím zmocněnce“. Obdobné skutkové okolnosti hodnotil Nejvyšší správní soud se stejným závěrem i v rozsudku ze dne 22. 6. 2016, čj. 1 As 34/2016-35.

Nejvyšší správní soud nicméně následně podstatu případu řešeného pod sp. zn. 2 Afs 162/2005 poněkud opomíjel a aplikoval citované závěry *vice versa* i na situace, v nichž krajský soud neúspěšně vyzýval k doložení chybějící plné moci údajného zmocněnce. Soud využíval pro odůvodnění svých rozhodnutí kritérium vysoké pravděpodobnosti existence zmocnění zmíněné ve výše citovaném rozsudku, avšak dovozoval z něj nutnost oslovit v případě nečinnosti (pravděpodobného) zmocněnce též zmocnitele. V následném rozsudku ze dne 29. 9. 2011, čj. 4 As 27/2011-37, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[j]ž samotná skutečnost, že zástupce, který je advokátem (je tedy vázán svými zákonnými povinnostmi, vyplývajícími v dané souvislosti zejména z § 16 odst. 2 a § 17 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, a na základě nich pravidly profesionální etiky advokátů, takže je vysoce nepravděpodobné, že by žalobu podal jménem někoho, kým by k tomu nebyl zmocněn), podá za určitou osobu žalobu, která obsahuje řadu informací i detailního charakteru (zejména obsah napadených správních rozhodnutí) a úkony, jež shora uvedené advokát v řízení činil (komunikace se soudem, např. zaplacení soudního poplatku na základě výzvy městského soudu), více než naznačuje, že zástupce skutečně jedná za zastoupeného stěžovatele na základě plné moci a že se u zástupce nejedná o třetí osobu, která s procesním vztahem stěžovatele a žalovaného nemá nic společného a se kterou tedy soud nemá proč vstupovat v kontakt. Městský soud se proto za této situace (kdy advokát stěžovatele na výzvu soudu k doložení plné moci nereagoval) mohl a měl obrátit přímo na stěžovatele, zjistit, zda skutečně vztah zastoupení mezi ním a stěžovatelem existuje, jak to obsah žaloby zcela zřetelně naznačuje, a pokud ano, pokusit se v součinnosti se stěžovatelem toto postavit zcela najisto opatřením plné moci k zastupování.“

Obdobně, ovšem bez podrobnějšího vysvětlení, vyznívá též rozsudek ze dne 17. 1. 2012, čj. 2 As 115/2011-45, podle nějž „[o]dstranění takového odstranitelného nedostatku podmínky řízení [tj. nedoložení plné moci k žalobě – pozn. NSS] lze žádat jak od označených žalobců, tak i od označeného zástupce. Projevil-li zástupce v tomto směru nezodpovědnost, neznamená to, že soud mohl přímo přistoupit k odmítnutí žaloby, aniž vyžádal odstranění pochybností o zastoupení od žalobců, v jejichž možnostech toto odstranění rovněž bylo. Pokud tak neučinil, jedná se o vadu, která mohla mít (a také měla) vliv na rozhodnutí soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“

Stejným směrem se vydala i část judikatury týkající se postupu správních orgánů podle správního řádu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2015, čj. 1 As 100/2015-57, ze dne 17. 10. 2014, čj. 4 As 171/2014-26, či ze dne 5. 11. 2015, čj. 2 As 110/2015-42).

Naproti tomu existuje i druhá linie rozsudků, podle nichž naopak postačuje vyzvat k předložení plné moci jen samotného zmocněnce. Tyto rozsudky se od výše citovaných rozhodnutí pokoušejí odlišit. Např. v rozsudku ze dne 30. 9. 2015, čj. 2 As 181/2015-34, Nejvyšší správní soud řešil situaci, v níž zmocněnec předložil pouze nepodepsanou plnou moc a na výzvu k doložení řádné plné moci nereagoval. Soud uvedl, že jedine v případě vysoké pravděpodobnosti tvrzeného zastoupení lze „přiznat právům účastníka přidanou ochranu v podobě doručování výzvy k prokázání zastoupení samotnému zmocniteli“. Musí jít ovšem o okolnosti výjimečné, nikoliv o „okolnosti, které jsou běžnou či požadovanou součástí podání ve věci – označení věci a účastníků i popis skutkových okolností nebo dosavadního procesního vývoje“. Stejně tak ve svém následném rozsudku ze dne 25. 11. 2015, čj. 2 As 215/2015-72, v němž byla skutková situace obdobná (jen šlo o plnou moc k podání odporu proti příkazu), druhý senát uvedl, že závěry obsažené ve výše citovaných rozsudcích čj. 2 As 110/2015-42 a čj. 4 As 27/2011-37 platí jen „za situace, kdy se jedná o existenci vztahu zastoupení mezi žalobcem a jeho zmocněncem jako vysoce pravděpodobná“, zatímco v daném případě taková situace nenastala (obdobně viz rozsudky ze dne 14. 1. 2016, čj. 7 As 275/2015-41, ze dne 27. 10. 2015, čj. 6 As 117/2015-29).

S ohledem na kasační námitku dovolávající se praxe Ústavního soudu [vyřešení zkoumané právní otázky Ústavním soudem by bránilo předložení věci rozšířenému senátu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 2. 2017, čj. 5 As 140/2014-76, bod 20 a násl.)], zkoumal předkládající senát také judikaturu Ústavního soudu. Nenašel však žádné rozhodnutí, v němž by se Ústavní soud výslovně zabýval tím, komu adresovat výzvu k předložení chybějící plné moci. Nejvíce se řešenému tématu blíží nález ze dne 15. 1. 2015, sp. zn. II. ÚS 3144/14, v němž však Ústavní soud pouze konstatoval, že „[k]aždý, kdo v řízení vystupuje jako zástupce účastníka, má procesní povinnost své oprávnění doložit již (nejpozději) při prvním úkonu, který ve věci učinil (srov. § 32 odst. 1 o. s. ř.). Nesplní-li tuto povinnost a vystupuje-li tedy jako zmocněnec účastníka, aniž by předložil plnou moc, jde o nedostatek podmínky řízení, který lze odstranit. [...] Vhodným opatřením soudu k odstranění uvedených nedostatků plné moci je zpravidla výzva adresovaná označenému zmocněnci účastníka (popř. účastníku samotnému), aby ve stanovené lhůtě (jde o lhůtu

soudcovskou) předložil písemnou plnou moc nebo plnou moc s úředně ověřeným podpisem anebo aby k udělení plné moci došlo ústně do protokolu. Jestliže přes výzvu soudu nebudou odstraněny uvedené nedostatky plné moci (v prokázání oprávnění k zastupování účastníka), soud řízení zastaví (srov. § 104 odst. 2 o. s. ř. a komentář k § 104), bylo-li zahájeno podáním, které učinil za účastníka tento „zmocněnec“; v ostatních případech soud v řízení pokračuje a jedná přímo s účastníkem (stejně, jako kdyby označeného zmocněnce nikdy neměl).“

Nejvyšší soud zastává názor, že výzvu postačí doručit tvrzenému zástupci účastníka řízení (srov. zejména usnesení ze dne 29. 8. 2002, sp. zn. 29 Odo 733/2001, č. 30/2003, Sb. NS, dále např. ze dne 17. 4. 2012, sp. zn. 22 Cdo 847/2012, či ze dne 20. 5. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4986/2015). K oslovení zmocnitele má soud přistoupit v nestandardních případech, např. když si zmocnitel nepřipustně zvolí dva různé zástupce (usnesení ze dne 24. 10. 1996, sp. zn. 2 Cdon 1007/96) nebo když zmocněnec na výzvu soudu sdělí, že podání návrhu na zahájení řízení prováděl jako neodkladný úkon, ale že plnou mocí pro řízení samotné nedisponuje (usnesení ze dne 5. 12. 2012, sp. zn. 28 Cdo 2792/2012). Nutno však uznat, že občas Nejvyšší soud přejde mlčením i vstřícnější postup nižšího soudu, jenž se ve zcela běžném případě nedoložení plné moci obrátí s výzvou na její doložení kromě zmocněnce též na účastníka samotného (usnesení ze dne 1. 4. 2016, sp. zn. 28 Cdo 1426/2015; lze však poznamenat, že není žádný rozumný důvod, aby Nejvyšší soud procesně vstřícnější nadstandardní postup kritizoval).

Předkládající senát byl přesvědčen, že pro pěstování subtilních konceptů typu „míra pravděpodobnosti existence zmocnění“ není místo (o tom, jak málo stačí, aby Nejvyšší správní soud vyhodnotil zastoupení jako vysoce pravděpodobné, svědčí kromě některých výše citovaných rozhodnutí např. také rozsudky ze dne 7. 8. 2014, čj. 10 As 151/2014-33, či ze dne 19. 8. 2015, čj. 3 As 139/2014-32). Takováto těžko uchopitelná vodítka vnášejí do procesního postupu soudu značnou míru nejistoty, jež obecně není žádoucí a není ani nutná. Jedná se o jednoduchý procesní krok, a nikoliv o posouzení složité hmotněprávní otázky, které by vyžadovalo individuální zohlednění okolností každé posuzované kauzy.

Podá-li určitá osoba ve správním soudnictví žalobu či jiný návrh na zahájení řízení za jiného, aniž by doložila řádnou plnou moc pro jeho zastupování, postačí, když krajský soud vyzve k odstranění tohoto nedostatku samotného zmocněnce (tj. toho, kdo jménem jiného návrh učinil). Neodstraní-li údajný zmocněnec na výzvu soudu vytýkaný nedostatek, krajský soud návrh odmítne pro nedostatek podmínek řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]; ledaže je návrh podepsán též samotným účastníkem řízení. V takovém případě soud v řízení dále postupuje, jakoby účastník zastoupen nebyl. Soud je povinen obrátit se s výzvou k doložení existence zmocnění vedle zmocněnce též na zmocnitele (tj. účastníka řízení) v případě, že zjevně není v silách zmocněnce, aby nedostatek plné moci sám odstranil. To může nastat např. tehdy, když účastník řízení zmocní ke svému zastupování osobu, která jej před soudem zastupovat nemůže (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2010, čj. 1 Afs 62/2010-61, či výše citovaný náleží ÚS sp. zn. I. ÚS 151/94), zvolí si nepřipustně dva zmocněnce (srov. výše citované usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 2 Cdon 1007/96) nebo když soud vyhodnotí předloženou plnou moc ve vztahu k danému řízení jako příliš úzce formulovanou nebo neurčitou (srov. obdobně SVIRÁKOVÁ, I. *K problematice plných mocí*. Daně a právo v praxi 10/2014, viz Příklad 9).

Existují v zásadě jen dvě možnosti. Buďto navrhovatel skutečně zmocnil toho, kdo návrh podal, aby tak učinil. V tom případě činí soud správně, jestliže s ním jako se zmocněncem zastupujícím navrhovatele jedná, a to se všemi důsledky z toho plynoucími. Opomenutí reagovat na výzvu soudu a prokázat existenci zmocnění, které vedlo k odmítnutí návrhu, je otázkou smluvní odpovědnosti mezi navrhovatelem a jeho zmocněncem. Druhá možnost je, že zmocnění v době podání návrhu neexistovalo, takže zmocněnec jednal ve prospěch navrhovatele zcela o své vůli. V takovém případě by sice navrhovatel teoreticky mohl provedený úkon zhojit – ať již dodatečným udělením plné moci, nebo vyjádřením vůle, aby podání bylo považováno za jím učiněné – ovšem jelikož sám neučinil nic pro to, aby byl návrh včas podán, nevzniká mu ani žádné legitimní očekávání ve vztahu k soudnímu řízení. Soud jej tudíž ani v tomto případě nikterak nezkrátí na procesních právech, pokud výzvu k odstranění nedostatku návrhu doručí pouze údajnému zmocněnci a ponechá na něm, aby nedostatky podaného návrhu ve spolupráci s (potenciálním) účastníkem řízení odstranil.

Sěžžovatel ani žalovaný se k předložené otázce nevyjádřili.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zamítl kasační stížnost.

### Z odůvodnění:

#### IV.

#### Posouzení věci rozšířeným senátem

##### IV.2. Právní názor rozšířeného senátu

[17] Soudní řád správní obsahuje právní úpravu zastoupení v § 35. Uvedené ustanovení mj. stanoví, že „[ú]častník, který nemá procesní způsobilost, musí být v řízení zastoupen zákonným zástupcem“. Účastník může být zastoupen advokátem, popřípadě jinou osobou, která vykonává specializované právní poradenství podle zvláštních zákonů, týká-li se návrh oboru činnosti v nich uvedených. V určitých zvláštních případech může být zastoupen též právnickou osobou vzniklou na základě zvláštního zákona, k jejímž činnostem uvedeným ve stanovách patří ochrana před diskriminací nebo poskytování právní pomoci uprchlíkům nebo cizincům. Navrhovatel může být zastoupen též odborovou organizací, jejímž je členem. Účastník se může dát zastoupit také fyzickou osobou, která má způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu. Soud takové zastoupení usnesením nepřipustí, není-li taková osoba zřejmě způsobilá k řádnému zastupování, nebo zastupuje v různých věcech opětovně.

[18] „V téže věci může mít účastník jen jednoho zástupce. Zástupce musí jednat osobně, nestanoví-li tak zvláštní zákon výslovně jinak“ (§ 35 odst. 8 s. ř. s.).

[19] V řízení před Nejvyšším správním soudem musí být stěžovatel „zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie“ (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[20] Nedostatky zastoupení, resp. postup při jejich odstraňování soudní řád správní neupravuje komplexně, a proto je na základě § 64 s. ř. s. nutno přiměřeně použít příslušná ustanovení občanského soudního řádu. Podle § 32 odst. 1 o. s. ř. „[k]aždý, kdo v řízení vystupuje jako zástupce účastníka, popřípadě jako jeho další zástupce, musí své oprávnění doložit již [nejpozději] při prvním úkonu, který ve věci učiní“.

[21] Nedoložením oprávnění zastupovat vzniká pochybnost, zda zástupce skutečně vykonává v řízení práva osoby, za jejíhož zástupce se označil, a chybí tak jedna z podmínek řízení. Závěr, že doložení plné moci zástupce je nutnou podmínkou řízení i pro oblast správního soudnictví, potvrdil rozšířený senát v usnesení ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS, v němž uvedl, že „[v]e správním soudnictví jsou podmínky řízení vnímány jako takové podmínky, za nichž soud může rozhodnout ve věci samé; jejich nedostatek tedy brání soudu vydat meritorní rozhodnutí (srov. § 103 o. s. ř. podřídně za použití § 64 s. ř. s.). Jsou chápány jako podmínky přípustnosti procesu jakožto celku, přičemž se upínají k procesním úkonům stran či soudu. [...] Teorie procesního práva i soudní praxe řadí mezi podmínky řízení na straně soudu především pravomoc, příslušnost, na straně účastníků řízení způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, popřípadě též plná moc zmocněnce v případě zastoupení“. V soudním řízení správním je totiž stejně jako v řízení civilním třeba zajistit, aby procesní úkony ve věci nečinil někdo, kdo k tomu není oprávněn.

[22] Nesplnění povinnosti stanovené v § 32 odst. 1 o. s. ř. již při podání žaloby však představuje v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu i Nejvyššího správního soudu nedostatek podmínek řízení, který lze odstranit (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 11. 1997, sp. zn. 2 Cdon 992/97, č. 48/1998 Sb. NS, či ze dne 31. 7. 2000, sp. zn. 20 Cdo 1888/98, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2003, čj. 5 A 41/2001-28, č. 333/2004 Sb. NSS, ze dne 13. 1. 2005, čj. 7 A 79/2002-66, či ze dne 7. 5. 2009, čj. 6 As 22/2008-73).

[23] Povinnost tento nedostatek podmínek řízení odstranit, tj. doložit „oprávnění účastníka zastupovat“, je nutno vyložit tak, že je to zástupce účastníka řízení, který musí soudu deklarovat oprávnění činit v řízení procesní úkony. Zpravidla se tak děje předložením plné moci jako průkazu předtím uzavřené dohody o zastupování mezi účastníkem řízení a jeho zástupcem. Byla-li tedy žaloba podána zmocněncem jménem zmocnitele (procesní úkon byl zjevně činěn za jiného), je zákonnou povinností zmocněnce doložit soudu své oprávnění zmocnitele zastupovat. Pokud tuto zákonnou povinnost zmocněncem přes výzvu soudu nesplní, pak je soud oprávněn žalobu

odmítnout pro nedostatek podmínek řízení, aniž by byl povinen vyzývat ke splnění této povinnosti vedle zmocněnce i samotného zmocnitele.

[24] Vyzve-li soud za této procesní situace k doložení plné moci též zmocnitele, poskytně mu zvýšený procesní standard, na který není právní nárok. To však neznamená, že by takový zvýšený postup byl vadou, natož důvodem ke zrušení rozhodnutí soudou.

[25] Povinnost soudu oslovit vedle zmocněnce též přímo zmocnitele je vyhrazena jen výjimečným případům. Tak tomu bude např. v případě, když si zmocnitel nepřipustně zvolí dva různé zástupce (viz usnesení NS ze dne 24. 10. 1996, sp. zn. 2 Cdon 1007/96, či rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2010, čj. 1 Afs 62/2010-61) nebo když zmocněnec na výzvu soudu sdělí, že podání návrhu na zahájení řízení prováděl jako neodkladný úkon, ale že plnou mocí pro řízení samotné nedisponuje (např. viz § 20 odst. 6 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii).

[26] Pro úplnost rozšířený senát uvádí, že bude-li žaloba podepsána jak zmocnitelem, tak zmocněncem a zmocněnec na výzvu soudu k předložení plné moci nereaguje, soud v řízení dále postupuje, jako by účastník zastoupen nebyl. To v žalobním řízení mimo jiné znamená, že soud bude jednat přímo s žalobcem. V kasačním řízení, ve kterém je zastoupení povinné, Nejvyšší správní soud po neúspěšné výzvě zmocněnci vyzve k předložení plné moci udělené advokátovi nebo k prokázání vysokoškolského právního vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie, též zmocnitele.

### *IV.3. Aplikace na nyní projednávanou věc*

(...)

[30] K prakticky jediné kasační námitce rozšířený senát uvádí, že stejně jako předkládající senát nenašel ani rozšířený senát žádné rozhodnutí, v němž by se Ústavní soud výslovně zabýval tím, komu adresovat výzvu k předložení chybějící plné moci (viz bod [10] tohoto rozsudku).

[31] S ohledem na popsanou skutkovou situaci je zřejmé, že městský soud postupoval zcela v intencích shora uvedeného názoru rozšířeného senátu. V projednávané věci byla žaloba bez jakýchkoli pochybností podána zástupcem (zmocněncem) jménem zmocnitele (stěžovatele). Byla také následně zástupcem formou uznávaného elektronického podpisu podepsána. Zástupce je advokátem, tj. profesionálem, který je oprávněn ve správním soudnictví účastníky řízení zastupovat, tím spíše bylo jeho povinností na výzvu soudu reagovat a oprávnění stěžovatele zastupovat řádně doložit.

[32] Svou nečinností zástupce rezignoval na splnění jedné ze základních a dlužno dodat rutinních povinností, jakou je předložení plné moci opravňující k zastupování účastníka v řízení. Důsledkem této jeho nečinnosti je odmítnutí žaloby pro nedostatek podmínek řízení, o čemž byl zástupce městským soudem řádně poučen.

[33] V projednávané věci nebyl dán žádný racionální důvod, pro který by měl městský soud vedle zmocněnce vyzývat též samotného zmocnitele.

### **V. Shrnutí**

[34] Byla-li žaloba podána zmocněncem jménem zmocnitele (procesní úkon byl zjevně činěn za jiného), je zákonnou povinností zmocněnce doložit soudu oprávnění zmocnitele zastupovat. Pokud tuto zákonnou povinnost zmocněnec přes výzvu soudu nesplní, je soud oprávněn žalobu odmítnout pro nedostatek podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., aniž by byl povinen vyzývat ke splnění této povinnosti vedle zmocněnce i samotného zmocnitele.

## Řízení před soudem: příslušnost rozšířeného senátu

k § 17 odst. 1 soudního řádu správního

**Pokud Ústavní soud zruší rozhodnutí rozšířeného senátu a rozhodne přitom o klíčové sporné právní otázce, která byla původně předložena rozšířenému senátu, a to v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí věci, zanikne příslušnost rozšířeného senátu k rozhodování podle § 17 odst. 1 s. ř. s. V takové situaci rozšířený senát věc bez dalšího vrátí tříčlennému senátu k projednání a rozhodnutí.**

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2019, čj. 7 As 155/2015-223)

**Věc:** Akciová společnost EUROVIA CS proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozšířený senát rozsudkem ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, zamítl kasační stížnost žalobkyně (stěžovatelky) jako nedůvodnou, neboť dospěl k závěru, že krajský soud v Brně správně odmítl žalobu stěžovatelky jako opožděnou usnesením ze dne 1. 6. 2015, čj. 62 A 42/2015-112.

Rozšířený senát ve shora označeném rozsudku zaujal následující právní názor:

„I. Pokud nebude zásahová žaloba odmítnuta proto, že v žalobě označené jednání nemůže být již z povahy věci nezákonným zásahem, je namístě zkoumat její přípustnost z hledisek § 85 s. ř. s., části věty před středníkem. Soud si musí nejprve ujasnit, zda projednávaná žaloba je ‚zápůrčí‘, tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo ‚určovací‘, tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil, u zápůrčí žaloby takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že uvedené právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

II. Objektivní lhůta k podání zásahové žaloby (§ 84 odst. 1 věta druhá s. ř. s.) počíná běžet od okamžiku, kdy započalo jednání veřejné správy, tj. odkdy se objektivně mohly účinky jednání projevit v žalobcově právní sféře. Oproti tomu subjektivní lhůta k podání této žaloby (§ 84 odst. 1 věta první s. ř. s.) počíná běžet okamžikem, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti němu. Povědomost o protiprávnosti, tedy znalost práva, není v tomto kontextu podstatná.

III. Posuzování včasnosti zápůrčí žaloby se odvíjí mimo jiné od toho, jakým způsobem byly vypořádány prostředky ochrany či nápravy, které byly žalobci k dispozici, resp. byl povinen je uplatnit. Takovýto řádný postup žalobci nesmí být na újmu, zejména mu nemůže zkrátit lhůty k podání žaloby v tom smyslu, že by začaly běžet předtím, než se stane zřejmým, jak bylo s uplatněnými nesoudními prostředky ochrany či nápravy naloženo. Proto subjektivní žalobní lhůta nemůže v daném případě začít běžet dříve, než se informace o tom dostala do sféry žalobce. Využije-li však žalobce prostředky ochrany, které není povinen uplatnit, nemá tento jeho krok na běh lhůt pro podání zásahové žaloby žádný vliv.“

Stěžovatelka napadla rozsudek rozšířeného senátu ústavní stížností. Ústavní soud nálezem ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, tento rozsudek zrušil, neboť dospěl k závěru, že jím bylo porušeno právo na respektování soukromého a rodinného života podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Ústavní soud ve svém nálezu mimo jiné uvedl následující:

„43. V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. je důležité – ačkoliv rozšířený senát této tezi nepřál – rozlišovat různé typy zásahů a zohledňovat specifika tzv. trvajících zásahů. Ústavní soud souhlasí s rozšířeným senátem, že k posouzení povahy zásahu nestačí pouze tvrzení žalobce. Správní soud musí při hodnocení povahy zásahu vycházet z objektivních skutečností a musí na jejich základě vyhodnotit, jakou povahu zásah má. Pokud v té souvislosti ovšem dojde k opačnému závěru než žalobce (např. nebude mít za to, že



napadený zásah je trvajícím, což bude mít dopad na počítání lhůty k podání žaloby a její včasnost), musí dát žalobci možnost na tento odlišný pohled soudu reagovat. Držení dokumentů převzatých při místním šetření v tomto konkrétním případě představovalo trvajícím zásah. V případě těchto zásahů obecně musí s ohledem na zásadu bezrozpornosti právního řádu platit pravidlo, podle kterého časové právní následky včetně dopadu na počátek běhu subjektivní i objektivní lhůty k podání zásahové žaloby má až ukončení takového zásahu. V případě stále neukončeného trvajícím zásahu pak ústavně-konformní výklad pojmu „dozvěděl se“ (§ 84 odst. 1 věta první s. ř. s.) odpovídá pojmu „dozvídá“, a výklad pojmu „došlo“ (§ 84 odst. 1 věta druhá s. ř. s.), odpovídá pojmu „dochází“. V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva lhůta k podání žaloby proti neukončenému trvajícím zásahu ve skutečnosti začíná každý den znovu.

44. V této konkrétní věci rozšířený senát porušil ústavně zaručená práva stěžovatelky tím, že dospěl k závěru o nutnosti počítat objektivní lhůtu k podání zásahové žaloby proti trvajícím zásahu od počátku zásahu, na základě čehož shledal její žalobu opožděnou. S ohledem na chybnou kvalifikaci povahy napadeného zásahu neobstojí ani jeho závěr o uplynutí subjektivní lhůty, která také nemůže u neukončeného trvajícím zásahu uplynout. Nerespektoval pak požadavky práva na spravedlivý proces, pokud stejně jako krajský soud přeformuloval petit stěžovatelčiny žaloby a nedal jí příležitost reagovat na jeho (v řízení v pořadí již druhý) jiný pohled na podstatu podané žaloby, která podle rozšířeného senátu nesměřovala proti trvajícím zásahu. Vzhledem k tomu, že šlo v době podání zásahové žaloby o zásah neukončený, nemohla být žaloba stěžovatelky objektivně ani subjektivně opožděná.“

#### Z odůvodnění:

[5] V důsledku zrušení shora označeného rozsudku rozšířený senát nejprve zvážil potřebu opětovně se věci zabývat. S ohledem na skutečnost, že Ústavní soud v téže věci rozhodl o klíčové sporné právní otázce, která byla původně předložena rozšířenému senátu, a to v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí nynější věci, zanikla příslušnost rozšířeného senátu k rozhodování podle § 17 odst. 1 s. ř. s. V takové situaci rozšířený senát věc bez dalšího vrátí tříčlennému senátu k projednání a rozhodnutí.

## 3862

### Daňové řízení: rozložení důkazního břemene při změně tvrzení a limity zásady materiální pravdy v daňovém řízení

#### Daň z přidané hodnoty: řetězové dodávky překračující intrakomunitární hranici i vnější celní hranici EU

k § 92, § 140 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění zákona č. 344/2013 Sb.

**I.** V případě změny tvrzení oproti daňovému přiznání daňový subjekt není povinen nést důkazní břemeno k původnímu tvrzení. Není povinen ani prokazovat nepravdivost původního tvrzení, nebyla-li dosud podle něj vyměřena daň (např. podle § 140 odst. 1 daňového řádu).

**II.** Ve vztahu k rozhodným okolnostem, u nichž zákon rozložení důkazního břemene ve výčtu v § 92 odst. 3 a 5 daňového řádu výslovně neupravuje, se uplatní zásada materiální pravdy, a je to správce daně, jemuž zákon v obecnosti uložil na bedra (§ 92 odst. 2, resp. § 1 odst. 2 daňového řádu) povinnost zjistit rozhodné skutečnosti pro správné stanovení daně co nejdříve, kdo musí k jejich zjištění obstarat též potřebné důkazní prostředky, a to případně i za pomoci výzvy směřované daňovému subjektu či jiným osobám (§ 92 odst. 4, § 93 odst. 4 či § 96 odst. 1 daňového řádu) a kdo v konečném důsledku zodpovídá za jejich neúplné zjištění.

**III.** Teprve pokud počet dodání v řetězci je vyšší než počet přeprav překračujících hranici mezi členskými státy, popř. celní hranici EU, je třeba jednotlivé přepravy přiřadit některým z dodání v řetězci za pomoci kritérií popsanych v judikatuře Soudního dvora Evropské unie a pomocí toho rozlišit, která dodání jsou lokální a podléhají DPH, a která jsou od DPH osvobozena.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2018, čj. 48 Af/31/2016-40)<sup>\*)</sup>

**Prejudikatura:** rozsudky Soudního dvora ze dne 3. září 2015, *Fast Bunkering Klaipėda*, C-562/13, a ze dne 26. července 2017, *Toridas*, C-386/16.

**Věc:** Komanditní společnost V. A. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o osvobození plnění od DPH.

Specializovaný finanční úřad (dále jen „správce daně“) dne 11. 8. 2014 provedl u žalobkyně místní šetření v návaznosti na opakovaná zjištění, že žalobkyně vykazuje v měsíčních daňových příznáních podstatně vyšší hodnotu vývozu, než uvádí celní správa v centrálním registru JSD. V rámci místního šetření konaného za účelem ověření údajů uvedených v daňovém příznání žalobkyně k DPH za zdaňovací období červen 2014 předložila daňovou evidenci k vykázaným vývozům a související žalobkyni vystavené faktury. Následně ještě žalobkyně dne 14. 8. 2014 správci daně poslala neúplný přehled JSD vztahujících se k těmto fakturám s tím, že část zboží byla proclívána zákazníky a část souvisí s vrácením zboží dodavateli sídlícím mimo EU.

Dne 19. 8. 2014 správce daně žalobkyni adresoval výzvu k odstranění pochybností, zda se u vykázaných vývozů skutečně jedná o vývoz zboží, přičemž požadoval předložení rozhodnutí celního úřadu o vývozu zboží do třetí země, jimiž byl celním úřadem potvrzen výstup zboží z území EU, popř. dalších důkazních prostředků prokazujících uskutečnění plnění osvobozených od DPH podle § 66 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění zákonného opatření senátu č. 344/2013 Sb. (dále jen „zákon o DPH“).

Dne 11. 11. 2014 správce daně sepsal úřední záznam o průběhu postupu k odstranění pochybností, v němž uznal jako prokázanou pouze část deklarovaných vývozů. Konstatoval, že u zbývajících vývozů nebylo prokázáno dodání do jiného členského státu, a proto k těmto zdanitelným plněním byla vyčíslena DPH.

Žalobkyně se bránila odvoláním, v němž konstatovala, že z důvodu vysoké administrativní náročnosti získala důkazní prostředky až po lhůtě, v níž mohla navrhnout další dokazování ve věci.

Žalovaný v návaznosti na to uložil dne 15. 5. 2015 správci daně, aby podle § 115 odst. 1 daňového řádu doplnil dokazování. Ten vyzval žalobkyni, aby prokázala, že zboží bylo dodáno do jiného členského státu, např. písemným prohlášením pořizovatele nebo zmocněné třetí osoby, že zboží bylo přepraveno do jiného členského státu, aby doložila, že zboží vystoupilo z území EU na území třetí země, a aby předložila CMR potvrzené příjemcem. Správce daně dále požadoval předložit jiné důkazní prostředky potvrzující výstup zboží z EU a soupis opraveného a sešrotovaného zboží spolu s případnými protokoly o škodě, opravné doklady vystavené dodavatelem spolu se související daňovou evidencí a údajem, v jakém daňovém příznání byly uplatněny. Správce daně též požadoval přesně označit navržené svědky a uvést, co konkrétně by měli dosvědčit.

Žalobkyně následně dne 30. 7. 2015 předložila rozsáhlý soubor podkladů zkompletovaný podle jednotlivých faktur ke sporným transakcím a vysvětlila, jak lze ověřit vzájemnou souvislost těchto dokladů. Pokud by měl správce daně nadále pochybnosti, žalobkyně navrhla, aby přistoupil k mezinárodnímu dožádání a ověřil příslušné JSD u německého, resp. nizozemského celního úřadu. Protože tím měla žalobkyně skutkový stav za dostatečně prokázaný, již nenavrhovala výslech dříve označených svědků, kteří by mohli potvrdit uvedené skutečnosti i způsob spolupráce mezi žalobkyní a P. včetně realizace třídění dodaných výrobků v závodě žalobkyně. Přesto v závěru žalobkyně sdělila svou připravenost na výzvu správce daně předložit v případě pochybností další důkazní prostředky.

Žalovaný dne 12. 8. 2016 vydal rozhodnutí, jímž odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí správce daně potvrdil. V odůvodnění konstatoval, že v souladu s § 66 zákona o DPH je dodání zboží osvobozeno z titulu jeho vývozu, jestliže jsou splněny 4 podmínky: 1) zboží bylo propuštěno do jednoho z celních režimů uvedených v § 66 odst. 1 zákona o DPH, 2) zboží vystoupilo z území EU, 3) vývoz zboží byl prokázán a 4) zboží bylo odesláno nebo přepraveno z tuzemska do třetí země prodávajícím, kupujícím nebo jimi zmocněnou osobou, jestliže kupující nemá v tuzemsku sídlo, místo pobytu ani provozovnu. Pokud nejsou tyto podmínky splněny, je plátcem povinen přiznat daň v tuzemsku k datu dodání zboží, či k datu přijetí úplaty za toto zboží podle toho, co nastane dříve. Pro osvobození zboží z důvodu dodání do jiného členského státu pak podle žalovaného musí být

<sup>\*)</sup> Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 21. 1. 2019, čj. 4 AfS 298/2018-49.

splněny 3 podmínky: 1) zboží musí být dodáno osobě registrované k dani v jiném členském státě, 2) musí být odesláno či přepraveno do jiného členského státu a 3) doprava musí být zajištěna prodávajícím, pořizovatelem, nebo jimi zmocněnou třetí osobou. Žalovaný dále připomněl, že podle rozsudku Soudního dvora ze dne 27. září 2007, *Téleos a další*, C-409/04, skutečnost, že pořizovatel v členském státě určení příznal pořízení zboží z jiného členského státu, představuje pouze doplňující, nikoliv však určující důkaz toho, že zboží skutečně opustilo území členského státu dodání. Odkázal též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2010, čj. 8 Afs 14/2010-195, č. 2172/2011 Sb. NSS, z nějž vyplývá, že důkazní břemeno o dodání zboží do jiného členského státu leží na daňovém subjektu, a je proto na něm, aby si zajistil potřebné doklady, které mu umožní dodání do jiného členského státu prokázat. Pokud k dodání došlo, ale nebyla prokázána jeho intrakomunitární povaha, bylo podle uvedeného rozsudku plnění správně posouzeno jako tuzemské dodání zatížené daní na vstupu.

Pokud žalobkyně namítala neúplně zjištěný skutkový stav, žalovaný konstatoval, že bylo plně na ní, jaké důkazní prostředky předloží a jak bude na výzvy správce daně reagovat. Žalobkyně však se správcem daně řádně nespolupracovala a nepodala návrh na pokračování v dokazování, ačkoliv jí k tomu správce daně poskytl dostatek prostoru. Žalovaný dále citoval z judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž to má být řízení v prvním stupni, v němž má být těžiště skutkového zjišťování v daňovém řízení, přičemž možnost změny platebního výměru v odvolacím řízení neznamená, že by daňový subjekt mohl vyčkávat s návrhy důkazů až na odvolací fázi daňového řízení. V odvolacím řízení tak daňový subjekt nemůže navrhopvat provádění stále nových a nových důkazů a prodlužovat tak délku řízení, protože toto řízení slouží k odstranění vad, jichž se dopustil správce daně prvního stupně, a není řízením nalézacím.

Žalobkyně se žalobou u Krajského soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 8. 2016.

Žalobkyně žalovanému vytýkala, že napadené rozhodnutí vychází z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, neboť ačkoliv v odvolacím řízení předložila a navrhla provedení četných důkazních prostředků způsobilých prokázat naplnění hmotněprávních podmínek pro osvobození plnění od DPH, žalovaný tyto důkazy neprovedl a bez jasného vysvětlení uzavřel, že žalobkyně neunesla své důkazní břemeno. Žalovaný přitom ani neshromáždil důkazy vyvracející důkazní prostředky předložené žalobkyní, ani neprokázal a neodůvodnil, proč mají být sporná plnění předmětem daně v tuzemsku ve smyslu zákona o DPH a mají být zahrnuta do daňového základu za zdaňovací období červen 2014.

Žalobkyně zdůraznila, že pro dokazování v odvolacím řízení platí stejné principy jako pro dokazování před správcem daně. Žalovaného tak podle § 92 odst. 5 písm. c) daňového řádu tížilo důkazní břemeno, pokud jde o prokázání skutečností vyvracejících věrohodnost, průkaznost, správnost či úplnost povinných záznamů, listin a dalších důkazních prostředků předložených žalobkyní, to však podle žalobkyně neunesl. Napadené rozhodnutí navíc není opřeno o žádné důkazy a ani nijak neargumentuje k otázce, proč mají být sporná plnění podle žalovaného předmětem daně v tuzemsku.

Pokud měl snad žalovaný pochyby o naplnění hmotněprávních podmínek pro osvobození dodání zboží do jiného členského státu, žalobkyně v odvolacím řízení navrhla k důkazu ještě vývozní celní deklarace celní správy v Německu týkající se následného vývozu zboží německým odběratelem, které dokládají, že se zboží nacházelo na území Německa, a výsledky zaměstnance odběratelem určeného skladu v Německu a zaměstnankyně odběratelem určeného přepravce. Žalovaný však tyto důkazy odmítl s tím, že má skutkový stav za dostatečně prokázáný, a nevyžádal si ani obvyklým postupem součinnost německého správce daně, který by mohl potvrdit, jak jsou sporná plnění vykazována v Německu. Žalovaný následně uzavřel, že žalobkyně neunesla důkazní břemeno ve vztahu k naplnění hmotněprávních podmínek pro osvobození dodání zboží do jiného členského státu, ačkoliv jí neprovedením navržených důkazů jeho unesení znemožnil.

Pro závěr žalovaného o úmyslu žalobkyně převést právo nakládat se zbožím jako vlastníkem přímo na koncového indického odběratele nebyl podle žalobkyně opatřen jakýkoliv důkaz a stejně je důkazně nepodložené i jeho tvrzení, že právo nakládat se zbožím jako vlastníkem nemohlo na německého odběratele vůbec přejít. K dodání zboží došlo podle dodací podmínky již v R. a prohlášení odběratele jednoznačně prokazuje, že došlo k jeho dodání do Německa. Dopravení zboží do Indie, resp. jeho vývoz z území EU prokázány nejsou. To však již žalobkyni prokazovat nepřísluší, neboť k takovému dodání již došlo mimo obchodní vztah mezi žalobkyní a jejím německým

odběratelem. Žalobkyně přitom připomněla, že ani doložky Incoterms, ani označení finální destinace na právních dokumentech neumožňují bez dalšího usuzovat na to, kdy a na koho bylo převedeno právo nakládat se zbožím jako vlastník. Je ovšem pravdou, že ekonomické vlastnictví by zpravidla nemělo přejít později než v okamžiku dodání dle dodací podmínky, neboť tím jsou dispoziční práva a rizika obvykle převedena na kupujícího.

Žalovaný navíc v dané věci vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, protože v odůvodnění napadeného rozhodnutí hovoří o (žalobkyní tvrzeném) řetězovém obchodu, ačkoliv žalobkyně tvrdila a stále tvrdí, že v daném případě se jednalo o přímou dodávku odběratelům ve třetích zemích. Pokud přitom měl žalovaný pochyby o naplnění hmotněprávních podmínek pro osvobození vývozu zboží od DPH, žalobkyně navrhovala provést důkaz písemným potvrzením odběratelů ze třetích zemí o přijetí zboží a výsledkem zaměstnance společnosti provozující logistický sklad, přes nějž bylo zboží převáženo. Žalovaný však tyto důkazy neprovedl s odůvodněním, že má skutkový stav za dostatečně prokazaný. Následně však žalobkyni zcela nepřipustně klade k tíži to, že neprokázala, že se jedná o vývoz.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž se prakticky shodnou argumentací žalobkyně již zabýval. Žalovaný zdůraznil, že v případě řetězových obchodů je nutno danou transakci podrobit testu přiřazení dopravy jednomu plnění ve smyslu rozsudků Soudního dvora ze dne 6. dubna 2006, *EMAG Handel Eder*, C-245/04, a ze dne 16. prosince 2010, *Euro Tyre Holding*, C-430/09. Žalovaný odkázal také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2014, čj. 3 Afs 41/2014-46, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že pro osvobození od daně v rámci dodání zboží do jiného členského státu není podstatné, zda právo nakládat se zbožím jako vlastník bylo převedeno ve státě prodávajícího, či ve státě kupujícího, podstatné je jen to, zda právo nakládat se zbožím jako vlastník skutečně bylo převedeno a že zboží bylo do jiného členského státu fyzicky přepraveno. Vzhledem k tomu, že v daném případě bylo zboží podle tvrzení žalobkyně dodáno německému odběrateli, resp. jeho smluvnímu přepravci na paritě FCA R., je místem plnění tuzemsko. Z předložených dodacích listů a CMR je pak patrné, že žalobkyně na nich figuruje jako odesílatel a příjemcem je společnost se sídlem v Indii. Spisový materiál naopak neobsahuje žádné doklady, které by mapovaly žalobkyní tvrzenou přepravu vztahující se k obchodním transakcím mezi žalobkyní a německým odběratelem. Žalobkyně tudíž neprokázala podmínky pro osvobození ani podle § 64 (dodání do jiného členského státu), ani podle § 66 (vývoz) zákona o DPH, a žalovaný tak správně tato deklarovaná plnění posoudil jako zdanitelná.

V replice žalobkyně namítla, že žalovaný hodnotil předložené důkazy účelově zavádějícím způsobem. Výklad žalovaného odporuje ustálené judikatuře Soudního dvora (věc *Euro Tyre Holding*) a Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 22. 12. 2016, čj. 2 Afs 155/2016-70), podle níž musí být určení plnění, jemuž má být v rámci řetězové dodávky přičtena přeprava, provedeno s ohledem na celkové posouzení všech okolností projednávaného případu, a ne jen s ohledem na tzv. kritérium organizace přepravy. V tomto směru žalobkyně s odkazem na judikaturu Soudního dvora (věc *EMAG Handel Eder*, C-245/04, věc *Teleos a další*, C-409/04, a rozsudek ze dne 27. září 2007, *Twob International*, C-184/05) a Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 4. 9. 2014, čj. 3 Afs 41/2014-46) opakuje, že pro naplnění hmotněprávních podmínek pro osvobození od DPH při dodání zboží do jiného členského státu není rozhodující, kde k převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník dojde, podstatné je, že zboží je fyzicky přemístěno z území České republiky. Žalovaný přitom uplatňuje nesmyslnou argumentaci, pokud ve vyjádření k žalobě nejprve uvádí, že zboží bylo dodáno v tuzemsku německému odběrateli a současně výslovně tvrdí, že na tohoto odběratele nemohlo přejít právo nakládat se zbožím jako vlastník, protože tím by vůbec nedošlo k dodání zboží. Své tvrzení komu a kde mělo být předmětné zboží v České republice dodáno, ovšem žalovaný ničím nedokládá a důkazy navržené žalobkyní bez náležitého odůvodnění odmítá provést. Přitom žalovaný ani správce daně nezpochybnili, že by v souvislosti s daným plněním došlo k jakémukoliv zkrácení daňové povinnosti. Odepřením osvobození od DPH u daných plnění tak žalovaný narušuje princip neutrality DPH, protože vyžaduje, aby tutéž daňovou povinnost nesla jak žalobkyně coby poskytovatel plnění, tak příjemce plnění dodaného do jiného členského státu.

Žalobkyně také připomněla, že žalovaný neprovedl jí navrhované důkazy a navíc opakovaně hovořil o řetězové transakci, ačkoliv takové tvrzení správce daně neodpovídá skutečnosti. Žalobkyně poukázala na poslední judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 25. 11. 2015, čj. 5 Afs 77/2015-43, a ze dne 22. 12. 2016, čj. 2 Afs 155/2016-70), která zavrhlá klíčový význam tzv. kritéria organizace přepravy a s ním spojené myšlenky,

že každá osoba, která jako první převezme zboží do přepravy nebo přepravu zajišťuje, má být automaticky považována za prvního pořizovatele zboží.

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

### Z odůvodnění:

#### IV.

#### Posouzení žaloby krajským soudem

##### *Obecné právní posouzení*

(...)

[51] V případě deklarovaných řetězových dodání také nelze vyloučit ani možnost, že by správce daně mohl dojít k závěru, že ve skutečnosti k některým z deklarovaných dodání nedošlo, protože některé ze subjektů v tvrzeném řetězci nenabýly právo nakládat se zbožím jako s vlastním, resp. daňový subjekt ve vztahu k otázce nabytí práva nakládat se zbožím jako vlastník jeho deklarovaným odběratelem, tj. k otázce realizace dodání plátcí v jiném členském státě, neunesse důkazní břemeno (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 3. září 2015, *Fast Bunkering Klaipėda*, C-562/13). Při posouzení toho, zda určitý subjekt nabyl právo nakládat se zbožím jako vlastník, však nelze přehlížet skutečnost, že směrnice nevyžaduje, aby odběratel fyzicky převzal zboží, neboť o dvou na sebe navazujících dodáních uvažuje např. i v situaci tzv. trojstranných obchodů, při nichž zboží putuje přímo od prvotního dodavatele ke konečnému odběrateli ve třetím členském státě pouze na základě pokynu zprostředkujícího subjektu (srov. čl. 141 směrnice).

[52] Řetězec dodání ovšem může být také postupně doprovázen několika přepravami zboží. Čistě vnitrostátní přeprava samozřejmě není pro osvobození dodání zboží od DPH relevantní. Jiná situace by ovšem byla tehdy, pokud by zboží v rámci přepravy překročilo postupně několik hranic mezi členskými státy EU (např. dodání do Prahy, Kolína nad Rýnem a následně Rotterdamu) nebo pokud by kromě hranice mezi členskými státy byla překročena i celní hranice EU (např. dodání do Prahy a Drážďan následované dodáním procleného zboží na palubu lodi v Hamburku směřující do třetí země). V takovém případě by totiž na sebe mohla navazovat (v případě, že by bylo v mezikroku skutečně převedeno právo nakládat se zbožím jako vlastník na německého odběratele v Německu) dvě dodání do jiného členského státu (z České republiky do Německa a následně z Německa do Nizozemí) nebo dodání do jiného členského státu (z České republiky do Německa) a vývoz (z Německa na palubu exportní lodi). Je tedy třeba také rozlišit, zda řetězec dodání byl doprovázen jedinou přepravou, nebo několika (z hlediska směrnice relevantními) přepravami, jež na sebe navazují, přičemž kritéria pro rozlišení situací, jež je třeba právně posoudit jako dvě navazující přepravy, a situací, jež mají povahu jediné přímé přepravy (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 26. července 2017, *Toridas*, C-386/16), při níž mezičlánek z jiného členského státu nenabyl právo nakládat se zbožím jako vlastník, resp. sice nabyl, ale byl povinen se registrovat k dani v členském státě původu zboží, či v členském státě konečného dodání zboží, musí nastínit v první řadě správce daně. Teprve následně se k nim může podrobněji vyjádřit správní soud.

[53] Teprve pokud počet dodání v řetězci je vyšší než počet přeprav překračujících hranici mezi členskými státy, popř. celní hranici EU, je třeba jednotlivé přepravy přiřadit některým z dodání v řetězci a rozlišit, která dodání jsou lokální a podléhají DPH, a která jsou od DPH osvobozena. (...)

[57] Pokud jde o rozložení důkazního břemene v daňovém řízení, to je ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu popisováno následně (viz rozsudek ze dne 19. 1. 2017, čj. 1 Afš 87/2016-45): „*Daňové řízení je tedy postaveno na zásadě, že každý daňový subjekt má povinnost daň přiznat, tzn. že nese břemeno tvrzení, a povinnost svá tvrzení doložit, tzn. že nese břemeno důkazní. Svá tvrzení daňový subjekt prokazuje zejména svým účetnictvím a jinými povinnými evidencemi a záznamy (srov. rozsudky ze dne 30. 1. 2008, čj. 2 Afš 24/2007-119, č. 1572/2008 Sb. NSS, ze dne 16. 7. 2009, čj. 1 Afš 57/2009-83, nebo ze dne 8. 7. 2010, čj. 1 Afš 39/2010-124).*

[71] *Daňový subjekt unese své důkazní břemeno, pokud předloží správci daně účetnictví splňující požadavky stanovené zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, zejména pokud jde o jeho správnost, úplnost, průkaznost a srozumitelnost. Současně je však třeba respektovat soulad skutečného stavu se stavem formálně právním (rozsudek ze dne 26. 1. 2011, čj. 5 AfS 24/2010-117). I když daňový subjekt předloží formálně bezvadné účetní doklady, správce daně může vyjádřit pochybnosti týkající se věrohodnosti, průkaznosti, správnosti či úplnosti účetnictví a jiných povinných záznamů. V tomto ohledu správce daně tíží důkazní břemeno ve vztahu k důvodnosti jeho pochyb. Správce daně nemá povinnost prokázat, že údaje o určitém účetním případě jsou v účetnictví daňového subjektu zaznamenány v rozporu se skutečností, je však povinen prokázat, že o souladu se skutečností existují vážné a důvodné pochyby (srov. výše uvedený rozsudek čj. 2 AfS 24/2007-119).*

[72] *Pokud správce daně shora uvedené skutečnosti prokáže, důkazní břemeno přechází zpět na daňový subjekt, který je povinen doložit pravdivost svých tvrzení a průkaznost, věrohodnost a správnost účetnictví ve vztahu k danému obchodnímu případu, popř. svá tvrzení korigovat. Tyto skutečnosti bude daňový subjekt prokazovat zpravidla jinými důkazními prostředky než vlastním účetnictvím (srov. výše zmiňované rozsudky čj. 1 AfS 39/2010-124, či čj. 2 AfS 24/2007-119).*

[73] *Ve vztahu k dani z přidané hodnoty Nejvyšší správní soud ustáleně judikuje, že ani doklady se všemi požadovanými náležitostmi nemusí být dostatečným podkladem pro uznání nároku na odpočet, není-li zároveň prokázáno, že k uskutečnění zdanitelného plnění opravdu došlo (rozsudek ze dne 16. 3. 2010, čj. 1 AfS 10/2010-71). Aby mohla být daňovému dokladu přisouzena důkazní hodnota ve smyslu § 73 odst. 1 zákona o DPH, musí odrazet i faktickou stránku věci, tj. přijetí zdanitelného plnění. Daňový subjekt musí prokázat nejenom to, že k uskutečnění plnění opravdu došlo, ale i to, zda toto plnění uskutečnila osoba (plátce daně), která je jako poskytovatel plnění uvedena v dokladu, který daňový subjekt k prokázání svého tvrzení předkládá (rozsudek ze dne 30. 8. 2005, čj. 5 AfS 188/2004-63). Pokud správce daně vzniknou pochybnosti ohledně správnosti určitého daňového dokladu, resp. pochybnosti o uskutečnění zdanitelného plnění, daňový doklad shora uvedenou důkazní hodnotu ztrácí a nárok na odpočet daně je třeba prokázat jinými způsoby předvídanými daňovým řádem (výše uvedený rozsudek čj. 1 AfS 10/2010-71).“*

[58] *Pokud jde dále o důsledky neunesení důkazního břemene, ty závisí na povaze tvrzené a prokazované skutečnosti. Prokazuje-li daňový subjekt své tvrzení, že přijal určité zdanitelné plnění a nárokuje k němu odpočet daně, důsledkem neunesení důkazního břemene je závěr, že zde nárok na odpočet není, protože takové zdanitelné plnění daňový subjekt nepřijal. Tvrdí-li, že uskutečnil dodání do jiného členského státu, jež je osvobozeno od DPH, a toto své tvrzení neprokáže, pak je takové plnění třeba považovat za zdanitelné plnění. V takové situaci totiž zůstává nesporné, že plnění proběhlo (to správce daně nerozporuje), a spor se zde vede pouze o splnění podmínek pro osvobození od DPH.*

[59] *S ohledem na skutečnost, že daňové řízení není koncentrováno, daňový subjekt může v průběhu daňového řízení svá tvrzení měnit. Změna tvrzení daňového subjektu v průběhu daňového řízení (včetně změny oproti tvrzením uplatněným prostřednictvím daňového příznání) může podle okolností podryvat důvěryhodnost nově uplatňovaných tvrzení a jím předkládaných účetních záznamů a povinných evidencí a sama může být v řadě případů dostačující pro to, aby správce daně oprávněně dospěl z hlediska § 92 odst. 5 písm. c) daňového řádu k závěru, že skutečnosti tvrzené daňovým subjektem je třeba prokázat jinak a že z údajů v účetnictví nelze vycházet. To však nic nemění na tom, že v případě změny tvrzení oproti daňovému příznání daňový subjekt není povinen nést důkazní břemeno k původnímu tvrzení. Nové tvrzení je přitom s ohledem na formulaci § 92 odst. 3 daňového řádu povinen prokazovat jen tehdy, jestliže tvrdí takovou skutečnost, která by musela být v daňovém příznání vykázána. Unese-li důkazní břemeno k novému tvrzení, z daňového řádu nelze dovodit, že by se mělo za podklad pro stanovení daně považovat původní tvrzení v daňovém příznání.*

[60] *S ohledem na neúplnost taxativního výčtu okolností, k nimž tíží důkazní břemeno daňový subjekt (§ 92 odst. 3 daňového řádu) a správce daně (§ 92 odst. 5 daňového řádu), zde však zůstává určitá skupina okolností, u nichž zákon rozložení důkazního břemene výslovně neupravuje. Ve vztahu k nim tak nezbyvá než uzavřít, že se na ně vztahuje zásada materiální pravdy a že je to správce daně, jemuž zákon v obecnosti uložil na bedra (§ 92 odst. 2, resp. § 1 odst. 2 daňového řádu) zjistit rozhodné skutečnosti pro správné stanovení daně co neúplněji, kdo musí k jejich zjištění obstarat potřebné důkazní prostředky, a to případně i za pomoci výzvy*

směřované daňovému subjektu či jiným osobám (§ 92 odst. 4, § 93 odst. 4 či § 96 odst. 1 daňového řádu), a kdo nese odpovědnost za jejich úplné zjištění.

(...)

## 3863

### Pozemní komunikace: výzva k odstranění reklamního zařízení

k § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 196/2012 Sb.

**Výzva k odstranění reklamního zařízení dle § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, musí jasně stanovit, komu je ukládána povinnost konat, v čem přesně tato povinnost spočívá, dokdy má být splněna a jaké mohou být následky jejího případného nesplnění. Právní úprava naopak nevyžaduje, aby jejím obsahem bylo rovněž uvedení úvah, na jejichž základě silniční správní orgán dospěl k závěru, že je splněna zákonem stanovená podmínka umístění reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2019, čj. 7 As 397/2018-35)

**Prejudikatura:** č. 3412/2016 Sb. NSS.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným CONING proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje o ochraně před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně je vlastníkem pěti reklamních zařízení umístěných na parcelách v katastrálním území Pražské Předměstí v obci Hradec Králové. Žalovaný jako silniční správní úřad ve věcech silnic I. třídy ji vyzval pěti samostatnými výzvami podle § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, k odstranění těchto reklamních zařízení, a to do 5 pracovních dnů od doručení jednotlivých výzev s tím, že v případě neodstranění zařízení přikročí žalovaný k jejich odstranění a likvidaci na náklady žalobkyně.

Proti výše uvedeným výzvám podala žalobkyně dne 11. 6. 2018 žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové, jíž se domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného.

Krajský soud rozsudkem určil, že napadené výzvy žalovaného k odstranění reklamních zařízení jsou nezákonným zásahem. Předmětem sporu mezi žalobkyní a žalovaným byla otázka, zda se reklamní zařízení vůbec nacházejí v ochranném pásmu silnice č. I/37, jako základního předpokladu pro vydání výzvy k jejich odstranění. Žalovaný v napadených výzvách bez dalšího konstatoval, že reklamní zařízení jsou umístěna v silničním ochranném pásmu bez povolení příslušným silničním správním orgánem. Z výzev a připojených mapových podkladů však nelze jednoznačně dovodit, že se předmětná reklamní zařízení nachází v silničním ochranném pásmu (resp. mimo souvisle zastavěné území obce), tedy skutečnosti, kterou žalobce od samého počátku zpochybňoval. Tento nedostatek výzev přitom nemohly zhojit odpovědi žalovaného na námitky žalobce či jeho vyjádření k žalobě. Krajskému soudu tedy nezbylo než konstatovat nepřezkoumatelnost žalobou napadených výzev spočívající v nedostatku jejich důvodů. Zbývající námitky žalobce neshledal krajský soud důvodnými.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Poukázal na to, že jím vydané výzvy byly dostatečně určité, neboť reklamní zařízení v nich byla identifikována parcelním číslem pozemku, na kterém se nachází, fotodokumentací a čitelnou mapou. Identifikace reklamních zařízení ostatně nečinila žádné obtíže ani žalobci, což je zřejmé z jeho reakcí a žalobních tvrzení. Požadavek krajského soudu, aby stěžovatel ve výzvách uváděl rovněž popis ochranného pásma, resp. hranice souvisle zastavěného území obce, jde nad rámec zákona. Na výzvy nelze klást takové nároky jako na rozhodnutí, tím by zcela ztratily svůj smysl. Jestliže žalobkyně začala zpochybňovat existenci silničního ochranného pásma po vydání výzev, nemohl na tuto námitku stěžovatel reagovat již ve výzvách samotných. Stěžovatel vydal na základě podkladů, které mu předalo k řešení Ředitelství silnic a dálnic, již desítky výzev s typově stejným mapovým výřezem a fotografiemi a vlastníci reklamních zařízení na

ně bez problémů reagovali. Ze stěžovatelem provedené rešerše elektronických úředních desek vyplynulo, že i jiné silniční správní úřady vydávají výzvy, které neobsahují popis a lokalizaci silničního ochranného pásma a souvisle zastavěného území obce, což doložil dvěma příklady.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasila s právním posouzením věci ze strany krajského soudu. Uvedla, že výzva k odstranění reklamního zařízení je toliko úkonem správního orgánu, proti němuž neexistuje řádný opravný prostředek. Jelikož jejím následkem může být odstranění a likvidace daného zařízení, je výzva způsobilá bezprostředně zasáhnout do majetkové sféry vlastníka zařízení. Jednou z jejích klíčových náležitostí je přítom požadavek, aby bylo reklamní zařízení zřízeno nebo provozováno v silničním ochranném pásmu. V tomto základním aspektu musí být proto výzva přiměřeně odůvodněná. Rozhodně nepostačuje, aby bylo ve výzvě paušálně a bez konkrétního upřesnění uvedeno, že se zařízení nachází v silničním ochranném pásmu. To překračuje meze správní diskrece. Vyzývanému by mělo být sděleno, proč se správní orgán domnívá, že se dané zařízení nachází v silničním ochranném pásmu. Nedostatek výzvy nemůže zhojit poukaz stěžovatele na to, že se jedná o běžnou praxi. Pokud by výzva obstála z hlediska odůvodnění, nemusel by krajský soud stěžovateli vytýkat nedostatky mapových výřezů.

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

### Z odůvodnění:

[10] Předmětem sporu je otázka, zda je silniční správní orgán ve výzvě vydané dle citovaného ustanovení povinen vymezit důvody, pro které se domnívá, že se předmětné reklamní zařízení nachází v silničním ochranném pásmu.

[11] Nejvyšší správní soud na úvod připomíná, že výzva k odstranění reklamního zařízení dle jeho judikatury představuje úkon podle části čtvrté správního řádu, proti kterému není přípustný řádný opravný prostředek (srov. rozsudek ze dne 19. 5. 2016, čj. 6 As 69/2016-39, č. 3412/2016 Sb. NSS, nebo ze dne 29. 9. 2016, čj. 9 As 130/2016-39). Z hlediska soudní ochrany je výzva v souladu s citovanou judikaturou považována za pokyn ve smyslu § 82 s. ř. s., jemuž se lze bránit prostřednictvím tzv. zásahové žaloby. Závěr o povaze výzvy k odstranění reklamního zařízení vychází z toho, že § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích nepočítá s vedením řízení a vydáním rozhodnutí podle části druhé správního řádu. Nejenže zákon nepočítá s tím, že by vydání výzvy předcházelo nějaké formalizované řízení, zákon neupravuje ani žádné formální náležitosti výzvy a nevymezuje ani její obsahové náležitosti. Nezbyvá než tyto dovodit ze smyslu a účelu dotčené právní úpravy.

[12] Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 6 As 69/2016-39 konstatoval, že z dobových pramenů nelze zjistit, jaké důvody zákonodárce vedly k přijetí právě takovéto koncepce právní úpravy odstraňování reklamních zařízení. Ke zpřísnění regulace reklamy v silničním ochranném pásmu totiž došlo pozměňovacími návrhy Hospodářského výboru Poslanecké sněmovny k novele č. 102/2000 Sb., přičemž ani poslanecká rozprava neposkytuje k této otázce podrobnější vysvětlení. Na druhou stranu je však v citovaném rozsudku uvedeno, že záměr zákonodárce je zjevný z konstrukce lhůt v § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích. Stanovil-li totiž zákonodárce pro odstraňování reklamních zařízení lhůty počítané v jednotkách dní, lze se důvodně domnívat, že absence formalizovaného postupu odráží požadavek, aby byla ochrana veřejného zájmu spočívajícího v odstranění překážek, které brání bezpečnosti a plynulosti silničního provozu zajištěna, co možná nejrychleji.

[13] Má-li pak výzva dle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích vyvolávat žádoucí účinky, tj. sloužit jako operativní a efektivní nástroj k bezprostřednímu zamezení protiprávního stavu a zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, je třeba, aby byla pro svého adresáta dostatečně určitá a jednoznačná. To znamená, že výzva musí jasně stanovit, komu je ukládána povinnost konat, v čem přesně tato povinnost spočívá, dokdy má být splněna a jaké mohou být následky jejího případného nesplnění. Těmto esenciálním obsahovým náležitostem přítom výzvy stěžovatele dostaly. Byly adresovány žalobkyni, přičemž v nich bylo vysvětleno, že se tak děje z důvodu zjištění, že je vlastníci jednotlivých reklamních zařízení. S odkazem na § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích jí v nich byla uložena povinnost k odstranění reklamního zařízení, které bylo identifikováno prostřednictvím označení pozemku, na němž se toto zařízení nachází. Žalobkyni byla dále stanovena lhůta, v níž je nezbytné uloženou povinnost splnit a poučení o následcích spojených s neodstraněním předmětného zařízení. K výzvě byl



současně přiložen výřez mapy s označením umístění zařízení a jeho fotografie zajišťující ztotožnění předmětného zařízení tak, aby toto nemohlo být zaměnitelné s jiným. Ze spisu je přitom zjevné, že založené výřezy map a fotografie jsou prostými kopiemi těch, které byly prostřednictvím datové schránky doručeny žalobkyni. Z těchto kopií tedy nelze usuzovat na kvalitu příloh, které žalobkyně obdržela. Stěžovatel v této souvislosti správně poukázal na to, že žalobkyně ve svých podáních ani v žalobě zasláné výřezy map a fotografie z hlediska jejich srozumitelnosti, čitelnosti či výpovědní hodnoty o umístění zařízení nezpochybňovala. Od počátku rozporovala jen závěr stěžovatele, že se reklamní zařízení nachází v silničním ochranném pásmu (dle jeho názoru se jedná o souvisle zastavěné území obce), resp. že se v případě výzev č. j. KUKHK-14415/DS/2018-1-Ma a č. j. KUKHK-14677/DS/2018-3-Ma, jedná o reklamní zařízení. Výzvy tedy byly formulovány srozumitelným a jasným způsobem tak, aby byla žalobkyně schopna bez obtíží seznat, co je po ní vyžadováno, případně na ně jinak kvalifikovaně reagovat (což konečnou učinila). Nelze tedy souhlasit s krajským soudem, že stěžovatel ve výzvách v podstatě jen konstatoval příslušná ustanovení zákona. Výzvami byla žalobkyni uložena jasně formulovaná konkrétní povinnost.

[14] Právní úprava výzvy k odstranění reklamního zařízení dle Nejvyššího správního soudu naopak nevyžaduje, aby jejím obsahem bylo rovněž uvedení úvah, na jejichž základě správní orgán dospěl k závěru, že je splněna zákonem stanovená podmínka umístění reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu. Výzva je toliko operativním nástrojem pro neprodlené zamezení zjištěného protiprávního stavu. Jejím vydání nepředchází žádné formalizované řízení. Nejedná se o rozhodnutí, jehož obsah, forma a náležitosti by byly stanoveny v § 67–69 správního řádu. Zákon předpokládá, že vlastník bude na výzvu reagovat faktickým úkonem a nepřipouští proti ní žádný řádný opravný prostředek. Vydá-li tedy správní orgán předmětnou výzvu, implicitně tím tvrdí, že se zabýval všemi zákonnými podmínkami a tyto považuje za splněné. Vyhodnocení, zda podmínky byly skutečně splněny, nebo došlo ze strany správního orgánu k excesu, je již podstatou meritorního soudního přezkumu zákonnosti postupu dotčeného správního orgánu, jelikož zásahová žaloba je jedinou formou ochrany vlastníka reklamního zařízení.

[15] V daném případě není pochyb o tom, že žalobkyně je vlastníci reklamních zařízení, která jsou umístěna v bezprostřední blízkosti silnice I/37 bez příslušného povolení. Žalobkyně nicméně rozporuje, že jsou tato reklamní zařízení umístěna v silničním ochranném pásmu tak, jak jej definuje § 30 zákona o pozemních komunikacích, respektive že se v případě dvou výzev jedná o reklamní zařízení. Rozporuje tedy splnění hmotněprávních podmínek pro vydání výzvy, které vyplývají přímo ze zákona. Žalobkyně přitom ve svých podáních předestřela vlastní náhled na interpretaci dotčených ustanovení zákona, především pak zpochybnila otázku vzniku silničního ochranného pásma a jeho existence v blízkosti zastavěného území obce. To, že stěžovatel ve výzvě nevysvěttil, jak on chápe dotčenou právní úpravu, a nevypořádal všechny myslitelné aspekty její aplikace, tedy zjevně nijak neomezovalo žalobkyni v její procesní obraně. Žalobkyně jako vlastnice reklamního zařízení nebyla tímto postupem nijak dotčena na svých procesních právech a mohla bez omezení přednést konkrétní námitky, proč považuje závěr správního orgánu o splnění zákonných podmínek pro vydání výzvy v dané věci za nesprávný.

## 3864

### Ochrana osobních údajů: zveřejnění rozsudku s neanonymizovanou osobou

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

**Zveřejnění vyhlášeného rozsudku na internetových stránkách soudu, v němž není anonymizována osoba, která systematicky vystupuje ve správních řízeních jako zmocněnec a čerpá z této činnosti prospěch, není nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2019, čj. 9 As 429/2018-35)

**Prejudikatura:** č. 927/2006 Sb. NSS, nálezy Ústavního soudu č. 143/2002 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 512/02), č. 299/2004 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 38/02), č. 209/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 453/03) a č. 123/2010 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 2/10).

**Věc:** Petr Kocourek proti Nejvyššímu správnímu soudu o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobu na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím ve zveřejňování jeho osobních údajů v rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 7. 12. 2016, čj. 52 A 30/2016-115, na webových stránkách žalovaného (dále jen „zveřejněný rozsudek“). Rozsudek zveřejněný na webu žalovaného totiž na straně 6 odůvodnění obsahuje žalobcovo jméno a přijetí v souvislosti s tvrzením, že žalobce je ředitelem společnosti FLEET Control, s. r. o., která vystupovala jako zmocněnec osoby obviněné ze spáchání přestupku a která poskytuje tzv. „*pojištění proti pokutám*“ na webové stránce [www.nechcipokutu.cz](http://www.nechcipokutu.cz); dále uvedený rozsudek obsahuje tvrzení, že žalobce sám také vystupuje v obdobných řízeních o přestupku jako obecný zmocněnec a že je manažerem různých projektů nabízejících tzv. „*pojištění proti pokutám*“ (např. Motoristická vzájemná pojišťovna a Řešíme pokuty, o. s.) a spolu se svým bratrem Jiřím je dostatečně znám svým účelovým a obstrukčním jednáním. Žalobce proto požadoval, aby krajský soud žalovanému uložil zákaz pokračovat ve zveřejňování jeho osobních údajů. V případě, že žalovaný od tohoto jednání upustí, domáhal se žalobce toho, aby krajský soud deklaroval, že zveřejňování žalobcových osobních údajů žalovaným bylo nezákonné.

Krajský soud žalobu zamítl. Za splněnou označil podmínku aktivní legitimace žalobce i pasivní legitimace žalovaného, který při zveřejňování rozsudku jiného soudu jednal v rámci zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, takže vykonával veřejnoprávní kompetence mimo výkon soudnictví. Konstatoval, že přípustnost žaloby zde nelze podmiňovat vyčerpáním jiného prostředku nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., neboť právní řád ve vztahu k uveřejňování rozhodnutí správních soudů ze strany žalovaného nenabízí žádný formalizovaný prostředek nápravy.

Z hlediska důvodnosti žaloby krajský soud připomněl, že publikace judikatury má zejména dva cíle: jednak umožňuje kontrolu a transparentnost rozhodování soudů a kromě toho je nástrojem sjednocování rozhodovací praxe orgánů veřejné moci, zejména soudů. Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích odůvodňoval ve zveřejňovaném rozsudku závěr ohledně nevěrohodnosti a nedůvodnosti jím řešené žalobní argumentace vazbou žalobce na FLEET Control, s. r. o., na osoby, jež se na činnosti FLEET Control, s. r. o., podílejí, a na způsob, jakým tak činí. Bez toho, že by takové odůvodnění bylo uveřejněno jako celek, nemuselo by o konkrétních důvodech rozhodování v individuální věci přinášet dostatečnou informaci. Jednání soudů ve správním soudnictví jsou ostatně zásadně veřejná a rozsudek je vždy vyhlášen veřejně. Informace, jejichž zveřejnění nyní žalobci vadilo, pod žádnou výlukou z veřejnosti nespádají. Všeobecná možnost seznámení se se skutkovými detaily věci projednávané soudem, včetně pohledu soudu na aktivity předcházející jeho rozhodování, jež souvisejí se způsobem procesní obrany toho, kdo řízení vyvolal, je především důsledkem zásady veřejnosti rozhodování soudů. Je-li soudnictví vystavěno na zásadě veřejnosti, pak účastníci řízení, kteří se na soudy obracejí, včetně zmocněnců v řízeních před soudy a v předcházejících správních řízeních, opouštějí v důsledku svých vlastních aktivit svůj soukromý prostor, a jejich právo na soukromí je tedy nutně a legitimně limitováno právě zásadou veřejnosti jednání soudu. Navíc zveřejněný rozsudek pojednává výlučně o profesních aktivitách žalobce, které sám žalobce veřejně prezentuje. Je to tedy právě žalobce, kdo do veřejného prostoru sám vstupuje svými profesními aktivitami a zveřejněná součást odůvodnění rozsudku tyto jeho aktivity v žádném ohledu nepřesahuje; o ničem jiném než o nich se ve vztahu k žalobci zveřejněné odůvodnění rozsudku nezmiňuje. Na žalobce a na jeho oborově známé aktivity je třeba nahlížet jako na profesní aktivity jakékoli jiné známé osoby, jejíž údaje v souvislosti s nimi nepodléhají nutně anonymizaci. Postup žalovaného tedy žádný znak nezákonnosti nevykazoval.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost pro nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem.

Trval na tom, že snaha zveřejňovat soudní rozhodnutí nevede k nutnosti zveřejňovat je včetně osobních údajů, naopak jejich sdělnost by neutrpěla, pokud by tyto osobní údaje byly anonymizovány. Nepřízná-li soud

určité právo proto, že obecný zmocněnec provedl „obstrukci“, pak je z hlediska kontroly veřejnosti zcela nepodstatné, o kterého zmocněnce se jednalo, neboť lze očekávat, že by soud rozhodl stejně v případě, že by danou obstrukci učinil jakýkoli jiný zmocněnec nebo např. jakýkoli jiný zmocněnec, který ji učinil opakovaně. Účelu kontroly soudního rozhodování je tedy možné dosáhnout zveřejněním plně anonymizované verze rozsudku. Názor krajského soudu by znamenal, že by všechny osobní údaje, a to i o žalobcích, případně v trestním řízení o odsouzených či svědčích, měly být zveřejněny. Každý je totiž vždy souzen jinak právě v návaznosti na to, o koho se jedná, neboť ve správním trestání i v trestním řízení se zohledňuje jak věk, tak osoba pachatele a rovněž věrohodnost svědka se přezkoumává právě s ohledem na skutečnost, o koho jde. Podle stěžovatele to však není potřeba, protože zmiňuje-li zveřejněný rozsudek údajně praktiky zmocněnce, pak nebylo rozhodné, kdo byl tento zmocněnec, ale jaké praktiky uplatňoval.

Stěžovatel nesouhlasí ani s úvahou, že má-li veřejnost možnost seznámit se s jeho osobními údaji při veřejném vyhlášení rozsudku či veřejném projednání věci před soudem, pak má soud následně právo rozsudek neomezeně zveřejňovat. Pokud by názor krajského soudu platil, pak by nebyl ani v jiných řízeních důvod anonymizovat osobní údaje účastníků řízení, svědků a dalších osob, když se s nimi mohl kdokoli seznámit při projednání věci či veřejném vyhlášení rozsudku. Nelze navíc srovnávat veřejné vyhlášení rozsudku a neohraňované a trvající zveřejňování osobních údajů. To je zásahem do práva na soukromí nepřiměřeným snaze o naplnění práva na spravedlivý proces, práva na kontrolu soudní moci ze strany veřejnosti a práva na informace, které lze naplnit i uveřejněním anonymizované verze rozsudku. Skutečnost, že soud vyhlásí rozsudek veřejně, avšak pro reálně velmi omezený počet lidí, kteří nadto nesmí dále zveřejňovat osobní údaje, které se v této souvislosti dozvěděli, nelze zaměňovat za právo soudu informovat o takovém rozsudku permanentně, opakovaně, jiným způsobem a ve větší intenzitě. Platil-li by názor krajského soudu, pak by soudy mohly na webu zveřejňovat veškeré osobní údaje všech svědků, účastníků a dalších osob nebo by soud mohl vyhlášení rozsudku například promítat v budově soudu či například na festivalu, a to opakovaně, či dokonce permanentně.

O stěžovateli bylo navíc v rozsudku zveřejněno více než údaj o jeho profesní aktivitě, a zároveň více, než o sobě sám zveřejňuje v rámci práva na informační sebeurčení. Stěžovatel o sobě nikdy neprohlásil, že je manažerem spolku „*Řešíme pokuty*“, ostatně taková informace není pravdivá. Rovněž o sobě nikdy veřejně neprohlásil, že má bratra, který se jmenuje Jiří. Navíc dle čl. 4 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. 4. 2016, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů, dále jen „nařízení GDPR“), má stěžovatel právo na ochranu i proti zveřejnění svého jména.

S ohledem na uvedené navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Krom toho on a jeho advokát vyjádřili nesouhlas s vyvěšením svých osobních údajů na webových stránkách Nejvyššího správního soudu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti připomněl, že žaloba proti nezákonnému zásahu zde nemohla být prostředkem, jak změnit či zpochybnit odůvodnění zveřejněného rozsudku. Ve vztahu k přiměřenosti stěžovatelova práva na soukromí a ochranu osobních údajů uvedl, že je nutné přihlídnout ke stěžovatelově vlastní veřejné prezentaci, v jejíž důsledku je veřejně známou osobností, a musí snést vyšší míru zásahu do práva na soukromí. Navíc se svou aktivitou staví do pozice blízké advokátovi, jak plyne i z jeho videí. Jména advokátů se ovšem v soudních rozhodnutích zásadně neanonymizují, jak plyne např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2012, čj. 9 Ans 5/2012-29. Ze všech těchto důvodů navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta. Informace obsažené ve zveřejněném rozsudku se dotýkají stěžovatelových profesních aktivit, a nemohou tedy zasáhnout do jeho práva na soukromí. Uvedení jeho jména ve zveřejněném rozsudku bylo nutné, neboť bez něj by bylo odůvodnění neúplné, nekonkrétní a nevypovídající o všech důvodech rozhodování soudu, mezi něž zde patřilo právě to, že v řízení vystupovala společnost FLEET Control, s. r. o., která je spojena se stěžovatelem.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

## III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že předmětem kasačního přezkumu není obsah odůvodnění zveřejněného rozsudku, tedy jeho pravdivost či vhodnost. Předmětem přezkumu je nyní pouze otázka tvrzeného nezákonného zásahu spočívajícího ve zveřejnění s úplným, tedy neanonymizovaným, odůvodněním. Stěžovatel přitom nenapadá samotný fakt zveřejnění rozsudku na internetových stránkách žalovaného, ale pouze uvedení svého jména v neanonymizované podobě v několika pasážích na jeho straně 6.

[12] Tato stěžovatelem kritizovaná část strany 6 zveřejněného rozsudku zní: „*Ústní jednání a další dokazování, např. ohledání na místě, by do řízení nevneslo žádné nové skutečnosti, přičemž žalobcem uvedená překvapivá verze o tom, že v době spáchání přestupků řídil vozidlo on (v případě jednoho přestupku dokonce odchytil volně pobíhajícího psa), je zjevně účelová a krajskému soudu je z jeho rozhodovací činnosti (srov. např. ve věci řešené pod sp. zn. 52 A 100/2015) známo, že zmocněncem žalobce společnost FLEET Control, s. r. o. tuto verzi v různé podobě používá opakovaně v obdobných řízeních o tomto správním deliktu (např. že se žalobci udělalo špatně, že zaparkoval z důvodů krvácení z nosu a snížení krevního tlaku atd.). [...] O tom, že společnost FLEET Control, s. r. o. zastupuje v obdobných věcech účelově, s obstrukčními úmysly, nemá krajský soud pochyby. Tato společnost totiž nabízí pojištění řidičů proti odpovědnosti v obdobných věcech na stránkách [www.nechcipokutu.cz](http://www.nechcipokutu.cz), kdy v případech zastupování touto společností nelze nevidět i spojení Petra Kocourka, který sám vystupuje jako zmocněncem v obdobných věcech a současně i jako manažer různých projektů nabízejících řidičům pojištění proti pokutám (bratři Jiří Kocourek a Petr Kocourek jsou již dostatečně známí svým účelovým a obstrukčním jednáním; Jiří Kocourek je jednatelem zmíněné společnosti a Petr Kocourek je jejím ředitelem, jedná se i o jiné projekty, např. „Řešíme pokuty o.s.“, „Motoristická vzájemná pojišťovna“ atd., což lze identifikovat z dokladů o zaplacení soudních poplatků v obdobných věcech), kdy žalobci jsou v soudních řízeních převážně zastupováni „nikoliv náhodou“ advokátem Mgr. Jaroslavem Topolem. V případě Petra Kocourka a jeho bratra Jiřího Kocourka jejich obstrukční, zdržovací taktika je známa i NSS (srov. např. rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2014, č. j. 4 As 118/2013-61, ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014-70). K zastoupení jmenovaným advokátem soud uvádí z judikatury NSS, podle které „není náhodou“, že v obdobných věcech se stejnou procesní strategií účelového charakteru, sledující již zcela evidentně mimoprocesní cíle (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011-81), přebírá zastoupení v záhlaví uvedený advokát (k tomu srov. rozsudek ze dne 3. 7. 2014, č. j. 9 As 162/2014-31), přičemž námitka týkající se nedostatečně zjištěného skutkového stavu, neprovedení dokazování, nenařízení ústního jednání je pak výsledkem strategie aplikované výše zmíněným zmocněncem v řízení o správním deliktu a obhajované poté v žalobě, navíc je však i nedůvodná.“*

[13] Samotné zveřejnění rozsudku jako celku je opřeno o § 5 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož povinný subjekt, jímž je i žalovaný, může zveřejňovat nad rámec informací uvedených v § 5 odst. 1 i další informace. Zveřejňování soudních rozsudků je pak *contrario* dovoleno na základě § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Poskytování rozsudků na žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím je tedy povinností soudů. Jejich zveřejňování z vlastní iniciativy podle § 5 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím není povinné, ale je vhodné z důvodu sjednocování rozhodovací praxe soudů, jak připomněl krajský soud, a také z důvodu veřejné kontrolovatelnosti konání spravedlnosti, jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, č. 123/2010 Sb. Zde odůvodnil přínosnost zveřejňování pravomocných i nepravomocných rozsudků takto: „*43. Nehledě na to, veřejná diskuse o věci řešené nepravomocným rozsudkem může naopak přispět k nezávislému a nestrannému rozhodování, neboť někdy může odhalit existenci nepřijatelných vlivů na soudcovské rozhodování. To je právě jedním ze smyslů základního práva na informace jako derivátu svobody projevu. Legitimním cílem veřejné diskuse je veřejná kontrolovatelnost konání spravedlnosti, souzení za bílého dne, nikoli v temnu neveřejného soudního řízení. Naopak souzení nedostatečně veřejně je způsobilé snížit autoritu soudní moci, neboť může generovat podezření veřejnosti, že je co skrývat (ve smyslu konání nespravedlnosti). Bez důvěry není řádný výkon veřejné moci v demokratickém státě možný. Prvek důvěry je tak i funkční podmínkou výkonu demokratické veřejné moci, a proto je třeba důvěru v akty veřejné moci chránit; důvěra v soudní rozhodování patří mezi základní mimoprávní atributy právního státu (srov. nálezy sp. zn. IV. ÚS 525/02). Autoritu soudní moci ostatně označuje za veřejný zájem – způsobilý omezit základní právo či svobodu – i sama Úmluva o ochraně lidských práv a svobod v čl. 10 odst. 2. Orgány veřejné moci musí tak přihlížet k tomu, jaká očekávání svým postupem a činností*

vyvolávají. V důsledku cenzury informačního monopolu (v podobě paušálního zákazu poskytnout nepravomocné rozsudky) tedy může dojít k zásahu do výkonu funkcí veřejné kontroly, která přísluší nejen tisku, ale i občanské společnosti, a ve svých důsledcích i k narušení autority soudní moci. Apriorní (nelimitované) vyloučení veřejné kontroly neposkytnutím i nepravomocných rozsudků by proto bylo výrazem neadekvátního pochopení smyslu základního práva na informace a svobody projevu ve vztahu k veřejné moci, a nedostatečnou reflexí smyslu veřejné kontroly veřejné moci. I soud je mocenský orgán, který vykonává moc ve státu, takže podléhá veřejné kontrole.“ Ústavní soud zdůraznil také důležitost a bezvýjimečnost ústavního příkazu vyjádřeného v čl. 96 odst. 2 Ústavy, podle jehož druhé věty se rozsudky vyhláší vždy veřejně.

[14] Tato obecná východiska a způsoby zveřejňování soudních rozhodnutí na internetu nezpochybňuje ani stěžovatel, tvrdí však, že ve výše citované části zveřejňovaného rozsudku byly obsaženy jeho osobní údaje, které zveřejňovány být neměly a měly být anonymizovány.

[15] Jak plyne z článků 129 a 130 Kancelářského a spisového řádu Nejvyššího správního soudu, který byl přijat jako směrnice č. 3/2017 a je obsažen ve spise krajského soudu, uveřejňují se na internetu Nejvyššího správního soudu vyjmenované typy soudních rozhodnutí v anonymizovaném znění, nestanoví-li soudce jinak. Podoba anonymizace je upravena v jeho čl. 130 odst. 2: „Při anonymizaci nahradí v záhlaví rozhodnutí u fyzických osob jména a příjmení iniciálami; ostatní údaje týkající se těchto osob zcela smaže. V odůvodnění nahradí veškeré anonymizaci podléhající údaje u fyzických osob iniciálami, případně jinými vhodnými zkratkami, které znemožní jejich ztotožnění [...]“

[16] Anonymizace soudních rozhodnutí zveřejňovaných na internetu není samoučelná, nýbrž slouží k ochraně práv a svobod jednotlivce (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2010, čj. 44 Ca 48/2009-102). Je důsledkem toho, že zveřejňování soudních rozhodnutí je samozřejmě nutno omezit mimo jiné tam, kde by zveřejnění celého rozhodnutí zasáhlo do práva na soukromí ve smyslu čl. 10 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, konkrétně do práva na informační sebeurčení (k němu viz zejména náleží Ústavního soudu ze dne 11. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03, č. 209/2005 Sb. ÚS, či náleží ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02, č. 143/2002 Sb. ÚS), respektive do ochrany osobních údajů ve smyslu nařízení GDPR a čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv EU. Ani ochrana osobních údajů ovšem není samoučelná, ale je odůvodněna právě snahou o ochranu práva na soukromí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2006, čj. 3 As 21/2005-105, č. 927/2006 Sb. NSS), do něž nemůže z povahy věci zasáhnout zveřejnění údajů, které systematicky zveřejňuje sám jejich nositel. Stěžovatel nicméně tvrdí, že právě do ochrany soukromí, informačního sebeurčení a ochrany osobních údajů žalovaný zasáhl zveřejněním úplného znění zveřejněného rozsudku bez anonymizace jeho jména. Nejvyšší správní soud tento názor nesdílí.

[17] Smyslem anonymizace je tedy ochránit soukromí, informační sebeurčení a osobní údaje těch aktérů, kteří v soudním řízení a poté v soudním rozhodnutí vystupují jako soukromé osoby, ať už jako účastníci, svědci či v podobném postavení. Jejich soukromí je prolomeno pouze při samotném veřejném vyhlášení rozsudku, jak striktně požaduje čl. 96 odst. 2 Ústavy, následně už je však jejich soukromí chráněno právě anonymizací. Tato ochrana, která je prolomena jen jednorázově na základě jasného ústavního příkazu, naopak nedopadá na ty, kdo před soudem vystupují jako profesionálové, typicky jako advokáti, kteří před soudem realizují svůj veřejný a profesní život, či jako státní orgány v pozici účastníků. Proto není důvod v soudních rozhodnutích anonymizovat například jméno prezidenta republiky, ministrů a dalších státních orgánů tvořených jednou osobou, jak ukazuje například praxe zveřejňování rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve volebních věcech, v nichž nejsou anonymizována jména volených poslanců, senátorů či prezidenta republiky, či případ předsedkyně soudu, jejíž jméno nemělo být anonymizováno podle výše zmíněného rozsudku Krajského soudu v Praze čj. 44 Ca 48/2009-102. Stejně tak není nutné anonymizovat jména advokátů (k neanonymizaci jmen advokátů v soudních rozhodnutích viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2012, čj. 9 Ans 5/2012-29), daňových poradců či obdobných zástupců, kteří před soudem vystupují v rámci své profesionální činnosti. Vystupování před soudem je totiž součástí jejich veřejného a profesního života, nikoli života soukromého, v němž by bylo třeba respektovat jejich soukromí, informační sebeurčení a osobní údaje (k této dichotomii viz část IV. B výše citovaného nálezu I. ÚS 453/03). Výjimkou by byla situace, kdy do soudního řízení pronikne čistě soukromá informace o takové osobě (například omluva advokáta z ústního jednání z důvodu konkrétní nemoci, porodu či

obdobně intimní události). Již v nálezu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, č. 299/2004 Sb., ostatně Ústavní soud potvrdil, že ochrany osobních údajů nepožívají fyzické osoby ve chvíli, kdy vystupují jako podnikatelé.

[18] Přímou na anonymizaci soudních rozhodnutí tato obecná východiska přiléhavě aplikoval Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, čj. 44 A 3/2011-60, kde konstatoval: „*Právo na informace automaticky nezahrnuje právo na poskytnutí údajů, které identifikují, resp. jsou způsobilé identifikovat účastníky řízení, natožpak svědky či osoby poškozené trestnou činností. Tyto údaje mohou být zahrnuty jedině tehdy, jestliže lze shledat legitimní zájem na tom, aby se staly součástí veřejné diskuse. Především půjde o případy, kdy jde o osoby veřejně činné, pokud v soudním řízení budou vystupovat právě v souvislosti se svou veřejnou činností, resp. je-li znalost jejich účasti v daném řízení relevantní skutečností pro tvorbu veřejného názoru o kvalitách osoby, která vykonává veřejnou funkci nebo usiluje o její výkon. [...] Jiným důvodem, který vylučuje anonymizaci osobních údajů, může být skutečnost, že osoba svou účastí v soudním řízení přímo realizuje svou hospodářskou činnost – v této pozici jsou právní zástupci účastníků, jejichž jméno, příjmení ani sídlo není namístě jakkoliv anonymizovat.*“

[19] Aplikuje-li soud tato východiska na postavení stěžovatele v řízení, které bylo zakončeno zveřejněným rozsudkem, je zjevné, že v něm nevystupoval jako soukromá osoba (tou byl v tomto rozsudku řádně anonymizovaný žalobce, tedy osoba obviněná ze spáchání správních deliktů), ale jako svého druhu profesionál. Formálně měl sice ve správním řízení, jež bylo Krajským soudem v Hradci Králové – pobočkou v Pardubicích přezkoumáváno, postavení jednatele společnosti FLEET Control, s. r. o., která zde byla obecným zmocněncem ve smyslu § 33 správního řádu. Takovým zmocněncem jistě může být třeba rodinný příslušník nebo známý, který takovou službu vykoná jednorázově, takřkajíc „*soukromě*“. Z rozsáhlého dokazování provedeného nyní před krajským soudem ovšem jednoznačně vyplynulo, že to rozhodně není případ stěžovatele, který v řadě případů vystupuje jako zmocněnec přímo, či právě prostřednictvím uvedené společnosti. Jak uvedl krajský soud v bodě 12 rozsudku, stěžovatel provozuje osobní kanál „*Petr Kocourek*“ na [www.youtube.com](http://www.youtube.com), kde se prezentuje jako specialista na dopravní právo a obhajobu přestupků, který zakládal [nechcipokutu.cz](http://nechcipokutu.cz) a Motoristickou vzájemnou pojišťovnu a který „*vybrál stovky správních žalob a obhájil tisíce přestupků*“. Stěžovatel aktivně poskytuje rozhovory (článek na [www.idnes.cz](http://www.idnes.cz) „*Muž nabízí pojištění proti pokutám. Úřady ho nahánějí na Kanárech*“ ze dne 14. 7. 2013, článek na [www.novinky.cz](http://www.novinky.cz) „*Pojišťovna proti pokutám chystá nový trik na úřady, už se o ni zajímá policie*“ ze dne 3. 3. 2018 či článek na [auto.sme.sk](http://auto.sme.sk) „*Policijní mají v autách kamery, pokuta může prstí aj bez zastavenia*“ v části „*Piráti nebudú rychlejší*“ ze dne 17. 7. 2012).

[20] Z těchto zjištění krajského soudu jasně plyne, že stěžovatel skutečně vystupoval v daném řízení jako osoba, která tuto činnost provádí systematicky a čerpá z ní prospěch. Zároveň ale nechce nést odpovědnost, která je s takovou činností spojená v případě skutečných profesionálů, tedy typicky advokátů. Nyní posuzovanou kasační stížností se tak stěžovatel fakticky domáhá toho, aby mohl tuto činnost nadále systematicky vykonávat, aby z ní mohl čerpat finanční a jiný prospěch, aby ji mohl veřejně inzerovat, aby se mohl chlubit svými úspěchy, ale zároveň aby se mohl stáhnout zpět do svého soukromí a dovolávat se ochrany osobních údajů, pokud se při této činnosti dopustí něčeho, co si nepřeje zveřejňovat.

[21] Taková snaha ovšem není a nemá být pokryta ochranou soukromí, informačního sebeurčení a osobních údajů. Jak přesvědčivě rozebral již krajský soud, je to sám stěžovatel, kdo svými profesními aktivitami do veřejného prostoru vstupuje. Kritizovaná součást odůvodnění zveřejněného rozsudku tyto jeho profesní aktivity v žádném ohledu nepřesahuje, zveřejněné odůvodnění rozsudku se ve vztahu k němu nezmiňuje o ničem jiném než o jeho aktivitách v rámci různých podnikatelských subjektů a při činnosti zmocněnce. Stěžovatel sice poukazuje na to, že o sobě nikdy veřejně neprohlásil, že má bratra. Tato skutečnost však ve zveřejněném rozsudku nebyla uvedena jako informace o jeho rodinném životě, ale jako informace o profesních aktivitách, které sdílí se svým bratrem. Tvrdit, že spojení „*bratři Jiří Kocourek a Petr Kocourek jsou již dostatečně známí svým účelovým a obstrukčním jednáním*“ nepřípustně zasahuje do jeho rodinného života, by bylo stejně absurdní jako tvrdit, že samo uvedení jeho jména vypovídá o jeho soukromí, protože je z něj jasně seznatelné, že je muž.

[22] Krajský soud měl tedy pravdu, že stěžovatelem kritizovaná pasáž zveřejněného rozsudku vypovídá výhradně o jeho profesních aktivitách. Na takové údaje nedopadá ochrana soukromí, informačního sebeurčení či osobních údajů způsobem, který by mohl převážet nad zájmem na jejich zveřejnění v rozsudku publikovaném žalovaným na internetu, a to i ve spojitosti se stěžovatelovým jménem. Krajskému soudu je totiž navíc třeba

prísvedčiť, že bez uvedení stěžovateľova jména by mohla utrpné přesvědčivost této pasáže zveřejněného rozsudku, která je založena právě na tom, že stěžovatel určitým způsobem vystupuje v celé řadě správních řízení, která byla ostatně následně taktéž přezkoumávána soudy ve správním soudnictví. Zveřejnění stěžovateľova jména tak usnadňuje veřejnosti kontrolu nad tím, zda je kritika uvedená ve zveřejněném rozsudku pravdivá a oprávněná, zda šlo opravdu ve všech těchto dohledatelných rozhodnutích o tytéž zmocněnce, a zda mu tedy krajský soud nekřivdí. K této otázce, tedy k pravdivosti a oprávněnosti kritiky obsažené ve zveřejněném rozsudku, se však Nejvyšší správní soud v řízení o nezákonném zásahu nijak nevyjadřuje.

## 3865

### Právo na informace: neveřejnost jednání orgánu povinného subjektu

k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném k 19. 1. 2016

k § 45 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

**Neveřejnost jednání o věcech spadajících do působnosti mandátového a imunitního výboru (§ 45 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny) není rovna zákazu zveřejňování informací, s nimiž tento výbor pracuje, či výstupů, které svou činností vytváří. Povinný subjekt není při poskytování informací podle zákona č. 106/1995 Sb., o svobodném přístupu k informacím, omezen zákonem stanovenou neveřejností jednání svého orgánu, jemuž byla požadovaná informace určena. Neveřejnost jednání je pouze nástrojem ochrany jeho průběhu, a není tedy důvodem, pro který by bylo možné požadovanou informaci bez dalšího neposkytnout, respektive žádost o její poskytnutí odmítnout.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 11. 2018, čj. 10 A 51/2016-53)*

**Věc:** Obecně prospěšná společnost Kverulant.org proti Kanceláři Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky o poskytnutí informace.

Dne 2. 12. 2015 podala žalobkyně ke Kanceláři Poslanecké sněmovny Parlamentu (povinnému subjektu) žádost o informace ohledně činnosti člena Rady ČTÚ Ing. RNDr. J. P. Žádost byla podle § 15 odst. 1 ve spojení s § 8a zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, odmítnuta s odůvodněním, že členy Rady ČTÚ jmenuje a odvolává vláda na návrh ministra průmyslu a obchodu, proto se požadovaná informace ve smyslu § 14 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím nevztahuje k působnosti Poslanecké sněmovny. Člen Rady ČTÚ předkládá mandátovému a imunitnímu výboru Poslanecké sněmovny čestné prohlášení; je povinen tak učinit do 30. 6. následujícího kalendářního roku. Mandátovému a imunitnímu výboru Poslanecké sněmovny bylo toto oznámení Ing. P. doručeno dne 22. 6. 2015 a bylo vzato na vědomí. Dle povinného subjektu nelze žádosti vyhovět také proto, že podle § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím je nutno při poskytování informací dbát na ochranu osobnosti. Jednání mandátového a imunitního výboru je vždy neveřejné podle § 45 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Ze všech těchto důvodů byla žádost odmítnuta rozhodnutím čj. 13830/2015 ze dne 11. 12. 2015.

Proti rozhodnutí povinného subjektu brojila žalobkyně odvoláním, které vedoucí žalované rozhodnutím ze dne 19. 1. 2016 zamítl.

Rozhodnutí vedoucího žalované napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze.

V ní mimo jiné namítala, že neveřejnost jednání mandátového a imunitního výboru není překážkou poskytování informací povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. V právních předpisech zakotvená povinnost mlčenlivosti či zásada neveřejnosti jednání se týká pouze pracovníků (tedy jednotlivců), ale nikoli povinného subjektu (jakožto celku), který má podle zákona o svobodném přístupu k informacím povinnost žadateli podat informaci. Mlčenlivost jednotlivých zaměstnanců povinné osoby ani neveřejnost jednání orgánu povinné osoby se proto nemůže stát legitimním důvodem pro odepření informace povinným subjektem.

Žalovaná ve svém vyjádření setrvala na svém původním stanovisku. Uvedla, že jednání mandátního a imunitního výboru jsou dle zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny vždy neveřejná. Účastní se jich pouze členové výboru a další osoby, o kterých tak stanoví Ústava. Neveřejnost se vztahuje i na materiály, které jsou výboru předkládány k projednání. Neveřejnost zasedání tohoto výboru je tak stanovena jako pravidlo.

Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí vedoucího Kanceláře Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

(...)

#### K neveřejnosti jednání mandátového a imunitního výboru

[34] Žalovaná poukázala na skutečnost, že podle § 45 odst. 2 jednacích řádů Poslanecké sněmovny jsou jednání mandátového a imunitního výboru vždy neveřejná. Účast na jednání je umožněna pouze členům tohoto výboru a dalším osobám, u kterých to Ústava stanoví, případně osobám, s jejichž účastí na jednání mandátový a imunitní výbor souhlasil. Soud se nicméně ztotožňuje s argumentací žalobkyně, že neveřejnost jednání, stejně jako povinnost zachovávat mlčenlivost uloženou zvláštními právními předpisy, není bez dalšího překážkou pro poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

[35] Podle § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím není umožnění přístupu k informacím nebo poskytnutí informací za podmínek a způsobem stanoveným tímto zákonem porušením povinnosti zachovávat mlčenlivost uloženou zvláštními zákony. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, čj. 2 As 132/2011-121, povinnost mlčenlivosti nemá ve svém důsledku omezit aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť by to vedlo k absurdnímu závěru, že podle zákona o svobodném přístupu k informacím by sice informace měla být poskytnuta, nicméně s ohledem na povinnost mlčenlivosti jednotlivých zaměstnanců povinného subjektu by k tomu dojít nemohlo. Nejvyšší správní soud uvedl, že „*povinnost mlčenlivosti je vztahována pouze k jednotlivým fyzickým osobám, typicky jednotlivým zaměstnancům úřadu, netýká se však povinného subjektu jako celku, respektive netýká se jej v situaci, kdy je naopak povinen vykonávat svou veřejnoprávní působnost v oblasti poskytování informací, stanovenou mu informačními zákony*“. Štět práva na informace a povinnosti zachovávat mlčenlivost je tedy vyřešen ve prospěch poskytování informací.

[36] Stejně jako není povinný subjekt při poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím vázán povinností mlčenlivosti, není omezen ani zákonem stanovenou neveřejností jednání svého orgánu, jemuž byla požadovaná informace určena. Neveřejnost jednání (zde mandátového a imunitního výboru) je nástrojem ochrany jeho průběhu, tedy nástrojem procesním. Neveřejnost jednání o věcech spadajících do působnosti mandátového a imunitního výboru však není rovna zákazu zveřejňování informací, s nimiž tento výbor pracuje, či výstupů, které svou činností vytváří. Odkaz na neveřejnost jednání mandátového a imunitního výboru podle § 45 odst. 2 jednacích řádů Poslanecké sněmovny tedy není důvodem, pro který by bylo možné požadovanou informaci bez dalšího neposkytnout, resp. žádost o její poskytnutí odmítnout.

[37] Na druhou stranu, poskytnutí informací, jimiž povinný subjekt disponuje, ať už se jedná o informace, na něž se vztahuje povinnost zachovávat mlčenlivost, či informace, které mají být či byly projednávány v rámci neveřejného jednání povinného subjektu (jeho orgánu), lze v konkrétních případech odepřít. Důvodem pro takové odepření však nemůže být odkaz na zákonnou povinnost zachovávat mlčenlivost, ani skutečnost, že požadované informace byly předmětem neveřejného jednání povinného subjektu, nýbrž některý z důvodů pro odepření informací, který je vymezen zákonem o svobodném přístupu k informacím (ochrana utajovaných informací, ochrana osobnosti, soukromí a osobních údajů, ochrana obchodního tajemství, ochrana důvěrnosti majetkových poměrů a další omezení podle § 11). Lze shrnout, že žalovaná nebyla oprávněna žádat žalobkyně o informace odmítnout ani s poukazem na neveřejnost jednání mandátového a imunitního výboru.



## Telekomunikace: povaha rozhodnutí o námitce proti vyřízení reklamace vad poskytnuté poštovní služby

k § 6a odst. 2 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění zákonů č. 221/2012 Sb. a č. 378/2015 Sb.

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

**Rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o námitce žalobce proti vyřízení reklamace vad poskytnuté poštovní služby týkající se ztracené zásilky (Balík Do ruky) a zároveň o návrhu na uložení povinnosti České pošty, s. p., uhradit žalobci určitou peněžní částku z titulu náhrady škody (podle § 6a odst. 2 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách) je rozhodnutím dle § 68 písm. b) s. ř. s., tj. rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci vydaným v mezích zákonné pravomoci správního orgánu. Žaloba proti takovému rozhodnutí správní soud podle § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítne.**

*(Podle usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 8. 2018, čj. 6 A 94/2017-55)<sup>\*)</sup>*

**Prejudikatura:** č. 118/2004 Sb. NSS.

**Věc:** Jiří J. proti Českému telekomunikačnímu úřadu o vyřízení reklamace vad poskytnuté poštovní služby.

Dne 1. 12. 2015 podal žalobce na pobočce České pošty, s. p., v Praze 8, PSC 184 00 Balík Do ruky s doplňkovou službou „Dobírka“ na částku 24 215 Kč. Dne 7. 12. 2015 zjistil, že jím odeslaný balík nebyl příjemci řádně doručen a nebyla vybrána ani dobírka. Následně službu reklamoval, dne 8. 1. 2016 urgoval vyřízení své reklamace a současně vznesl nárok na náhradu škody. Dne 8. 1. 2016 mu byla vyplacena částka 215 Kč. Česká pošta, s. p., žalobcovu urgenci reklamace a uplatnění nároku na náhradu škody vyřídila dne 21. 1. 2016 písemně tak, že žádosti na náhradu škody nevyhověla s odůvodněním, že výše škody, resp. skutečná hodnota zasílaného obsahu nebyla dostatečně doložena.

Následně podal žalobce u Českého telekomunikačního úřadu návrh na zahájení řízení o peněžité plnění. Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 8. 2016 ve výroku I. rozhodl, že námitce proti vyřízení reklamace vad poskytované poštovní služby se nevyhovuje, a ve výroku II. pak nevyhověl návrhu na uložení povinnosti odpůrci (tj. České pošty, s. p.) uhradit navrhovateli částku 24 000 Kč z titulu náhrady škody z poštovní přepravy spolu s úrokem z prodlení za ztracenou zásilku Balík Do ruky. Rozklad, který žalobce proti tomuto rozhodnutí podal, zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 2. 2017.

Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného. Rozhodnutí považoval za nezákonné, protože žalovaný dostatečně nezjistil skutkový stav. Žalovaný se nezabýval meritem věci, tj. tím, že Česká pošta, s. p., převzala od žalobce k přepravě Balík Do ruky s doplňkovou službou „Dobírka“, čímž se žalobcem uzavřela poštovní smlouva v souladu s § 4 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o poštovních službách“), na základě které se zavázala předmětný balík řádně doručit adresátovi a od adresáta vybrat stanovenou částku 24 215 Kč. Z ustanovení zákona o poštovních službách a závazných Podmínek pošty nevyplývá, že by měl žalobce povinnost jakkoliv prokazovat hodnotu zásilky, a tuto dokonce poště dokládat. Žalobce proto tento požadavek považuje za nezákonný.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že mu není zřejmé, z čeho žalobce dovodil příslušnost soudu rozhodujícího ve správním soudnictví, neboť napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Dle § 36a odst. 1 písm. e) zákona o poštovních službách má žalovaný pravomoc rozhodovat o sporech v případě, že tak zmíněný zákon stanoví. Dle § 6a odst. 2 téhož zákona o právech a povinnostech účastníků řízení vyplývajících z poštovní smlouvy nebo zákona o poštovních službách rozhodne žalovaný na návrh v řízení podle § 6a odst. 1 zákona o poštovních službách. Spory vyplývající z poštovní smlouvy jsou soukromoprávní povahy.

<sup>\*)</sup> Žalobce podal proti usnesení Městského soudu v Praze kasační stížnost. Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti zastavil usnesením ze dne 15. 11. 2018, čj. 7 As 433/2014-14.

Pokud zvláštní zákon svěří pravomoc rozhodnout spor správnímu orgánu, právní rámec pro jeho rozhodnutí je dán § 141 odst. 1 správního řádu.

Žalovaný dále uvedl, že podání, kterým se na něj žalobce obrátil, bylo s ohledem na výše uvedené vyhodnoceno jako návrh na zahájení řízení o námitce proti vyřízení reklamace vad poskytované poštovní služby ve smyslu § 6a zákona o poštovních službách. Vzhledem k tomu, že právo podat návrh dle § 6a tohoto zákona je omezeno lhůtou jednoho měsíce od doručení vyřízení reklamace (resp. marného uplynutí lhůty stanovené pro její vyřízení), zabýval se předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu v napadeném rozhodnutí předně otázkou zachování této lhůty, přičemž dospěl k závěru, že právo podat návrh ve smyslu § 6a zákona o poštovních službách zaniklo v důsledku prekluze, což představuje překážku pro meritorní projednání, která byla sama o sobě důvodem pro nevyhovění návrhu.

Městský soud v Praze žalobu odmítl.

### Z odůvodnění:

[7] Soud se v dané věci nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení a zda jde o žalobu přípustnou z hlediska příslušných ustanovení soudního řádu správního. Při těchto úvahách vyšel z následně uvedené právní úpravy:

[8] Podle § 36a odst. 1 písm. e) zákona o poštovních službách „*Úřad podle tohoto zákona rozhoduje ve sporech, stanoví-li tak tento zákon*“.

[9] Podle § 6a odst. 1 zákona o poštovních službách „*pokud provozovatel nevyhoví nebo nevyřídí reklamaci vad poskytované poštovní služby, je odesílatel nebo adresát oprávněn podat u Úřadu návrh na zahájení řízení o námitce proti vyřízení reklamace bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 1 měsíce ode dne doručení vyřízení reklamace nebo marného uplynutí lhůty pro její vyřízení, jinak právo uplatnit námitku zanikne. Podání návrhu podléhá správnímu poplatku*“.

[10] Podle § 6a odst. 2 zákona o poštovních službách „*neuzavřou-li účastníci řízení smír nebo Úřad tento smír neschválí, Úřad rozhodne o tom, zda byla reklamace vyřízena řádně či nikoli. Na návrh Úřad rozhodne v řízení podle odstavce 1 o právech a povinnostech účastníků řízení vyplývajících z poštovní smlouvy nebo tohoto zákona. Lhůta pro vydání rozhodnutí činí 90 dnů. Tato lhůta může být u zvláště složitých sporů prodloužena. Strany musí být bez zbytečného odkladu informovány o prodloužení této lhůty a o celkové době, do kdy lze očekávat vydání rozhodnutí*“.

[11] Podle § 68 písm. b) s. ř. s. je „*žaloba nepřijatelná také tehdy, jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu*“.

[12] Podle § 46 odst. 2 s. ř. s. „*soud návrh odmítne také tehdy, domáhá-li se navrhovatel rozhodnutí ve sporu nebo v jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, anebo domáhá-li se návrhem přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. V usnesení o odmítnutí návrhu musí být navrhovatel poučen o tom, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení může podat žalobu a ke kterému věcně příslušnému soudu*“.

[13] Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně vyplývá, že žalovaný jím rozhodl o námitce žalobce proti vyřízení reklamace vad poskytované poštovní služby týkající se ztracené zásilky Balík Do ruky, a zároveň o žalobcově návrhu na uložení povinnosti odpůrci (tj. České poště, s. p.) uhradit žalobci částku 24 000 Kč z titulu náhrady škody z poštovní přepravy spolu se zákonným úrokem z prodlení za ztracenou zásilku. V dané věci se nejednalo o rozhodnutí správního orgánu o veřejných subjektivních právech žalobce, proti němuž lze účinně brojit žalobou u správního soudu ve smyslu § 2, § 4 odst. 1 a § 65 odst. 1 s. ř. s., ale o rozhodnutí správního orgánu ve sporu mezi žalobcem a společností Česká pošta, s. p., jakožto dvěma smluvními stranami uzavřené smlouvy o poskytnutí poštovní služby Balík Do ruky ohledně jejich povinností vyplývajících z této smlouvy a náhrady způsobené škody. Soud přisvědčuje argumentaci žalovaného, že spory mezi účastníky poštovní smlouvy jsou soukromoprávní povahy stejně jako samotná poštovní smlouva, o jejíž soukromoprávní povaze svědčí jak charakter předmětu smlouvy (v souzené věci jím bylo dodání poštovní zásilky sjednaným způsobem příjemci), tak i rovné postavení obou stran smluvního vztahu. Soukromoprávnímu charakteru sporů o právech a povinnostech vyplývajících z poštovní

smlouvy nasvědčuje též subsidiární použití občanského zákoníku na právní vztahy vznikající při poskytování poštovních služeb, které nejsou upraveny v § 4 až 15 zákona o poštovních službách (viz § 39 tohoto zákona). Žalobcem uplatněný požadavek na náhradu škody je pak nárokem ryze soukromoprávním. Napadené rozhodnutí, jímž bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzeno, proto není přezkoumatelné ve správním soudnictví, neboť se jedná o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci vydané v mezích jeho zákonné pravomoci vymezené v § 6a odst. 2 zákona o poštovních službách.

[14] To, že žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí aplikoval správní řád, je pro posouzení charakteru daného sporu zcela irelevantní. Vždy je totiž nutno vycházet z povahy sporného nároku, nikoliv pouze z procesního předpisu, který správní orgán při svém rozhodování užije. Správní řád je totiž subsidiárním předpisem, který správní orgány užívají při svém rozhodování vždy, neexistuje-li speciální procesní úprava v jiném právním předpise, a to jak při rozhodování o veřejných subjektivních právech a povinnostech, tak při rozhodování o soukromých právech účastníků řízení, je-li tato pravomoc správnímu orgánu svěřena.

[15] Na danou věc je možno analogicky vztáhnout tento právní názor vyslovený v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2003, čj. 6 A 60/2000-46, č. 118/2004 Sb. NSS: „*Rozhodnutí správního orgánu vydané na základě § 8 odst. 1 zákona č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích, je rozhodnutím v soukromoprávní věci, neboť předmětem rozhodnutí je spor mezi uživatelem a poskytovatelem telekomunikační služby o plnění za poskytnuté služby, tj. spor o povinnosti uživatele platit za poskytnuté telefonní služby úhradu v rozsahu tehdy stanoveném Telefonním řádem a o oprávnění poskytovatele telefonních služeb jen v takto stanoveném rozsahu úhradu požadovat. Sama skutečnost, že řízení je regulováno správním řádem, nemá pro posouzení soukromoprávního či veřejnoprávního charakteru věci význam, neboť všechny orgány veřejné správy, jejichž rozhodnutí se projednávají podle části páté o.s.ř. ve znění účinném od 1. 1. 2003, se v procesních otázkách řídí právními předpisy veřejného práva.*“

[16] Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci, je žaloba proti němu podle § 68 písm. b) s. ř. s. nepřipustná. Soud proto žalobu podle § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítl.

## 3867

### Služební poměr: oprávnění služebního funkcionáře rozhodovat ve věcech služebního poměru

k § 20 a § 98 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění zákonů č. 530/2005 Sb. a č. 341/2011 Sb. (v textu jen „zákon o služebním poměru“)

**Ten, kdo stojí v čele bezpečnostního sboru, jedná a rozhoduje jménem státu ve věcech služebního poměru příslušníků tohoto bezpečnostního sboru vždy jen ve vztahu k tomuto bezpečnostnímu sboru (včetně posuzování případně požadované náhrady škody podle § 98 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů). Služební funkcionář jednoho bezpečnostního sboru nemůže rozhodovat o věcech služebního poměru příslušníka jiného bezpečnostního sboru (s výjimkou věcí v rámci naplnění principu tzv. průchodnosti služebních poměrů ve smyslu § 20 zákona o služebním poměru).**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 11. 2017, čj. 3 Ad 10/2015-91)<sup>\*)</sup>

**Věc:** Radek V. proti generálnímu řediteli Generálního ředitelství cel o přiznání nároku na opětuující se plnění.

Žalobce se účastnil výběrového řízení na obsazení služebního místa rady odboru mezinárodní spolupráce a metodiky Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality u Policie České republiky (dále jen „výběrové řízení“). Dopisem ze dne 19. 2. 2014 byl žalobce vyzooměn o svém nezařazení do výběrového řízení. Žalobce se následně žádostí u Celního úřadu pro hlavní město Prahu domáhal přiznání nároku na opětuující se plnění spočívající v nevyplacené části základního tarifu, který náleží služební hodnosti rada, a nevyplaceného zvláštního příplatku včetně úroků z prodlení ode dne plánovaného obsazení volného služebního místa, o které se žalobce ucházel.

\*) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 30. 8. 2018, čj. 2 As 401/2017-55.

Žalobcově žádosti nebylo vyhověno a následně odvolání žalobce zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 5. 2015.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. Uvedl, že rozhodování služebních funkcionářů jednoho bezpečnostního sboru o právech a povinnostech vzniklých v jiném bezpečnostním sboru nebylo nic neobvyklého. Žalobce konstatoval, že zákon o služebním poměru zakotvil tzv. prostupnost bezpečnostních sborů. Z pohledu ustanovení předmětného zákona je podle žalobce zcela lhostejné, v jakém bezpečnostním sboru příslušník vykonává službu, vždy je k rozhodování o věcech jeho služebního poměru příslušný jen ten funkcionář, v jehož pravomoci je příslušník v době rozhodování. Jakmile žalobce, příslušník Celní správy České republiky (dále jen „celní správa“), projevil zájem o obsazení služebního místa u Policie České republiky (dále jen „policie“), měl služební funkcionář ve vztahu k němu oprávnění a povinnosti vyplývající ze žalobcovy projevené žádosti o zařazení do výběrového řízení. Až do žalobcova ustanovení na služební místo u policie však služební funkcionář policie nebyl oprávněn rozhodovat ve věcech jeho služebního poměru, neboť do té doby jím byl služební funkcionář celní správy. Žalobce uvedl, že jednotlivé bezpečnostní sbory nemají právní subjektivitu. Dle žalobce je služební poměr příslušníka jednáním v rámci státně-služebního vztahu ke státu, nikoli k bezpečnostnímu sboru.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný zdůraznil, že policie ve vztahu k žalobci nevystupovala jako „jeho“ bezpečnostní sbor. Žalovaný namítl, že žalobce přehlížel znění § 19 odst. 2 zákona o služebním poměru, který na žalobce nelze vztáhnout kvůli odbornému požadavku jako jednoznačné podmínky pro ustanovení příslušníka na dotčené služební místo. Bez splnění požadavku nemohl být žalobce na místo ustanoven, což bylo důvodem vyřazení z výběrového řízení. Policie vůči žalobci vystupovala mimo žalobcův služební poměr v celní správě, a proto byl odkázán na případné uplatnění nároku na náhradu škody jinou formou.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

*Zákon o služebním poměru stanoví v § 22 odst. 2 upravujícím výběrové řízení na služební místo, že „[d]o výběrového řízení se může přihlásit příslušník, který má služební hodnost o jeden stupeň nižší, než je služební hodnost požadovaná pro volné služební místo, vykonává službu v bezpečnostním sboru, jehož služební funkcionář výběrové řízení vyhlásil, nebo vykonává službu v jiném bezpečnostním sboru. Příslušník musí splňovat stupeň vzdělání a obor nebo zaměření vzdělání, jestliže jsou stanoveny pro služební místo, dobu trvání služebního poměru pro služební hodnost a podle závěru služebního hodnocení musí dosahovat alespoň velmi dobrých výsledků ve výkonu služeb.“*

Zákon o služebním poměru představuje komplexní úpravu práv služebního poměru sjednocující do značné míry dříve roztráštěné pojetí služebního poměru pro jednotlivé bezpečnostní sbory včetně zajištění operativní průchodnosti mezi jednotlivými bezpečnostními sbory.

Městský soud má shodně se žalovaným za to, že ten, kdo stojí v čele bezpečnostního sboru, jedná a rozhoduje jménem státu ve věcech služebního poměru příslušníků tohoto sboru a jen ve vztahu k tomuto sboru včetně posuzování případně požadované náhrady škody podle § 98 zákona o služebním poměru. Jinými slovy, resp. slovy napadeného rozhodnutí, služební funkcionář jednoho bezpečnostního sboru nemůže rozhodovat o věcech služebního poměru příslušníka jiného bezpečnostního sboru, jedine s výjimkou věcí v rámci naplnění principu tzv. průchodnosti služebních poměrů ve smyslu § 20 zákona o služebním poměru. U celní správy jako jednoho z bezpečnostních sborů České republiky proto nelze uplatňovat náhradu škody z titulu odpovědnosti policie, která je organizačně jiným bezpečnostním sborem České republiky. Uvedený závěr vyplývá ze standardních vztahů podřízenosti, jež jsou nezbytné a samozřejmé pro výkon státní správy v rámci dané soustavy správních orgánů včetně bezpečnostního sboru, a vyplývá nejen ze zákona o služebním poměru, ale i konkrétně pro oblast celní správy ze zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky.

Neplatí tak bez dalšího, že za případné pochybení jednoho bezpečnostního sboru odpovídá jiný bezpečnostní sbor, ve kterém dotčená osoba jako její příslušník vykonává službu, jak tvrdí žalobce. Postupem žalovaného ani správního orgánu prvního stupně nebyla nijak způsobena škoda nezákonným jednáním, neboť žalobce neprokázal příčinnou souvislost mezi vyřazením z výběrového řízení u policie a jednáním celní správy ani údajně

vzniklou škodu, přičemž ani případná tvrzená škoda nevznikla z jeho služebního poměru u celní správy. Celní správa neporušila právní povinnosti při výkonu služby, v přímé souvislosti s ním nebo pro výkon služby, takže nedošlo k naplnění podstaty obecné odpovědnosti podle § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru za škodu způsobenou příslušníku sboru, tedy žalobci.

Městský soud souhlasí s obecně vyřčenou tezí žalovaného, že žalobci, pokud se cítil být poškozen postupem policie, jehož zákonnost a správnost či nesprávnost nepřísluší posuzovat ani městskému soudu v tomto přezkumném řízení, ani celní správě, umožňoval právní řád postupovat jinou právní cestou než požadavkem vůči celní správě, jistěže za předpokladu, že by prokázal škodu způsobenou orgány policie v jejich úředním postupu při výkonu veřejné moci.

Pokud jde o stěžejní námitku žaloby, tedy námitku tvořící první žalobní bod, lze odpověď na ni shrnout tak, že žalovaný nezpůsobil ani nezapříčinil to, že byl žalobce vyřazen z možnosti účasti na výběrovém řízení u policie, přičemž ve shodě se žalovaným lze konstatovat, že nelze dokonce s jistotou ani dovést, že by byl ve výběrovém řízení úspěšný a umístil by se na prvním místě. Navíc lze poukázat i na § 23 odst. 4 zákona o služebním poměru, podle něhož může být výběrové řízení ukončeno se závěrem, že žádný z účastníků výběrového řízení není vhodný pro obsazované volné služební místo. Námitka, že u policie na rozdíl od celní správy se vyžaduje nebo vyžadovala podmínka oprávnění přístupu k utajovaným informacím v režimu „důvěrně“ již při vstupu do výběrového řízení, je pro probíhající přezkum irelevantní, přestože městský soud vnímá skutečnost, že právě tato žalobcova námitka je ústředním bodem jeho odškodňovací žádosti a že o této skutečnosti není v podstatě mezi účastníky sporu. (...)

## 3868

### **Advokacie: jednání advokáta ve věci, která souvisí s řízením, v němž vystupoval dříve jako soudce**

k § 17 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii

k čl. 4 odst. 1 usnesení představenstva České advokátní komory č. 1/1997, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky

**Jednání advokáta, který zastupuje v souvisejících věcech mezi týmiž účastníky některou ze stran sporu, v němž dříve rozhodoval jakožto soudce, je způsobilé narušit důvěru v důstojnost a vážnost advokátního stavu, jakož i důvěru v celý justiční systém. Takové jednání je proto v rozporu s § 17 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve spojení s čl. 4 odst. 1 usnesení představenstva České advokátní komory č. 1/1997, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2018, čj. 6 As 120/2018-36)

**Predikatura:** č. 2016/2010 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 63/98 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 393/98); rozsudek velkého senátu ze dne 15. 12. 2005 ve věci *Kyprianou proti Kypru*, stížnost č. 73797/01.

**Věc:** Jiří K. proti České advokátní komoře o uložení kárného opatření, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím kárného senátu žalované ze dne 9. 11. 2012 (dále jen „rozhodnutí orgánu I. stupně“) byl žalobce coby kárně obviněný uznán vinným, že při výkonu advokacie nepostupoval tak, aby nesnižoval důstojnost advokátního stavu, když za tím účelem nedodržoval pravidla profesionální etiky ukládající mu povinnost poctivým, čestným a slušným chováním přispívat k důstojnosti a vážnosti advokátního stavu, čímž porušil § 17 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve spojení s čl. 4 odst. 1 Usnesení představenstva České advokátní komory č. 1/1997, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky (etický kodex). Za to mu bylo podle § 32 odst. 3 písm. a) zákona o advokacii uloženo kárné opatření napomenutí. Uvedeného jednání se měl dopustit tím, že ačkoliv jako soudce okresního soudu rozhodoval v exekuční věci manželů Č. jako oprávněných proti manželům P. jako povinným, poté co dne 31. 12. 2009 přestal vykonávat funkci

soudce a od 1. 6. 2010 začal vykonávat advokacii, v téže věci v době nejméně od 25. 8. 2011 do 28. 2. 2012 poskytoval právní služby manželům P. proti manželům Č.

Rozhodnutím ze dne 22. 4. 2013 (dále jen „napadené rozhodnutí“) odvolací kárný senát žalované zamítl odvolání kárného žalobce i odvolání kárně obviněného (žalobce).

Žalobce se domáhal zrušení napadeného rozhodnutí u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 14. 2. 2018, čj. 5 Ad 1/2014-39 (dále jen „napadený rozsudek“), žalobu zamítl. Měl za jednoznačně prokázané, že soudní řízení o nařízení exekuce k vymožení povinnosti odstranit nepovolené drobné stavby, v němž žalobce vystupoval jako soudce, má stejný základ jako přezkumné správní řízení vedené Ministerstvem pro místní rozvoj a soudní řízení o uspořádání vlastnických poměrů mezi vlastníky domu č. X a spoluvlastníky pozemku v obci H., v němž žalobce vystupoval jako advokát jedné ze stran sporu. Tento spor spočívá v tom, zda předmětné drobné stavby mají charakter staveb nepovolených a je namístě je odstranit, nebo zda jde o stavby neoprávněné, kdy je třeba, aby soud rozhodl o jejich vypořádání. Na rozhodování určité části těchto sporů se žalobce v minulosti podílel v postavení soudce.

Městský soud nepřisvědčil žalobci, že měl-li odmítnout poskytování služeb manželům P., bylo třeba označit, které ustanovení § 19 zákona o advokacii nebylo respektováno. Žalovaná své rozhodnutí opírela o jiné ustanovení, přičemž advokát může odmítnout převzetí právního zastoupení i v řadě dalších situací, např. právě proto, aby se nedostal do rozporu s pravidly profesionální etiky. Žalobce nedodržel povinnost všeobecně poctivým, čestným a slušným chováním přispívat k důstojnosti a vážnosti advokátního stavu, a tím porušil § 17 zákona o advokacii ve spojení s čl. 4 odst. 1 etického kodexu. Městský soud se ztotožnil s žalovanou, že žalobce závažným způsobem porušil své povinnosti advokáta a ohrozil pověst advokátního stavu možným vyvoláním dojmu u manželů Č., že zde existuje jakési propojení v uvedených věcech a možné zneužití informací získaných žalobcem jako soudcem při rozhodování v řízení o návrhu na nařízení exekuce a v řízení o návrhu na odklad exekuce. Nemuselo ani dojít ke konkrétnímu zneužití informací, neboť jde o ohrožovací delikt. Je třeba se zabývat i působením takové informace na druhou stranu sporu. Tyto důvody považoval soud za natolik konkrétní, individualizované a závažné, že napadené rozhodnutí obstojí. Měřítkem etiky jednání advokáta jsou zde obecně uznávaná pravidla slušnosti a poctivého jednání vnímaná širokou veřejností, nikoliv veřejností odbornou. Proto jsou nepodstatné námitky žalobce, že v soudním řízení neexistují žádné tajné informace či skryté důkazy, které by při výkonu funkce soudce mohl získat.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Nesouhlasil s názorem soudu, že řízení o nařízení a odložení exekuce, v nichž vystupoval jako soudce, jsou řízeními „v téže věci“ či mají „stejný základ“ jako a) dopis, v němž coby advokát informoval Obecní úřad ve Všerubech o zastavení předmětného exekučního řízení a žádal o nečinění dalších úkonů až do skončení přezkumného řízení, nebo jako b) řízení o uspořádání vzájemných vztahů vlastníka domu a vlastníka pozemku. Pokud mezi vlastníky dochází k mnohačetným sporům, neznamená to, že věc má stejný základ. Závěry žalované a městského soudu odporují judikatornímu i doktrinárnímu vymezení pojmu „totožnost věcí“. Soud spojil exekuční řízení, v němž manželé Č. ani neměli postavení účastníků řízení, s naprosto nesourodými případy advokátního zastoupení. Dle stěžovatele § 19 zákona o advokacii taxativně stanoví, kdy je advokát povinen odmítnout poskytnutí právní služby. Nad rámec toho se však po něm požaduje službu odmítnout na základě povinnosti „*eticky cítit*“. Soud se nevypořádal s tím, že písm. a) uvedeného ustanovení rovněž užívá pojem „v téže věci“ nebo „ve věci související“, a není tedy zřejmé, proč napadené rozhodnutí nezmiňuje porušení tohoto pravidla. Městský soud svým výkladem svolně (s využitím korektivu etiky a morálky a novým výkladem pojmu „*tatáž věc*“) rozšířil povinnost advokáta odmítnout zastoupení nad rámec § 19 zákona o advokacii. Tím dovodil zákaz soukromého jednání v rozporu s ústavními mantinely a zásadou dělby moci. Stěžovatel podotkl, že jako exekuční soudce vydal ročně tisíce rozhodnutí, která se za dobu výkonu funkce týkala značného počtu osob, s nimiž se nikdy osobně nesetkal. Výklad soudu jej tudíž nutí u každého žadatele o právní zastoupení zjišťovat, zda nebyl účastníkem v jeho předchozí rozhodovací praxi. Nadto by nemohl poskytovat služby desítkám tisíc potenciálních klientů.

Žalovaná se ve svém vyjádření ztotožnila s argumentací městského soudu. Za podstatné nepovažuje pouze formalistické porovnání dvou řízení, ale to, jak působí na účastníky řízení jednání stěžovatele, který v záležitosti těchto účastníků a téže stavby působil nejdříve jako soudce a poté jako advokát. Trvání stěžovatele na svém

stanovisku ukazuje dle žalované na nedostatek sebereflexe. Taxativní výčet obsažený v § 19 zákona o advokacii neuzavírá další možný výčet případů, kdy by advokát neměl službu poskytnout. V napadeném rozsudku bylo přesvědčivě vyloženo, proč nebylo dané jednání kvalifikováno dle tohoto ustanovení.

Stěžovatel reagoval na vyjádření žalované replikou, v níž považoval za zcela „*zhoubný*“ názor, podle kterého je důležité, jak je působení advokáta vnímáno účastníky. Jakákoliv stížnost by pak musela být libovolně posouzena jako oprávněná. Každý účastník má určité představy a cíle, proto i stěžovatel může tvrdit, že advokát protistrany na něj působí nevhodně a vyvolává u něj pocity neetického jednání. I výklad pojmu „*tatáž věc*“ nemá být dle stěžovatele hodnocen podle subjektivních pocitů účastníků sporu. Ty jsou naprosto odlišné u klientů stěžovatele, manželů P.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalobce zamítl.

### Z odůvodnění:

(...)

[21] Stěžovatelova argumentace spočívá v polemice s tím, zda shora popsané věci (exekuce, dopis stavebnímu úřadu a spor o vypořádání vlastnických poměrů) mají stejný základ a zda je tedy žalovaná správně kvalifikována jako „*totožné*“. Stěžovatel však nijak nebrojí proti závěru městského soudu, že všechny tři případy se zakládají na dlouhodobých sporech mezi manželý Č. a manželý P. (tedy mezi týmiž osobami), které se týkají týchž staveb (zda předmětné drobné stavby mají charakter staveb nepovolených a je namístě je odstranit, nebo zda jde o stavby neoprávněné, kdy je třeba, aby soud rozhodl o jejich vypořádání) – mají tedy i věcnou souvislost. Ačkoliv jde formálně o různá řízení, a *stricto sensu* lze přisvědčit stěžovateli, že nejde o „*tutéž věc*“, stěžovatel založil svou kasační stížnost pouze na formalistickém výkladu tohoto pojmu, aniž by se jakkoliv vymezil proti podstatě dané věci – že všechna tři relativně samostatná řízení spolu úzce souvisí a jsou vedena jedním cílem, kterého chtějí účastníci dosáhnout – manželé P. se snaží o zachování předmětných drobných staveb a manželé Č. usilují o jejich odstranění. Na tom nic nemění ani skutečnost, že exekuce byla zastavena pro nedostatek aktivní legitimace manželů Č., neboť v řízení vystupovali jako účastníci a jeho iniciací sledovali uvedený cíl. Stěžovatel v tomto řízení působil jako soudce a následně jako advokát zastupoval druhou stranu sporu, přičemž v dopise ze dne 25. 8. 2011 se výslovně dovolával výsledku tohoto řízení. Námitka, že nejde o věc se stejným základem, je proto nepřipadná.

[22] Stěžovatelem uvedené důsledky, které vyvozuje v kasační stížnosti a replice, jsou skutečně absurdní. Nicméně k takovým důsledkům výklad žalované ani městského soudu nevede. Stěžovatel není povinen odmítnout zastoupení všech osob, které vystupovaly jako účastníci řízení v jakémkoliv exekuční věci, v níž rozhodoval jako soudce. Problematické je jejich zastupování pouze ve věcech, které s rozhodovanými případy přímo souvisí. Související věc je pak dána nejen dotčenými osobami (účastníky řízení), ale i předmětem. Stěžovatel tak nemusí odmítnout zastupování všech dřívějších účastníků exekučních řízení, v nichž rozhodoval, ale nesmí je zastupovat proti druhé straně exekučního sporu ve věcech, které s exekučním sporem souvisí tak úzce, jako v nyní projednávaném případě.

[23] Pokud stěžovatel namítá, že výklad městského soudu výrazně omezuje všechny advokáty, kteří dříve působili jako soudci, pak Nejvyšší správní soud konstatuje, že s ohledem na uvedenou věcnou souvislost nelze považovat důsledky napadeného rozhodnutí za tak fatální, jak popisuje stěžovatel. Nadto svou profesní dráhu si každý volí svobodně, a je tedy věcí soudce, pokud se rozhoduje „*svléci talár*“ a vstoupit do advokacie, aby zodpovědně uvážil, jaké důsledky s sebou taková změna přináší a zda je připraven je akceptovat. Musí přitom rozumně počítat s určitými omezeními, která mu může přinést jeho profesní minulost. Logicky jich bude více než u advokáta, který jako soudce nikdy nepůsobil. Ani tato námitka tak není důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud má s ohledem na shora uvedené za to, že souvislost jednotlivých věcí byla v posuzovaném případě dána. Zabýval se tedy dalším okruhem námitek, podle kterého popsané jednání stěžovatele nelze považovat za rozporné s požadavky stavovské etiky, přičemž žalovaná nepřipustně rozšířila důvody odmítnutí advokátní služby nad rámec § 19 zákona o advokacii.

[25] Jestliže žalovaná (a následně i městský soud) označila jednání stěžovatele za porušující stavovskou etiku zejména proto, že takové jednání působí nevhodně na druhou stranu sporu (právního laika, který neví, zda mohl

stěžovatel reálně zneužít nějaké informace získané z pozice soudce), nejde pouze o subjektivní hodnocení ze strany jedné (či dvou) konkrétní osoby. Tuto argumentaci je nutné chápat tak, že jednání stěžovatele musí být hodnoceno nikoliv z pohledu právníka, ale z pohledu jakékoliv jiné osoby, která by se nacházela v postavení manželů Č. Nejedná se o ničím nepodložené subjektivní přesvědčení, jak naznačuje stěžovatel svými přirovnáními. Rozhodující zde tedy není, jaký je názor manželů Č. na jednání stěžovatele, nýbrž jak by objektivně vnímala danou situaci většina právně nevzdělané společnosti. Právě v tom spočívá požadavek etického jednání advokáta, který se musí chovat tak, aby nesnižoval důstojnost a vážnost advokátního stavu v očích veřejnosti. Nejde tedy vůbec o to, jak se subjektivně jeví a jeví jednání stěžovatele zainteresovaným stranám sporu, tedy jeho klientům a protistraně, ale jak se může jevit jakémukoliv třetímu pozorovateli, který není právně vzdělán, a že je objektivně způsobilý v jeho očích snížit důstojnost a vážnost advokátního stavu. Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že situace, kdy stěžovatel zastupoval jednu stranu sporu ve věcech, které úzce souvisely s dřívějším rozhodováním stěžovatele coby soudce, tedy osoby, která jakožto orgán veřejné moci autoritativně rozhodovala o právech a povinnostech obou stran sporu, byla objektivně způsobilá otřást důvěrou v důstojnost a vážnost nejen advokátního stavu, nýbrž i celého justičního systému (viz níže judikaturu Evropského soudu pro lidská práva).

[26] Podle Evropského soudu pro lidská práva je třeba advokátní etiku posuzovat i s ohledem na to, že její požadavek vyplývá ze zvláštní pozice advokátů, která je jakožto prostředníky mezi veřejností a soudy stává do ústředního postavení v rámci výkonu spravedlnosti, a vzhledem k této jejich klíčové roli lze od nich legitimně očekávat, aby přispívali k hladkému chodu justice a zachovávali důvěru veřejnosti v justici (rozsudek velkého senátu ze dne 15. 12. 2005 ve věci *Kyprianou proti Kypru*, stížnost č. 73797/01). Z toho již opakovaně vycházel i Nejvyšší správní soud (např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2009, č. 6 Ads 41/2008-67, č. 2016/2010 Sb. NSS). Jak bylo již uvedeno, stěžovatelovo jednání, kdy nejdříve jednal ve sporech mezi manželý P. a manželý Č. jako soudce a poté jako advokát, je způsobilé ohrozit nejen důstojnost a vážnost advokátního stavu, ale též důvěru ve fungování justice.

[27] Jakkoliv jsou důstojnost a vážnost advokátního stavu, jakož i čestné, poctivé a slušné chování advokáta, pojmy neurčitými, u nichž není nikde konkrétně vymezen jejich obsah, i Ústavní soud již v minulosti konstatoval, že pro advokáta, který je činný v právním státě, nemůže být obtížné nebo neobvyklé zjistit, které způsoby chování a jednání a které hodnoty mravnosti a lidské důstojnosti je třeba respektovat, aniž by byly výslovně vypočteny v jednotlivých ustanoveních, což ostatně není vůbec možné (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1998, sp. zn. I. ÚS 393/98, č. 63/98 Sb. ÚS).

[28] Nejvyšší správní soud má tudíž za to, že žalovaná svým výkladem nijak nezneužila prostor, který má při posuzování etiky jednání advokáta. Své závěry jasně odůvodnila skutkovými okolnostmi daného případu, které hodnotila objektivně. Stejně tak jako např. podjatost soudce je kategorií subjektivní, lze ji hodnotit (resp. nelze ji hodnotit jinak než) objektivními hledisky – okolnostmi, které by v typové stejných případech zavdávaly příčinu pochybovat o nezávislosti a nestrannosti soudce. Při tomto náhledu jsou v daném případě okolnostmi, které mohou v očích veřejnosti narušit důvěru v důstojnost a vážnost advokátního stavu, jakož i důvěru v celý justiční systém, postupy bývalého soudce, který rozhodoval o nařízení a odložení exekuce a poté jako advokát v související věci mezi týmiž účastníky zastupoval jednu ze stran sporu. V každém typové obdobném případě se pak jedná o objektivní skutečnosti, o něž lze opírat závěr o nedodržení stavovské morálky. S ohledem na to není důvodná ani námitka stěžovatele o porušení zásady legitimního očekávání, neboť stěžovatel porovnává nesrovnatelné. Byť v odkazovaném případě byla otázka případného porušení advokátní etiky rovněž relevantní, jednalo se o typově zcela odlišné jednání, kdy se advokát nevhodně vyjadřoval k osobě svého klienta před soudní síní. Pokud by žalovaná nepostihla jiného advokáta, který by byl stejně jako stěžovatel bývalým soudcem a zastupoval v souvisejících věcech některou ze stran sporu, v němž vystupoval coby soudce, pak by se mohlo jednat o nepřipustně rozdílnou správní praxi, byt i tak je třeba mít na zřeteli, že výsledky rozhodování nelze srovnávat zcela mechanicky a „šablonovitě“ a bude vždy záviset na celém kontextu věci. Nicméně na takový případ stěžovatel nepoukazuje. Pro posouzení rozdílné správní praxe a dodržení principu předvídatelnosti je podstatné to, zda se jedná o skutkově a posléze právně srovnatelné případy. Stěžovatel naopak předestřel případ, který není vůbec s jeho věcí skutkově srovnatelný, a jeho argument, že dané jednání advokáta nebylo vyhodnoceno jako porušení profesní etiky advokáta, proto není pro danou věc relevantní.



[29] Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatele, že žalovaná a městský soud nepřipustně rozšířily povinnost advokáta odmítnout právní službu nad rámec § 19 zákona o advokacii. Citované ustanovení obsahuje výčet situací, kdy je třeba služby odmítnout vždy a bez dalšího. Jedná se o typové případy, které se často vyskytují, a u nichž proto již zákonodárce provedl úvahu, že poskytování právních služeb by bylo nemorální či jinak nevhodné. Nicméně nelze vyloučit, že v některých speciálních případech bude převzetí zastoupení v rozporu s advokátní etikou, a bude tedy nutné právní služby odmítnout, i když s takovou variantou zákonodárce přímo nepočítal, resp. ji nezahrnul do výčtu v § 19 zákona o advokacii. Pokud by veškeré nedovolené jednání advokáta muselo být v zákoně upraveno zcela kauzisticky, pak by obecný korektiv v podobě požadavku na zachování důstojnosti a vážnosti advokátního stavu zcela postrádal smysl. Použití tohoto neurčitého pojmu otevírá prostor orgánům, které jsou právními předpisy povolány k jeho aplikaci, aby prostřednictvím výkladu konkretizovaly jeho obsah. Nejvyšší správní soud neshledal, že by výklad a aplikace těchto pojmů na případ stěžovatele nepřipustně vybočily z mezí, které lze po advokátovi, jenž není pouze reprezentantem určitého právního stavu, ale též ve smyslu vymezeném shora citovaným rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva i celého systému justice, rozumně a přiměřeně požadovat. Městský soud pak zcela jasně vysvětlil, proč žalovaná nepodřadila jednání stěžovatele pod § 19 zákona o advokacii (neboť žalovaná vytýkala stěžovateli porušení jiného ustanovení zákona), a stěžovatel s tímto odůvodněním ani nijak nepolemizuje. Ani tato námitka tak není důvodná.

## 3869

### Pobyt cizinců: výklad pojmu „společná domácnost“

k § 15a odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném k 17. 12. 2015 (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k § 115 občanského zákoníku (č. 40/1964 Sb.)<sup>\*)</sup>

**Pojem „společná domácnost“ ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 17. 12. 2015, nelze směřovat s pojmem „domácnost“ podle § 115 občanského zákoníku z roku 1964. Rodinným příslušníkem občana Evropské unie mladšího 21 let byl tedy i před 18. 12. 2015 rovněž rozvedený rodič, pokud o občana Evropské unie mladšího 21 let skutečně pečoval [§ 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 17. 12. 2015].**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2019, čj. 10 Ažs 178/2018-37)

**Prejudikatura:** č. 1948/2009 Sb. NSS, rozsudky Soudního dvora EU ze dne 12. 3. 2014, S. a G. (C-457/12) a ze dne 10. 5. 2017, Chavez-Vilchez a další (C-133/15).

**Věc:** Huu Du N. proti Komisi pro rozhodování ve věci pobytu cizinců o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky, o kasační stížnosti žalobce.

Jádrem tohoto sporu je zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu na území ČR. Spornou skutečností je splnění podmínky dle § 87b ve spojení s § 15a odst. 1 písm. b) o pobytu cizinců, ve znění účinném do 17. 12. 2015, konkrétně podmínky společné domácnosti.

Ministerstvo vnitra dne 5. 6. 2014 zamítlo žádost žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu na území ČR za účelem sloučení rodiny se synem, občanem ČR. Žalovaná odvolání žalobce zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila. Dle obou správních orgánů nebyly splněny podmínky uvedené v § 87b ve spojení s § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu zamítl rozhodnutím ze dne 29. 5. 2018, čj. 15 A 52/2018-59. Na základě provedeného dokazování prý bylo správně zjištěno, že žalobce se synem ve společné domácnosti nežije. Dle krajského soudu nelze formální změnu trvalého bydliště a občasně návštěvy považovat za sdílení společné

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

domácnosti. Stejně tak je nutné vzít v potaz, že syn navštěvuje školu v místě bydliště matky, kde přebývá během všedních dnů, a tamtéž je i přihlášen k pediatrovi. Krajský soud dále uvedl, že syn u žalobce „*nebydlí trvale, neboť dochází na základní školu v Sokolově, přičemž žalobce bydlí v Jirkově, a navštěvuje žalobce o prázdninách a každý druhý víkend*“. Proto dle soudu nebyla splněna zákonná podmínka soužití ve společné domácnosti. Soud dále konstatoval, že pro naplnění podmínek dle § 87b ve spojení s § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je nutné splnit jak podmínku sdílení společné domácnosti, tak podmínku výživy občana EU mladšího 21 let. Krajský soud tak odmítl argumentaci, ve které žalobce poukazoval na řádnou finanční podporu svého syna, neboť výživa občana EU je pouze jednou ze dvou podmínek, které je nutné splnit.

Žalobce v průběhu řízení před krajským soudem podáním ze dne 22. 7. 2016 doplnil svou žalobu o rozsudek Okresního soudu v Sokolově ze dne 20. 7. 2016, kterým okresní soud schválil dohodu rodičů o svěřeni nezletilého syna žalobce do střídané péče obou rodičů. Krajský soud k tomu uvedl, že při svém rozhodování je dle § 75 odst. 1 s. ř. s. povinen vycházet ze skutkového stavu, který existoval v době rozhodování správního orgánu, přičemž rozsudek o úpravě péče o nezletilého následoval až rok a půl po vydání napadeného rozhodnutí.

Krajský soud také nevyhověl námitce žalobce, dle které žalovaná porušila zásadu přiměřenosti vyjádřenou v § 174 zákona o pobytu cizinců, neboť se prý dostatečně nezabývala dopadem napadeného rozhodnutí na rodinné vztahy žalobce.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Stěžovatel spatřoval vadu napadeného rozsudku krajského soudu především v nesprávném posouzení aplikace zásady přiměřenosti při hodnocení splnění podmínek dle § 87b ve spojení s § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Tím, že v daném případě nebyla aplikována zásada přiměřenosti, bylo dle stěžovatele zasaženo do jeho práva na rodinný život, které mu zaručuje Listina základních práv a svobod v čl. 10 odst. 2 a následně též v čl. 32. Stěžovatel připomněl, že nejde pouze o narušení jeho práv ve vztahu k nezletilému synovi, ale též vůči dvěma dětem, které má se současnou manželkou.

Stěžovatel dále namítal nedostatečné zjištění skutkového stavu a jeho nesprávnou interpretaci. Dle jeho názoru není na základě dokazování provedeného před správním orgánem možné usuzovat, že nezletilý syn nežije ve společné domácnosti se svým otcem. Správní orgán nezjistil skutkový stav, neboť se dostatečně nezabýval otázkou, v jakém rozsahu stěžovatel o syna pečoval a jak jej finančně podporoval. Stěžovatel dále uvedl, že byt si je vědom toho, že soud vychází při svém rozhodování ze skutkového stavu, který existoval v době rozhodování správního orgánu, je v tomto případě nutné přihlídnout ke skutečnosti, že nezletilý syn byl okresním soudem svěřen do střídané péče obou rodičů, a to přinejmenším ve stadiu posuzování přiměřenosti rozhodnutí.

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

## Z odůvodnění:

### III. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

[10] Stěžovatel sice uplatňuje celou řadu kasačních námitek, již ale důvodnost klíčové námitky ohledně naplnění podmínky § 87b ve spojení s § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců činí vypořádání veškerých zbývajících námitek nadbytečným. Nejvyšší správní soud se proto dále věnoval jen otázce naplnění uvedené zákonné podmínky.

[11] Podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců rodinný příslušník občana EU, který sám není občanem EU a hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce společně s občanem EU, je povinen požádat ministerstvo o povolení k přechodnému pobytu.

[12] Podle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve znění do 17. 12. 2015 se rodinným příslušníkem občana EU pro účely tohoto zákona rozumí jeho rodič, jde-li o občana EU mladšího 21 let, „*kterého vyživuje a se kterým žije ve společné domácnosti*“.

[13] Žalovaná vyšla ve svém rozhodnutí z toho, že společná domácnost je trvalé bydlení na společné adrese, společné podílení se na chodu domácnosti, zabezpečování a úhrada společných potřeb. Z této definice prý

plyne, že „nelze zároveň sdílet dvě společné domácnosti“. Žalovaná ohledně skutkových okolností dospěla k závěru, že v rozhodné době nezletilý syn navštěvoval stěžovatele každý druhý víkend a dlouhodoběji o prázdninách. Po zbylý čas žil s matkou v Sokolově, kde navštěvoval základní školu. Nezletilý syn měl ve stěžovatelově bytě nahlášenou adresu trvalého pobytu. Z vyjádření stěžovatele dále plyne, že např. o vánočních prázdninách u něho byl syn od 21. 12. 2013 do 2. 1. 2014. U stěžovatele doma má syn málo věcí (ručníky, slipy), většinou si věci přiveze s sebou. To v podstatě potvrzovala i současná manželka stěžovatele, která také vysvětlila, že na ni policista při pobytové kontrole mluvil česky a ona moc česky nerozumí, proto mu nepřesně sdělila, že manželův syn u nich nemá uložené vůbec žádné věci.

[14] Žalovaná z toho vyvodila, že syn rozhodně nežije se stěžovatelem ve společné domácnosti, proto není splněna podmínka společné domácnosti dle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Krajský soud tyto závěry potvrdil. Zdůraznil, že stěžovatel by musel žít se synem „trvale“. K soudnímu rozhodnutí o schválení dohody o střídavé péči nemohl již soud přihlídnout, neboť se tak stalo až více než rok a půl po vydání rozhodnutí žalované.

[15] Závěry žalované potvrzené krajským soudem jsou nesprávné již jen proto, že žalovaná vyšla z nesprávného výkladu § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[16] Ve vztahu k § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců se vytvořila početná judikatura, která v obecnosti vskutku odpovídá výkladu žalované i krajského soudu. Dle zcela převažující judikatury pojem „společná domácnost“ sice není zákonem o pobytu cizinců definován, ovšem tímto pojmem je třeba rozumět „domácnost tvořenou fyzickými osobami, které spolu trvale žijí a společně hradí náklady na úhradu svých potřeb“. Tento pojem tak správní soudy vykládaly v podstatě shodně jako pojem „domácnost“ v § 115 starého občanského zákoníku z roku 1964: „neexistuje důvod, proč vykládat pojem ‚společná domácnost‘ obsažený v zákoně o pobytu cizinců odlišně“ (takto rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2015, čj. 7 Azs 193/2015-28, s početnými odkazy na starší judikaturu). Na stejných východiscích stojí taktéž rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2016, čj. 6 Azs 58/2016-40, či ze dne 6. 10. 2016, čj. 7 Azs 75/2016-37, a mnohé další. Přestože nový občanský zákoník z roku 2012 definice pojmu „domácnost“ neobsahuje, Nejvyšší správní soud i po zrušení starého občanského zákoníku v roce 2014 opakovaně na občanskoprávní vymezení „společné domácnosti“ odkazuje, stejně jako odkazuje např. na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. 26 Cdo 1470/2004 (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2017, čj. 2 Azs 343/2016-44, body 31 a 32).

[17] Dle dosavadní judikatury je tedy „společná domácnost“ ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců tvořena fyzickými osobami, které spolu trvale žijí a společně hradí náklady na úhradu svých potřeb.

[18] Shora citovaný § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, který definoval rodiče jako rodinného příslušníka občana EU mladšího 21 let jednak podmínkou výživy, jednak nyní spornou podmínkou žití „ve společné domácnosti“, byl v tomto znění účinný od 21. 12. 2007 do 17. 12. 2015. Počínaje 18. 12. 2015 stejné ustanovení zní po novele č. 314/2015 Sb. tak, že rodinným příslušníkem občana EU se pro účely tohoto zákona rozumí jeho „rodič, jde-li o občana EU mladšího 21 let, o kterého skutečně pečuje“. Podmínka vyživování a žití ve společné domácnosti byla tedy nahrazena podmínkou „skutečné péče“.

[19] Pro nynější kauzu jsou významné okolnosti a důvody právě uvedené novelizace zákona o pobytu cizinců. Důvodová zpráva k novele č. 314/2015 Sb. upozorňuje na „zastaralost“ definice rodinného příslušníka v § 15a odst. 1, která „neodpovídá aktuální judikatuře Soudního dvora Evropské unie. To způsobuje četné problémy s výkladem a aplikací předmětného ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců. Jako příklad lze uvést podmínku soužití rodinného příslušníka občana Evropské unie a občana Evropské unie ve společné domácnosti, kterou obsahuje současné znění § 15a odst. 1 písm. b), neboť ta není výslovnou podmínkou ani podle výše zmíněné směrnice, ani podle judikatury“ (viz sněmovní tisk č. 463/0, 7. volební období, www.psp.cz). S odvoláním na právo EU a na judikaturu Soudního dvora pak důvodová zpráva k novému znění § 15a odst. 1 písm. b) uvádí:

„Oproti dosavadnímu znění ustanovení § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců již není jako podmínka uvedena společná domácnost, neboť ta není výslovnou podmínkou ani dle výše citovaného rozsudku [Soudního dvora EU ze dne 19. 10. 2004, C-200/02, Zhu a Chen]. S ohledem na požadavek skutečné výchovy je akcentován faktický stav péče, tj. skutečné výchovy nezletilého občana Evropské unie, přičemž není vyloučeno, aby za rodinného příslušníka

*byl považován např. i rozvedený rodič, který se skutečně podílí na péči, resp. výchově dítěte. Nejde tedy o formální existenci či neexistenci rodičovské odpovědnosti, ale o to, zda ji v daném případě rodič skutečně vykonává, tedy zda skutečně pečuje o dotyčné dítě“ (tamtéž).*

[20] Je tedy evidentní, že novelizací § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců nezamýšlel zákonodárce založit jinou právní úpravu, ale napravit nesoulad mezi českým zákonem a požadavky práva EU. S rozporem staré právní úpravy s právem EU se z dále uvedených důvodů ztotožnil i Nejvyšší správní soud.

[21] Na úvod třeba poznamenat, že pro nynější věc není rozhodná směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS. Jediným cílem této směrnice je totiž upravit podmínky vstupu a pobytu občana EU v jiném členském státě, než jehož je státním příslušníkem. Ustanovení této směrnice tedy nezakládají odvozené právo pobytu státních příslušníků třetí země, kteří jsou rodinnými příslušníky občana Unie, v členském státě, jehož je uvedený občan státním příslušníkem (viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 12. 3. 2014, *S. a G.*, C-457/12, bod 34).

[22] Právo pobytu rodinných příslušníků občana EU v členském státě, jehož je občan EU státním příslušníkem, dovozuje Soudní dvůr z čl. 20 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Podle čl. 20 SFEU, který zavádí občanství EU, mají občané EU mj. právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Pro nynější věc je podstatný např. rozsudek Soudního dvora EU (velkého senátu) ze dne 10. 5. 2017, *Chavez-Vilchez a další*, C-133/15. Dle závěrů tam uvedených „*existují velmi specifické situace, v nichž navzdory tomu, že se neuplatní sekundární právo týkající se práva pobytu státních příslušníků třetích zemí a že dotyčný občan Unie nevyužil svobody pohybu, musí být státnímu příslušníkovi třetí země, který je rodinným příslušníkem tohoto občana, přiznáno právo pobytu, neboť jinak by byl popřen užitečný účinek občanství Unie, kdyby v důsledku odepření takového práva byl tento občan ve skutečnosti nucen opustit území Unie jako celek, a byl tak zbaven možnosti skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z tohoto statusu“ (bod 63). Pokud by totiž státní příslušník třetí země (nečlenské země EU) musel opustit území EU, mohlo by to vést též k omezení práv jeho dítěte, které by dle okolností věci čelilo volbě buď zcela ztratit pravidelný styk se svým rodičem, anebo také opustit území EU jako celek. Případná povinnost cizozemského rodiče opustit území EU by tak mohla jejich děti připravit o možnost skutečně využívat podstatné části práv, která jim plynou z jejich statusu občana EU (srov. výše citovaný rozsudek Soudního dvora EU *Chavez-Vilchez*, bod 65).*

[23] V tomto smyslu nelze argumentovat ani tím, že se o dítě postará druhý rodič dítěte, státní příslušník členského státu EU:

*„Okolnost, že druhý rodič, který je občanem Unie, je opravdu schopen a připraven sám vykonávat každodenní a skutečnou péči o dítě, je relevantní, ovšem sama o sobě nepostačuje k tomu, aby bylo možno konstatovat, že mezi rodičem, který je státním příslušníkem třetí země, a dítětem neexistuje takový vztah závislosti, že pokud by bylo tomuto státnímu příslušníkovi třetí země odepřeno právo pobytu, dítě by bylo nuceno opustit území Unie. Takový závěr totiž musí být v nejulastnějších zájmu dotčeného dítěte učiněn při zohlednění všech okolností daného případu, zejména věku dítěte, jeho fyzického a emočního vývoje, míry jeho citové vazby jak na rodiče, který je občanem Unie, tak na rodiče, který je státním příslušníkem třetí země, jakož i rizika, že by odloučení od posledně uvedeného rodiče ohrozilo psychickou rovnováhu dítěte“ (výše citovaný rozsudek Soudního dvora EU *Chavez-Vilchez*, bod 71).*

[24] Dosavadní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu v podstatě vycházela z toho, že je-li dítě fakticky v převažující péči jednoho z rodičů, tvoří s druhým rodičem ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců „*společnou domácnost*“. Takovýto výklad však může mít fatální důsledky pro rozvedené manžele a jejich děti. Bylo-li ve smyslu tohoto výkladu § 15a odst. 1 písm. b) dítě svěřeno do péče matce a ta o něj také fakticky v převažující míře pečuje, nelze užitím tohoto výkladu ochránit pobytový status druhého z rodičů, občana třetí země, jakkoliv ten rovněž o dítě pravidelně pečuje. Činí tak ovšem z logiky věci v jiné domácnosti, kterou si založil po rozpadu předchozího manželství. Po rozpadu manželství samozřejmě oba rodiče budou pečovat o své děti ve společné domácnosti jen zcela výjimečně (zpravidla v důsledku bytové nouze).

[25] Absurditu výkladu žalované lze ukázat na tom, že takto nastavené podmínky „společné domácnosti“ („trvale bydlení na společné adrese“, „nelze zároveň sdílet dvě společné domácnosti“, říká žalovaná) by nesplnilo téměř žádné rozvedené manželství. A nesplnila by jej asi ani taková (hypotetická) situace, kdy by dítě bylo svěřeno do střídavé péče obou manželů (ani zde by logikou žalované dítě nemohlo „zároveň sdílet dvě společné domácnosti“, respektive by z povahy věci nešlo o „trvalé“ bydlení na společné adrese). Nejvyšší správní soud připomíná, že přesně z tohoto důvodu zákonodárce vykládané ustanovení zákona o pobytu cizinců novelizoval: chtěl zamezit absurdnímu výkladu, který omezoval práva rozvedených rodičů ve vztahu ke společným dětem (srov. bod [19] shora).

[26] Judikatura Soudního dvora EU tak chrání stejné hodnoty jako (v obecnější rovině) judikatura českého Ústavního soudu vykládající požadavky nejlepšího zájmu dítěte ve smyslu čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.). Jak v obecné rovině (bez vztahu k problematice zákona o pobytu cizinců) uvádí Ústavní soud, „[b]ýt spolu znamená pro rodiče a jeho dítě jeden ze základních prvků rodinného života, a to i přes rozkoly ve vztazích mezi rodiči. Jak vyplývá z Úmluvy o právech dítěte, dítě má právo udržovat pravidelné osobní kontakty s oběma rodiči a oba rodiče mají společnou odpovědnost za výchovu a vývoj dítěte (čl. 9 odst. 3 a čl. 18 odst. 1). [V] zájmu dítěte zpravidla je, aby bylo v péči obou rodičů, kde každý z nich poskytuje dítěti láskyplnou péči a každý svým dílem přispívá k osobnostnímu vývoji dítěte. Již proto jakékoli omezení tohoto aspektu rodinného života (styku mezi rodičem a dítětem) musí být rádě a pečlivě odůvodněno, tedy musí sledovat legitimní cíl nejlepšího zájmu dítěte a být tomuto cíli přiměřené“ (nález ze dne 26. 7. 2017, sp. zn. I. ÚS 1079/17, bod 19).

[27] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že podmínku žití „ve společné domácnosti“ podle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve znění do 17. 12. 2015, nelze mechanicky vykládat tak, že se musí jednat o společnou domácnost ve smyslu § 115 starého občanského zákoníku z roku 1964. Pravidlo jednotného výkladu právních pojmů obsažených v různých právních předpisech je samozřejmě důležitou zásadou výkladu práva. Současně ovšem nelze toto interpretační pravidlo užívat mechanicky, bez zřetele na různé okolnosti užití téhož pojmu v různých právních předpisech. Pro věc nyníjší jsou klíčové požadavky práva EU a naprosto jiné okolnosti použití pojmu „společné domácnosti“ v zákoně o pobytu cizinců, než jak byl tento pojem používán v předpisech občanskoprávních.

[28] Proto třeba dospět k závěru, že podmínka „společné domácnosti“ dle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, i ve znění před 18. 12. 2015, nemohla znamenat nic jiného než podmínku „skutečné péče“ o dítě. To sice zákonodárce výslovně zakotvil až počínaje 18. 12. 2015, s ohledem na kontext legislativního vývoje a požadavky práva EU je však zjevné, že novela v tomto neměla normativní ambice, jejím cílem bylo odstranit výkladové problémy a rozpor českého práva s právem EU.

[29] Nejvyšší správní soud konečně zvážil, zda jsou tu důvody pro postoupení sporné právní otázky rozšířenému senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s. Jakkoliv je tu početná opačná judikatura Nejvyššího správního soudu (pro několik málo příkladů viz bod [16] shora), proti ní stojí opačná judikatura Soudního dvora EU. Poslední rozsudek velkého senátu Soudního dvora byl vydán až 10. 5. 2017 (viz body [22] a [23] shora), rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu tomuto rozsudku předchází. S ohledem na tuto skutečnost tedy rozhodující senát neměl povinnost předložit věc rozšířenému senátu cestou § 17 odst. 1 s. ř. s. Taktéž rozšířený senát by neměl jinou možnost než přistoupit na závěry Soudního dvora (blíže viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 35/2008-56, č. 1948/2009 Sb. NSS).

[30] V nyníjším případě sice žalovaná dospěla k závěru, že stěžovatel se svým synem společnou domácnost nesdílel, učinila tak ovšem na základě formalistického výkladu § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve znění do 17. 12. 2015. Stěžovatel se synem a bývalou manželkou vskutku nežili v jedné domácnosti, navíc syn převážně žil v domácnosti matky. Ovšem nyníjší případ byl specifický v tom, že stěžovatel tvrdil a prokazoval pravidelnou péči o syna, a to v míře, která je v rozvedených manželstvích obvyklá (pobyt každý druhý víkend, delší pobyty během svátků). Argumentoval též onemocněním bývalé manželky, která je v invalidním důchodu. Žalovaná tyto skutečnosti nevezala v potaz, a v potaz vzít s ohledem na nesprávný výklad zákona ani nemohla.

[31] S ohledem na důvody zrušení rozsudku krajského soudu a rozhodnutí žalované se již Nejvyšší správní soud nemusel zabývat dalšími stížnostními body, jejichž zodpovězení by mělo smysl jen tehdy, nebyla-li by hlavní

kasační námitka důvodná. Přesto Nejvyšší správní soud jen stručně dodává, že krajský soud neudělal chybu, pokud nepřihlédl k tomu, že po vydání rozhodnutí žalované byl syn svěřen do střídané péče obou rodičů. V tomto smyslu možno odkázat na § 75 odst. 1 s. ř. s., dle něhož při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

[32] Přesto lze doplnit, že správní orgány nespřímně nepřihlédly přinejmenším k dokumentu vloženému do správního spisu, dle něhož dne 6. 11. 2013 podali stěžovatel, jeho bývalá manželka a tehdy bezmála patnáctiletý syn návrh na změnu výchovy nezletilého. V návrhu se mj. uvádí, že nezletilý syn tráví s otcem (stěžovatelem) „*stále více času*“ a „*projevil přání žít s otcem*“, syn výslovně uvádí: „*chci, aby soud rozhodl a dal mě do výchovy otci*“. Větší intenzitu vztahu mezi otcem a synem návrh vysvětluje starším věkem syna. Všichni navrhovatelé jsou na návrhu podepsáni. Žalovaná k tomuto dokumentu nic podstatného ve svém rozhodnutí neuvedla. Pozastavit se lze i nad tím, že žalovaná nevyšlechla syna stěžovatele, neboť jen tak lze vskutku zjistit sílu vztahu otce a syna a s tím související otázku „*skutečné péče*“ o dítě. Naopak potvrdit je třeba závěr žalované a krajského soudu, že pouhá formální změna trvalého bydliště, aniž se promítne rovněž do faktického soužití otce a syna, nemá pro věc žádný význam. Pro věc by ostatně nemělo význam ani soudní rozhodnutí o střídané péči, pokud by se současně neprojevovalo ve skutečném životě rodičů a jejich dítěte.

## 3870

### Komoditní burza: odnětí státního povolení k provozování burzy

k § 35 odst. 3 písm. f) zákona č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách, ve znění zákona č. 183/2017 Sb.

**Skutečnost, že na komoditní burze byl po dobu 12 měsíců předcházejících zahájení správního řízení uzavřen pouze jeden burzovní obchod, není důvodem pro odejmutí státního povolení k provozování komoditní burzy podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2019, čj. 9 AfS 3/2018-52)

**Prejudikatura:** č. 3193/2015 Sb. NSS.

**Věc:** Plodinová burza Brno v likvidaci proti Ministerstvu zemědělství o povolení k provozování komoditní burzy, o kasační stížnosti žalobkyně.

Ministerstvo zemědělství rozhodlo dne 29. 7. 2015 (dále jen „rozhodnutí I. stupně“) o odejmutí státního povolení k provozování komoditní burzy žalobkyní podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách, které jí bylo uděleno rozhodnutím Ministerstva zemědělství ze dne 18. 2. 1993, č. j. 1020/93-111, a podle § 38 odst. 1 zákona o komoditních burzách jí byl jmenován likvidátor.

Podle rozhodnutí I. stupně spočívalo pochybení žalobkyně v tom, že neorganizovala burzovní obchody průběžně a řádně. Činnost komoditní burzy nezahrnuje pouze teoretickou připravenost komoditní burzy zprostředkovat a vypořádat burzovní obchody, ale též praktickou schopnost zprostředkování a uzavření burzovních obchodů skutečně realizovat. Povinností burzy je nastavit vnitřní procesy (resp. vytvořit transparentní a důvěryhodné prostředí) tak, aby byly burzovní obchody skutečně uzavírány. Výsledkem organizování musí být uzavřené burzovní obchody. Uzavření jediného burzovního obchodu vylučuje, že by burzovní obchody byly organizovány průběžně a řádně. Komoditní burza v takovém případě neplní svou cenotvornou funkci (§ 27 odst. 7 zákona o komoditních burzách), ztrácí se účel její existence.

Rozhodnutím ministra zemědělství ze dne 13. 11. 2015 byly shora uvedené závěry rozhodnutí I. stupně potvrzeny a rozklad žalobkyně byl zamítnut.

Městský soud v Praze v souladu s oběma správními rozhodnutími dospěl k závěru, že žalobkyně neorganizovala burzovní obchody průběžně a řádně, proto žalobu proti shora uvedenému rozhodnutí ministra zemědělství zamítl rozsudkem ze dne 19. 12. 2017, čj. 11 A 6/2016-47.

Každé organizování burzovního obchodu nemusí nutně skončit jeho uzavřením. Organizování však není jen pasivním soustředěním nabídky a poptávky na určitém místě. Organizování je aktivní činnost směřující k vytvoření podmínek za účelem naplnění smyslu a cíle komoditní burzy, tj. uzavření burzovního obchodu. Je zapotřebí, aby činnost burzy směřovala k tomu, aby se nabídka a poptávka setkaly a aby došlo k uzavření burzovního obchodu. Burza musí k uzavření burzovního obchodu přispět, být nelze vyloučit, že k uzavření burzovního obchodu s ohledem na zásadu smluvní volnosti nedojde.

Žalobkyně v období 12 měsíců předcházejících zahájení správního řízení doložila uzavření pouze jednoho burzovního obchodu. Žalobkyně tak burzovní obchody neorganizovala, natož průběžně a řádně. Z výroční zprávy stěžovatelky za rok 2014 bylo pro posouzení věci relevantní pouze to, že byl uzavřen jeden burzovní obchod, a to dne 2. 12. 2014 obchod s 30 m<sup>3</sup> smrkového dříví.

K řádnosti organizování burzovních obchodů městský soud uvedl, že posuzována byla v souvislosti s burzovním obchodem, který byl uzavřen dne 2. 12. 2014. Tento obchod byl v rozporu s § 30 odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách zprostředkovan burzovním dohodcem, který k tomu nebyl oprávněn, neboť mu obchodovaná komodita nebyla burzovní komorou přidělena. Ke dni uzavření burzovního obchodu neměla žalobkyně schváleny burzovní uzance. Z obsahu správního spisu nadto vyplynulo, že nedostatky se týkaly též smluv o zprostředkování a termínů dodání obchodované komodity a možného uzavření burzovního obchodu. Všechny uvedené nedostatky byly ve svém souhrnu hodnoceny jako organizování burzovního obchodu, které není řádné.

Rozsudek městského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, v níž namítala, že nebyly dány důvody pro odejmutí povolení podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách. Městský soud toto ustanovení dle stěžovatelky vyložil nesprávně.

Komoditní burzou je právnická osoba zřízená podle zákona o komoditních burzách k organizování burzovních obchodů (§ 1 odst. 1 zákona o komoditních burzách). Důvodová zpráva k zákonu č. 229/1992 Sb. definuje komoditní burzu jako institut trhu vytvářející podmínky pro zhodnocení zboží, protože organizováním obchodu umožňuje soustřeďovat nabídku a poptávku. Nejvyšší správní soud charakterizoval komoditní burzu jako relativně uzavřený systém určený k usnadnění obchodování svým členům, jehož cílem není dosahování zisku (rozsudek ze dne 27. 5. 2015, čj. 8 Afs 125/2014-66, odstavec 32). Smyslem komoditní burzy je zefektivnění obchodních vztahů prostřednictvím standardizace kvality komodit a tzv. *clearingu*.

Organizováním burzovních obchodů se rozumí vytvoření podmínek pro soustředění nabídky a poptávky po komoditách, zavedení standardů kvality komodit a vytváření možností uzavírat burzovní obchody. K uzavření burzovního obchodu dojít nemusí. Takovou podmínku nelze dovodit ani z definice burzovního obchodu podle § 2 zákona o komoditních burzách. Závazku komoditní burzy, aby docházelo k uzavírání burzovních obchodů, odporuje, že subjekty těchto obchodů jsou odlišné od burzy a uzavírají je na základě principů autonomie vůle a smluvní volnosti. Uvedené dokládá i to, že provozní činnost burzy může být hrazena pouze z členských příspěvků a případný zisk z provizí za uzavřené burzovní obchody je pro ni jen bonusem (§ 1 odst. 3 zákona o komoditních burzách). Neuskutečňování burzovních obchodů je otázkou ekonomickou, nikoli právní. V souladu s výroční zprávou za rok 2014 vytvořila stěžovatelka v tomto roce podmínky pro obchodování se 71 311 tunami zemědělských komodit a 6 200 m<sup>3</sup> dříví.

Burzovní obchody je zapotřebí organizovat pravidelně a řádně, a to v závislosti na významu a charakteru obchodovaných komodit. Četnost tedy ovlivňuje sezónnost produkce, závislost na počasí, nutnost fyzické přepravy, minimální hranice objemu obchodu či primární určení k dalšímu zpracování v rámci zavedeného výrobního řetězce. V roce 2014 stěžovatelka organizovala burzovní obchody tím, že se každé dva týdny v jejím sídle konala burzovní shromáždění. Ta spočívala v setkávání členů stěžovatelky (případně dalších pozvaných osob), prezentování nabídek, informování o aktuální i očekávané poptávce a sdílení informací. Aktuální nabídku a poptávku stěžovatelka zveřejňovala též na svých internetových stránkách.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že organizování burzovních obchodů zahrnuje činnosti směřující k uzavírání burzovních obchodů (např. soustředování nabídky a poptávky) i činnosti spojené s jejich uzavíráním a vypořádáním. Důvodová zpráva k § 2 zákona o komoditních burzách uvádí, že povinnost burzy nespočívá pouze v soustředování nabídky a poptávky. Komoditní burza se podílí na nákupu a prodeji zboží tím, že organizuje shromáždění, na nichž se sjednávají obchody. Organizování burzovních obchodů nelze od jejich uzavírání oddělit, jedná se o jeden a tentýž proces. Pokud by organizování burzovních obchodů nezahrnovalo jejich uzavírání, neměla by existence komoditní burzy smysl. Výklad stěžovatelky by navíc vedl k absurdnímu závěru, že pouze soustředování nabídky a poptávky by muselo podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách probíhat průběžně a řádně, jejich uzavírání však nikoli. Ostatně zákon o komoditních burzách upravuje celý proces realizace burzovních obchodů (nikoli pouze soustředování nabídky a poptávky).

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

### Z odůvodnění:

#### IV.

#### Posouzení Nejvyšším správním soudem

[30] Podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách „[p]říslušný orgán státní správy povolení odejme vždy, pokud burza ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení o odejmutí povolení neorganizovala burzovní obchody podle § 8a odst. 1 písm. a)“. Podle § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách „[b]urza je povinna řádně a průběžně organizovat burzovní obchody v rozsahu uděleného povolení“.

[31] Správní orgán je povinen odejmout povolení v případech, kdy po zákonem stanovenou dobu komoditní burza burzovní obchody vůbec neorganizovala, nebo kdy je organizovala, nikoli však řádně, průběžně nebo v rozsahu uděleného povolení (srov. rozsudek čj. 9 As 202/2014-236, odstavce 80 a 81). V této souvislosti soud poznamenává, že neshledal důvodnou námitku, že uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu nelze na posuzovaný případ vůbec použít. Stěžovatelka nekonkretizovala, v čem nepřiléhavost odkazů spatřovala, a to ani při polemice s právními závěry městského soudu. Kasační soud proto jen v obecné rovině uvádí, že rozhoduje-li správní soud případ, který je skutkově obdobný případu, o němž již Nejvyšší správní soud (opakovaně) rozhodl, je tímto dříve vysloveným právním názorem vázán. I tehdy, rozhoduje-li správní soud případ, který je skutkově odlišný od případu, o němž již Nejvyšší správní soud rozhodl, může svou právní argumentaci (částečně) založit na již vysloveném právním názoru, resp. z něj vyjít a dále jej rozvést.

[32] Správní orgány i městský soud dospěly k závěru, že stěžovatelka neorganizovala burzovní obchody průběžně a řádně, jelikož po zákonem stanovenou dobu na ní došlo k uzavření pouze jednoho burzovního obchodu. Vyšly z úvahy, že činnost komoditní burzy nemůže spočívat pouze v soustředování nabídky a poptávky, musí směřovat též k tomu, aby skutečně došlo k uzavírání burzovních obchodů. Uzavírání burzovních obchodů je součástí (vyvrcholením) organizování burzovních obchodů, je podmínkou činnosti komoditní burzy.

[33] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že městský soud spojil organizování burzovních obchodů s jejich uzavíráním v tom smyslu, že každé organizování burzovního obchodu sice nemusí skončit jeho uzavřením, avšak pokud organizování burzovních obchodů nikdy neskončí jeho uzavřením, o organizování nejde. V tomto smyslu městský soud podmínil organizování burzovních obchodů jejich „občasným“ uzavřením. Zároveň však posuzování „průběžnosti“ a „řádnosti“ organizování burzovních obchodů stěžovatelkou spojil výhradně s uzavřením burzovním obchodem ze dne 2. 12. 2014 (na straně 8 napadeného rozsudku uvedl, že „[u]zavření jednoho burzovního obchodu nelze považovat [...] za průběžné organizování burzovních obchodů“; dále viz též strany 9 a 11). Tím by však uzavření burzovního obchodu bylo podmínkou jeho organizování vždy. Navzdory tomu, že jsou výše shrnuté právní závěry městského soudu vnitřně rozporné, nepřistoupil kasační soud ke zrušení jeho rozsudku pro nepřezkoumatelnost, neboť pro posouzení věci není uvedené odlišení podstatné. Kasační soud se totiž neztotožnil s právním závěrem, že by organizování burzovních obchodů bylo podmíněno jejich uzavíráním.



[34] Do zákona o komoditních burzách byly § 35 odst. 3 písm. f) a § 8a odst. 1 písm. a) vloženy novelou provedenou zákonem č. 247/2011 Sb. Tato novela reagovala (vedle jiného) na to, že „[s]tátní dozor má podle dosavadních právních předpisů relativně slabé možnosti odebrání licencí (státního povolení), resp. přísnější kontroly u těch komoditních burz, které porušují zákon nebo statut. Státní dozor tak nemůže efektivně ovlivnit existenci neobchodujících komoditních burz, tedy možných burz pro forma, stejně jako složité reaguje na situace, kdy někdo sice činnost provozuje, ale závadně.“ (viz obecná část důvodové zprávy k zákonu č. 247/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, část A, bod 1). Rizika nepřijetí novely byla shledána „ve stávajících velmi omezených možnostech orgánu státního dozoru reagovat na selhání komoditních burz, resp. jejich nečinnost“ (viz obecná část důvodové zprávy k zákonu č. 247/2011 Sb., část A, bod 1), proto „[m]ožnosti zabránění správním řízení stojí nově na selhání komoditní burzy vč. její nečinnosti, analogicky s principy obchodního zákoníku [...]“ (viz zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 247/2011 Sb., k čl. I, k bodům 45 a 46).

[35] Z důvodové zprávy plyne pouze to, že cílem novely zákona o komoditních burzách provedené zákonem č. 247/2011 Sb. bylo posílit státní dozor ve vztahu ke komoditním burzám. Správní orgán byl vybaven efektivnějšími nástroji, jimiž by reagoval na selhání komoditní burzy, a to ve formě konání i nekonání. Zjednodušení nápravy by tedy mělo být možné dosáhnout i tehdy, nevyvíjí-li komoditní burza činnost, k níž je povinna (tj. v případě komoditní burzy *neobchodující, pro forma, nečinné*).

[36] Organizování burzovních obchodů je činností, k níž je komoditní burza nejen povinna [§ 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách], ale jež ji vymezuje jako takovou. Právě tímto specifickým předmětem činnosti se odlišuje od jiných právnických osob, jelikož výhradně komoditní burzy mohou organizovat burzovní obchody podle § 2 zákona o komoditních burzách.

[37] Předně platí (a mezi účastníky o tom není sporu), že činnost komoditní burzy nespočívá v uzavírání burzovních obchodů. Burza není účastníkem burzovních obchodů (srov. § 23 odst. 4 zákona o komoditních burzách) ani osobou oprávněnou k burzovním obchodům (srov. § 21 odst. 1 zákona o komoditních burzách ve spojení s § 2 odst. 1 zákona o komoditních burzách). Zároveň burza nemá možnost účastníky burzovních obchodů, resp. osoby oprávněné k burzovním obchodům, k uzavření burzovních obchodů přimět. Uzavírání burzovních obchodů je totiž postaveno na principech autonomie vůle a smluvní volnosti osob od komoditní burzy odlišných.

[38] Činnost komoditní burzy spočívá ve vytváření podmínek pro uzavírání burzovních obchodů. Za tímto účelem burza soustřeďuje nabídku a poptávku po komoditách (popř. komoditních derivátech, které nejsou investičním nástrojem) a vytváří další (zejména informační, právní, organizační a materiální) podmínky pro uzavírání burzovních obchodů. V obecné rovině lze proto souhlasit s městským soudem a správními orgány v tom smyslu, že organizování burzovních obchodů nelze omezovat pouze na konání burzovních shromáždění, kde se soustřeďuje nabídka a poptávka, a zveřejňování aktuálních informací o nabídce a poptávce na internetových stránkách burzy. Organizování burzovních obchodů totiž vedle jiného zahrnuje zajištění profesionálního a transparentního prostředí (srov. např. § 22 a 25 zákona o komoditních burzách), standardizaci podmínek obchodu (např. jejich předmětu, množství, jakosti, termínů dodávek či placení) či vypořádání burzovních obchodů (tzv. *clearing*). Ostatní činnosti odlišné od soustředování nabídky a poptávky zahrnula pod pojem organizování burzovních obchodů též stěžovatelka.

[39] Organizování burzovních obchodů nelze podmínit jejich (občasným) uzavíráním. Komoditní burza burzovní obchody neuzavírá. Uzavírání burzovních obchodů může ovlivnit pouze tím, že k němu vytváří podmínky. Skutečnost, že na komoditní burze nebyl po zákonem stanovenou dobu uzavřen (téměř) žádný burzovní obchod (v posuzovaném případě jeden), neznamená, že burza neorganizovala burzovní obchody průběžně a řádně. Počet (popřípadě objem) uzavřených burzovních obchodů není rozhodující. Ostatně, i pokud by organizování burzovních obchodů mělo být podmíněno jejich „občasným“ uzavíráním, nebylo by vůbec zřejmé, jaký počet (případně objem) uzavřených burzovních obchodů by postačoval, jelikož z pojmu organizování žádné kritérium dovodit nelze.

[40] Neuzavírání burzovních obchodů na komoditní burze je pro správní orgán pouze indicií. Může být totiž způsobeno tím, že komoditní burza nevytvářela podmínky pro jejich uzavírání, tedy neorganizovala burzovní

obchody řádně, průběžně či v rozsahu uděleného povolení. Neuzavírání burzovních obchodů však může být též důsledkem nepříznivé ekonomické situace či jiných okolností. Komoditní burze lze přičítat pouze to, že nevytvářela podmínky pro uzavírání burzovních obchodů. V posuzovaném případě správní orgány takovato pochybení, s výjimkou těch, která se týkají primárně burzovního obchodu ze dne 2. 12. 2014 (k tomu viz odstavce [48]), stěžovatele nevytýkaly.

[41] Podmínky pro uzavírání burzovních obchodů je komoditní burza povinna vytvářet v rozsahu a způsobem stanoveným zákonem o komoditních burzách. V tomto smyslu zákon požaduje, aby burza organizovala burzovní obchody průběžně, řádně a v rozsahu uděleného povolení. Zároveň je zřejmé, že okruh činností, které komoditní burza v konkrétním případě vykonává, odvisí od toho, zda k uzavření burzovního obchodu dojde. Jestliže burzovní obchod uzavřen není, komoditní burza z povahy věci nevykonává všechny činnosti zahrnuté v organizování burzovních obchodů (např. burzovní obchod nevypořádává).

[42] Shora uvedenému závěru svědčí též to, že stěžovatelka je specifickou formou právnické osoby, jejímž cílem není dosažení zisku, ale organizování obchodu a zajištění prostředků na svůj provoz (srov. § 1 odst. 3 zákona o komoditních burzách; zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 229/1992 Sb., k části I, k § 1 a 2; přiměřeně též rozsudek ze dne 27. 5. 2015, čj. 8 Afs 125/2014-66, odstavce 29 až 33). Ani cílem členů burzy uvedených v § 17 odst. 1 písm. a) a c) zákona o komoditních burzách není dosáhnout zisku ze samotné účasti na burze, ale z obchodů, které burza organizuje.

[43] Organizování burzovních obchodů nelze podmínit jejich (občasným) uzavíráním i proto, že by správní orgán usiloval nápravnými prostředky státního dozoru o zajištění žádoucího chování, k němuž není komoditní burza povinna (ani oprávněna) a jež může ovlivnit pouze omezeně (vytvářením podmínek pro uzavírání burzovních obchodů). Obdobně by platilo i pro postihování komoditní burzy za správní delikt podle § 36a odst. 9 písm. b) zákona o komoditních burzách. Takový výklad by nadto vedl k absurdním závěrům. Pokud by totiž k (občasnému) uzavření burzovního obchodu nedošlo, činnost, kterou by burza vykonávala (např. konání burzovních shromáždění), by nemohla být považována za organizování burzovního obchodu; vyloučena by tak byla např. odpovědnost komoditní burzy za správní delikt podle zmíněného § 36a odst. 9 písm. b) zákona o komoditních burzách.

[44] Právní závěr Nejvyššího správního soudu plyne i z důvodové zprávy k zákonu č. 229/1992 Sb., podle níž je komoditní burza „*institutem trhu vytvářejícím podmínky pro zhodnocení zboží, protože organizováním obchodu umožňuje v určitém místě, ve stanovenou dobu a prostřednictvím oprávněných osob soustředovat nabídku a poptávku*“ (viz její obecná část). Na organizování burzovních obchodů se komoditní burza podílí tak, že „*organizuje shromáždění, na nichž se sjednávají obchody (burzovní shromáždění), nebo umožňuje uzavřít burzovní obchod i mimo burzovní shromáždění za podmínek a způsobem určeným statutem*“ (zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 229/1992 Sb., k části I, k § 1 a 2). Dospěla k němu též komentářová literatura (Dědič, J.; Barák, J.; Zagar, T. *Zákon o komoditních burzách (komentář)*. Praha: SEVT, 1992, str. 21).

[45] Institucionálnímu pojetí burzy jako právnické osoby, která organizuje burzovní obchody ve shora uvedeném smyslu, svědčí i pojetí, které zdůrazňuje její ekonomickou stránku. Podle něho je totiž burza místem, kde se obchodníci pravidelně scházejí, aby mohli obchodovat ve velkém se zastupitelným zbožím (k tomu srov. Dědič, J. *Burza cenných papírů a komoditní burza*. Praha: PROSPEKTRUM, 1992, str. 17 až 19).

[46] Závěru kasačního soudu nasvědčuje též § 1 odst. 1 zákona č. 214/1992 Sb., o burze cenných papírů, podle něhož „*[b]urza cenných papírů [...] je právnickou osobou oprávněnou organizovat na určeném místě a ve stanovenou dobu prostřednictvím oprávněných osob poptávku a nabídku registrovaných cenných papírů, investičních instrumentů, které nejsou cennými papíry, popř. jiných instrumentů kapitálového trhu, v rozsahu, v jakém to vyplývá z povolení podle § 2*. Jestliže předmětem činnosti burzy cenných papírů bylo organizovat nabídku a poptávku, je již z jazykového výkladu zřejmé, že její činnost nebyla podmíněna uzavíráním burzovních obchodů. Uvedený zákon byl zrušen zákonem č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, i přesto se zákonem o komoditních burzách souvisí. Oba byly přijímány ve stejném období a shodovaly se v základních principech právní regulace. Odlišovaly se předmětem burzovních obchodů (zboží ideální na straně jedné a zboží reálné na straně druhé) a důsledky s tím spojenými, což však není pro posouzení sporné otázky podstatné. Není proto důvod se domnívat, že

se burza cenných papírů a komoditní burza odlišovaly v předmětu své činnosti, tj. činit zásadní kvalitativní rozdíl mezi *organizováním poptávky a nabídky a organizováním burzovních obchodů*. Obdobné ostatně platí i pro § 37 odst. 2 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, podle něhož „[o]rganizovat regulovaný trh v České republice může pouze organizátor regulovaného trhu“.

[47] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že městský soud pochybil v tom, že výklad pojmu organizování burzovních obchodů podepřel odkazem na rozsudek čj. 9 As 202/2014-236, jelikož Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku tuto otázku nikterak neposuzoval.

[48] Správní orgány odejmuly povolení stěžovatelce proto, že neorganizovala burzovní obchody průběžně a řádně, jelikož po zákonem stanovenou dobu na ní došlo k uzavření pouze jednoho burzovního obchodu. Nadto dodaly, že stěžovatelka neorganizovala burzovní obchody řádně též pro pět konkrétních okruhů pochybení, jež se týkala primárně burzovního obchodu ze dne 2. 12. 2014, proti nimž stěžovatelka, se dvěma výjimkami před městským soudem a s jednou výjimkou před Nejvyšším správním soudem, nijak nebrojila. Z rozhodnutí správních orgánů však není seznatelné, zda by souhrn těchto pochybení sám o sobě postačoval k odejmutí povolení. Důvodem pro odejmutí povolení totiž mohou být jen zásadní a dlouhotrvající pochybení v činnosti komoditní burzy (srov. rozsudek čj. 9 As 202/2014-236, odstavce 83, 84 a 87). Vytýkaná pochybení však primárně souvisela s burzovním obchodem ze dne 2. 12. 2014 a především obsah rozhodnutí I. stupně nasvědčuje tomu, že je žalovaný nepovažoval za nosný důvod odejmutí povolení. Námitkou stěžovatelky týkající se nepřidělení obchodované komodity burzovnímu dohodci se Nejvyšší správní soud s ohledem na uvedené pro nadbytečnost nezabýval. (...)