

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

9^{2023 / XXI. ROČNÍK / 30. 9. 2023}

OBSAH

4501	Pobyt cizinců: práva žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti	631
4502	Soudy a soudci: postup při výběru justičních kandidátů.....	635
4503	Vězeňská služba: označování zákazu kouření; vystavování účinkům pasivního kouření a nedůstojné či nefunkční hygienické zařízení ve vězeňské cele.....	638
4504	Ochrana zvířat proti týrání: nařízení předběžné náhradní péče	645
4505	Daň z příjmu právnických osob: využití transakce s širším předmětem pro stanovení referenční ceny při úpravě základu daně	649
4506	Ochrana spotřebitele: hledisko průměrného spotřebitele; zákaz uvedení na trh, distribuce nebo použití výrobků z důvodu používání nekalé obchodní praktiky; klamavé praktiky	656
4507	Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů: zákaz výkonu činnosti ve prospěch politické strany nebo hnutí; propuštění ze služebního poměru	662
4508	Daň z přidané hodnoty: převod práva nakládat se zbožím jako vlastník	671
4509	Cl: praxe celních orgánů při sazebním zařazování určitého typu zboží; interní stanoviska; závazné informace o sazebním zařazení	679
4510	Shromažďovací právo: rozpuštění shromáždění jako faktický úkon; sdělení důvodů rozpuštění; nerespektování pokynů zástupce úřadu	685

Pobyt cizinců: práva žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti

k § 170d zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“), ve znění účinném od 2. 8. 2021

k § 57 a § 79 odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu

Žadatel o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti má i podle právní úpravy obsažené v § 170d zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, právo na poskytnutí průkazu žadatele o tento status a na poskytnutí ubytování v pobytovém středisku, neboť na tyto aspekty řízení o žádosti a postavení žadatele se nadále analogicky použijí § 57 a § 79 odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2022, čj. 10 A 98/2021-45)¹⁾

Prejudikatura: č. 4166/2021 Sb. NSS.

Věc: A. M. M. S. proti Ministerstvu vnitra o ochranu před nezákonným zásahem.

Spornou otázkou v této věci bylo, zda měl žadatel o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti podle § 170d zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 2. 8. 2021, právo na vydání průkazu žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti a na ubytování v pobytovém středisku po dobu řízení o žádosti.

Žalobce podal žádost o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, datovanou 9. 8. 2021, téhož dne osobně na pracovišti Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky. Podáním ze dne 1. 9. 2021 žalobce výslovně požádal o vystavení průkazu žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti. Podáním ze dne 6. 9. 2021 požádal Správu uprchlických zařízení o ubytování v některém z pobytových středisek. Z odpovědi datované 10. 9. 2021 se žalobce dozvěděl, že ubytování je poskytováno toliko osobám, jejichž postavení je upraveno zákonem o azylu, mezi něž žalobce nepatří.

Žalovaný žádostem o vydání průkazu žadatele a o poskytnutí ubytování až do podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (tj. do 17. 9. 2021) nevyhověl. Touto žalobou se žalobce domáhal, aby Městský soud v Praze určil, že nevydání průkazu a nepřijetí do ubytovacího střediska k jeho žádostem bylo nezákonné, a aby žalovanému přikázal tento průkaz vydat a umožnil využít ubytování v pobytovém středisku, resp. aby žalovanému zakázal pokračovat v porušování jeho práva na ubytování.

Žalobce v žalobě namítl, že právní úprava řízení o žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti byla do 1. 8. 2021 obsažena v zákoně o azylu, a správní soudy dovodily, že se na toto řízení analogicky aplikují také další ustanovení zákona o azylu, včetně povinnosti žalovaného vydat žadateli průkaz a poskytnout mu ubytování v některém z ubytovacích zařízení (odkázal např. na rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2021, čj. 10 A 347/2020-25, č. 4166/2021 Sb. NSS). Žalobce uvedl, že správní soudy neopřely tento závěr jen o zařazení úpravy v azylovém zákoně a příslušnou důvodovou zprávu, ale také o mezinárodní závazky České republiky, zejména o úzký vztah mezi Úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (č. 208/1993 Sb.) a její sesterskou Úmluvou o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954 (č. 108/2004 Sb. m. s.; dále jen „Úmluva“), které vyžadují zásadně shodný standard zacházení se žadateli. Na nedostatečnou úpravu postavení žadatelů a řízení o žádosti pak opakovaně upozorňují další autority jako Veřejný ochránce práv nebo Rada vlády pro lidská práva. Svévolné a účelové přenesení právní úpravy z jednoho zákona do druhého nemohlo mít vliv na rozsah práv žadatelů, a závěry vyslovené správními soudy jsou tak plně použitelné také na nynější právní úpravu.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě stručně konstatoval, že podle nyní účinné právní úpravy již na problematiku související se žádostmi o určení statusu osoby bez státní příslušnosti nedopadá zákon o azylu, proto nelze aplikovat dřívější judikaturu, která jeho aplikaci dovodila z toho, že jedinou zmínku o řízení obsahoval právě

¹⁾ Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 11. 7. 2023, čj. 3 A 42/2022-28.

zákon o azylu. Nynější žadatelé tak jsou v obdobném postavení jako žadatelé o vízum za účelem strpění, které je osobám, jež jsou shledány jako osoby bez státní příslušnosti, vydáváno. Ze zákona o pobytu cizinců nelze dovodit povinnost poskytovat těmto osobám jakoukoli materiální asistenci. Úmluva neobsahuje procesní ustanovení a nijak nereguluje fázi „žadatelství“ o status osoby bez státní příslušnosti a ani s touto fází nespojuje žádná práva. Je tedy ponecháno na státech, jakou procesní formu a postup pro implementaci svých závazků zvolí. Pro identifikaci osob je zavedeno v zákoně o pobytu cizinců řádné řízení a výhody podle Úmluvy jsou osobám, které skutečně jsou osobami bez státní příslušnosti, poskytovány na základě uděleného víza za účelem strpění. Žalobce proto nemohl být postupem žalovaného nijak zkrácen na svých právech.

Městský soud v Praze žalobě vyhověl.

Z odůvodnění:

(...) [8] Řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti je s účinností od 2. 8. 2021 upraveno výhradně v § 170d zákona o pobytu cizinců, jež v odstavci 1 vylučuje z použití některá ustanovení správního řádu (obdobně jako dříve aplikovaný § 9 zákona o azylu), například o doručování účastníku neznámého pobytu, o ústním jednání, o lhůtách pro vydání rozhodnutí nebo o odvolacím a přezkumném řízení; v odstavci 2 vylučuje obdobná ustanovení zákona o pobytu cizinců; v odstavci 3 upravuje zastavení řízení v případě nedostatku cizincovy součinnosti; v odstavci 4 zakládá právo na tlumočnicka při nezbytných úkonech; v odstavci 5 upravuje lhůtu pro vydání rozhodnutí a v odstavci 6 konstatuje, že rozhodnutí žalovaného nabývá právní moci dnem doručení účastníku řízení a nelze proti němu podat odvolání.

[9] Před účinností této právní úpravy bylo řízení upraveno v zákoně o azylu, kam bylo vloženo zákonem č. 314/2015 Sb., podle jehož důvodové zprávy pro žádosti o určení statusu osoby bez státní příslušnosti není vhodné z důvodu jejich malého množství vytvářet speciální řízení a že se proto pro rozhodování o takovýchto žádostech „použije mechanismů řízení ve věci mezinárodní ochrany“. Zákon o azylu v tomto znění toliko v § 8 písm. d) konstatoval, že žalovaný rozhoduje mimo jiné o žádostech podaných podle Úmluvy, a následně v § 9 upravil, že na toto řízení se neuplatní vyjmenovaná ustanovení správního řádu.

[10] Výkladem této právní úpravy se opakovaně zabývaly správní soudy, které nazvaly, že za situace, kdy řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti ani postavení žadatelů není zákonem výslovně upraveno, bylo třeba přiměřeně použít postupy upravené zákonem o azylu (např. rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2019, čj. 4 Azs 365/2018-74, bod 9, nebo ze dne 10. 3. 2021, čj. 10 Azs 347/2020-25, body 12 a 29). Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „nebylo namístě, aby žalovaný zcela odlišil žádost stěžovatele od žadatelů o mezinárodní ochranu, a [...] že by bylo nespravedlivé, aby si žalovaný mohl vybrat pro aplikaci pouze ta ustanovení zákona o azylu, která mu vyhovují, tedy využít pravomoci k posouzení žádosti a příslušné řízení provést, ale zároveň nepřihlížet k pravidlům stanoveným zákonem o azylu, jinými slovy volit si procesní i hmotněprávní pravidla ad hoc a tím pádem netransparentně“. Konkrétně pak Nejvyšší správní soud dovodil povinnost žalovaného vydat žadateli o přiznání statusu apatridy průkaz žadatele o přiznání tohoto statusu, upravený pro žadatele mezinárodní ochranu v § 57 zákona o azylu (rozsudek čj. 4 Azs 365/2018-74), ale také povinnost aplikovat další ustanovení zákona o azylu, a to včetně ustanovení hmotněprávních, například § 3d odst. 1, zakotvujícího právo setrvat na území, nebo § 79 odst. 3, na jehož základě mají žadatelé právo na bezplatné ubytování (rozsudek čj. 10 Azs 347/2020-25).

[11] Žalovaný je přesvědčen, že po přesunutí právní úpravy řízení o určení statusu osoby bez státní příslušnosti již žadatelé práva vyjmenovaná v předchozím odstavci nemají, neboť zákon o azylu nelze v řízení nadále použít. Tak tomu však není.

[12] Správní soudy dovodily použití procesních i hmotněprávních ustanovení zákona o azylu na řízení o žádosti o přiznání statutu apatridy na základě analogie, kterou se obecně rozumí řešení právem neupravených vztahů podle právní úpravy vztahů podobných. Teorie práva rozlišuje jednak *analogii legis* spočívající v tom, že se na skutkovou podstatu zákonem neřešenou aplikuje právní norma, která je obsažena ve stejném zákoně a která upravuje skutkovou podstatu nejpodobnější, jednak *analogii iuris* spočívající v aplikaci právních zásad příslušného právního odvětví, případně dokonce obecných právních zásad, není-li možné postupovat prostřednictvím *analogie legis* (rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2011, čj. 9 As 47/2011-105). *Analogie iuris* však může spočívat také

v aplikaci takového ustanovení, které se vyskytuje na jiném místě právního řádu a je co do svojí povahy nejbližší řešené skutkové podstatě, avšak za respektování právě oněch zásad (srov. Mates, P. Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne. *Správní právo*, č. 1-2/2014, s. 37, nebo obdobně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 11. 2019, čj. 29 A 15/2018-62).

[13] Důvodem pro analogickou aplikaci jiných ustanovení zákona o azylu přitom nebylo pouze zakotvení právní úpravy řízení v tomto zákoně – šlo spíše o podpůrný argument, jenž spolu s důvodovou zprávou k zákonu č. 314/2015 Sb. dokresloval zákonodárcův záměr –, nýbrž podobnost postavení žadatelů o přiznání statusu apatridy s žadateli o mezinárodní ochranu a nutnost poskytnout jim stejný standard zacházení, vyplývající nejen z mezinárodních závazků České republiky.

[14] Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 10 Azs 347/2020-25 s poukazem na svou dřívější judikaturu uvedl, že obě mezinárodní smlouvy, Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954, jsou svým obsahem v podstatě „sesterské“ smlouvy a jsou formulovány takřka totožně. Obě úmluvy podle názoru Nejvyššího správního soudu „*vycházejí ze snahy zajistit uprchlíkům, resp. osobám bez státní příslušnosti, co největší možnost užívat [...] základních práv a svobod a za tímto cílem jim přiznávají určitý standard ochrany. V preambuli Úmluvy o postavení osob bez státní příslušnosti se uvádí, že „Úmluva o právním postavení uprchlíků z 28. července 1951 se vztahuje pouze na osoby bez státní příslušnosti, které jsou zároveň uprchlíky, a že existuje mnoho osob bez státní příslušnosti, na které se tato Úmluva nevztahuje.“ Cílem Úmluvy bylo upravit (srovnatelné) ochranné mechanismy pro osoby bez státní příslušnosti, které nejsou současně uprchlíky. Většina jejich ustanovení je proto z Úmluvy o právním postavení uprchlíků převzata a Úmluva o postavení osob bez státní příslušnosti tak v podstatě srovnatelný rozsah práv přiznává i osobám bez státní příslušnosti (srov. již dříve rozsudky NSS ze dne 10. 1. 2007, čj. 6 Azs 80/2006-64, ve věci mezinárodní ochrany, a ze dne 22. 11. 2012, čj. 6 Ads 67/2012-37, body 27-29, v důchodové věci).*“ Nejvyšší správní soud přihlédl též k doporučení Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, aby se žadatelům, kteří čekají na určení statusu osoby bez státní příslušnosti, dostalo stejných standardů zacházení jako žadatelům o mezinárodní ochranu.

[15] Nejvyšší správní soud na podporu svého názoru vyložil, že osoby bez státní příslušnosti nejsou „běžnými“ migranty. Na území České republiky se nemusí pohybovat na základě vlastního přání či vlastních plánů, ale i v důsledku souhry různých životních okolností. Dle článku 1 Úmluvy jde o osoby, které žádný stát podle svých právních předpisů nepovažuje za své občany. Na rozdíl od jiných migrantů tak nemají (resp. nemusí mít) zemi, do které by se mohli vrátit, pokud se jim nepodaří legalizovat svůj pobyt (tím se liší například od jiných migrantů, kteří mohou využít víza za účelem strpění – osoby bez státní příslušnosti tuto zemi nemají vůbec, u ostatních migrantů půjde spíše o dočasnou překážku). Na státu, ve kterém se nacházejí, jsou osoby bez státní příslušnosti ve velké míře závislé (nechtějí-li se přesouvat, a to i nelegálně, do jiného státu): nejenom na tom, zda jim formálně poskytne určité zázemí, ale i na tom, jak se s osobami v jejich postavení fakticky vypořádají úřady této země. Apatridé navíc ze stejného důvodu také nemusejí mít (přínejmenším platně) doklady totožnosti a může tak být právě na daném státu, jak jim umožní spolehlivě prokázat svou identitu.

[16] Povinnost státu vydat žadateli o přiznání statusu apatridy průkaz žadatele o tento status dovodil Nejvyšší správní soud přímo z článku 25 Úmluvy, který těmto žadatelům zakotvuje právo na pomoc ze strany správních orgánů (rozsudek čj. 4 Azs 365/2018-74, bod 10). Z toho vyplývá povinnost státu identifikovat žadatele takovým způsobem, aby jim mohla být zajištěna nezbytná ochrana podle Úmluvy. Bez dokladu totožnosti totiž žadatel není schopen prokázat svou identitu, nemůže komunikovat se státními orgány a velmi obtížně může získat například zdravotní pojištění nebo bydlení. Průkaz žadatele v řízení o přiznání statusu apatridy pak pro něj může být jediným dokladem, který umožní jeho řádnou identifikaci a prokázání, že na území České republiky pobývá oprávněně. Žalobce ostatně v žalobě argumentuje právě tím, že žádný platný průkaz totožnosti nemá, a právě řečené na něj proto plně dopadá, a žalovaný toto tvrzení nijak nezpochybnil. Potvrzení o podání žádosti, které žalovaný zmiňuje ve vyjádření k žalobě, pak popsané náležitosti průkazu totožnosti zjevně nesplňuje.

[17] Na právě řečené nemá žádný vliv, že Česká republika učinila výhradu k článkům 27 a 28 Úmluvy upravujícím průkazy totožnosti a cestovní doklady. Tato ustanovení se týkají již věcného posuzování žádosti, a nelze tudíž dovozovat, že by učinění výhrady bránilo žalovanému vydat požadovaný průkaz. Vydání průkazu žadatele nebránila ani skutečnost, že cílem celého řízení bylo vydání průkazu potvrzujícího, že je žalobce osobou bez státní

příslušnosti. Zcela zřejmě se totiž jedná o dva zcela rozdílné průkazy, jejichž řádní držitelé mají odlišné postavení a v důsledku tohoto i různá práva i povinnosti (rozsudek čj. 4 Azs 365/2018-74, bod 11).

[18] Ohledně žadatelova práva na ubytování Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 10 Azs 347/2020-25 připustil, že článek 21 Úmluvy, který upravuje otázku bydlení, se na žadatele o status osoby bez státní příslušnosti nevztahuje (bod 17 rozsudku). Nepovažoval to však za rozhodující, a to právě s poukazem na podobnost Úmluvy s Úmluvou o právním postavení uprchlíků (bod 19). V této souvislosti připomněl, že ani naposled jmenovaná úmluva v roce 1951 tímto způsobem na postavení žadatelů o mezinárodní ochranu výslovně nepamatovala. Přesto dnes Česká republika (mimo jiné pod vlivem práva EU, např. v podobě směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu) detailně upravuje postavení žadatelů o mezinárodní ochranu. Po dobu řízení jim takto vytváří důstojné podmínky k životu a umožňuje, aby mohli skutečně a účinně využít ochrany, kterou se Česká republika zavázala poskytnout. Fakticky tím napomáhá také tomu, aby Úmluva o právním postavení uprchlíků mohla být plně uplatňována a aby mohlo být dosahováno jejího cíle (na těchto zásadách stojí též unijní azylový systém, srov. body 3 a 11 preambule směrnice 2013/33/EU).

[19] Součástí těchto podmínek je i možnost ubytování v pobytovém středisku. Tu zaručuje zákon o azylu v § 79 odst. 3 jakémukoli žadateli o udělení mezinárodní ochrany, bez ohledu na to, jakou má jeho žádost šanci na úspěch nebo jakými prostředky (k zajištění ubytování mimo pobytové zařízení) disponuje. Nejvyšší správní soud připomněl, že absence státní příslušnosti s sebou nese riziko pro osoby, které se v této situaci nacházejí, byť nejde o ohrožení podobné pronásledování v případě mezinárodní ochrany. I v postavení osob bez státní příslušnosti se mohou ocitnout lidé bez finančních prostředků, se zdravotními problémy a podobně. Pro tuto skupinu může být, nadto po dobu řízení, kdy ještě jejich status není potvrzen, záruka přístupu do pobytového střediska zcela zásadní pro to, aby se o status mohli účinně ucházet. Není přitom podstatné, že někteří žadatelé ve skutečnosti osobami bez státní příslušnosti nejsou, neboť tak je tomu i v případě žadatelů o mezinárodní ochranu, z nichž většina se svou žádostí také neuspěje (rozsudek čj. 10 Azs 347/2020-25, bod 27).

[20] Ustanovení § 79 odst. 3 zákona o azylu bylo proto třeba podle názoru Nejvyššího správního soudu aplikovat rovněž na žadatele o určení statusu apatridy, což také odpovídá smyslu a účelu Úmluvy (rozsudek čj. 10 Azs 347/2020-25, bod 16).

[21] Městský soud shrnuje, že v projednávané věci neshledal důvody se od závěrů Nejvyššího správního soudu odchýlit. Analogická aplikace postupů upravených zákonem o azylu na řízení o určení statusu osoby bez státní příslušnosti se totiž podle citované judikatury neodvíjí primárně od toho, v jakém zákoně je řízení o žádosti obsaženo, nýbrž od podobnosti postavení žadatelů o určení tohoto statusu s žadateli o mezinárodní ochranu.

[22] Použití *analogie iuris* ve veřejném právu je obecně nežádoucí (již citovaný rozsudek čj. 9 As 47/2011-105). Platí to zejména v neprospěch pachatele při správním trestání, a přesto je i v tomto případě výjimečně přípustné, je-li dostatečně předvídatelné (rozsudek Krajského soudu v Brně čj. 29 A 15/2018-62 a v něm citovaný rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2015, čj. 1 As 236/2014-22). Úprava řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, jež tvoří v zákoně o pobytu cizinců do značné míry samostatný celek, výslovně neřeší problematiku průkazu žadatele a jeho ubytování v pobytovém středisku, stejně jako ji dříve výslovně neřešila úprava tohoto řízení o azylu. Zákon o pobytu cizinců přitom neupravuje postavení žádných osob, které by byly v obdobném postavení jako apatridé; postavení osob v takřka shodném postavení naopak upravuje zákon o azylu, jenž se v duchu mezinárodních závazků České republiky i logiky vnitrostátní úpravy právě z tohoto důvodu na řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti dříve aplikoval (k tomu soud odkazuje na shora uvedenou argumentaci). Za této situace jsou dány podmínky pro výjimečné použití postupů upravených jiným zákonem.

[23] Soud proto přisvědčil žalobní námitce, že v řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti je třeba nadále analogicky aplikovat § 57 a § 79 odst. 3 zákona o azylu, neboť tato právní úprava je svou povahou projednávané věci nejbližší.

[24] Samotné přesunutí kusé úpravy řízení o této žádosti ze zákona o azylu do zákona o pobytu cizinců nemělo na posouzení věci žádný vliv. Soud k němu jen pro úplnost podotýká, že důvody této změny, provedené spolu s jinými zákonem č. 274/2021 Sb., nejsou v důvodové zprávě k zákonu nijak vysvětleny (lépe řečeno se

důvodová zpráva o této změně vůbec nezmiňuje), a to ačkoli je jinak pojata dosti podrobně a důkladně, a lze o nich proto pouze spekulovat. V každém případě je zřejmé, že ani z pohledu žalovaného se touto změnou na povaze řízení ničeho nezměnilo, neboť – jak výstižně poukázal žalobce – o žádostech o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti nadále rozhoduje Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, **oddělení mezinárodní ochrany** (zvýraznění provedl ve vyrozumění o vyřízení stížnosti žalobce sám žalovaný).

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Žalobce jako žadatel o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti ve smyslu § 170d zákona o pobytu cizinců má právo, aby mu žalovaný vydal průkaz žadatele o přiznání tohoto statusu (analogicky dle § 57 odst. 4 zákona o azylu) a poskytl ubytování v pobytovém středisku (analogicky dle § 79 odst. 3 zákona o azylu). Žalovaný tak však ani přes žalobcovu výslovnou žádost neučinil, soud proto žalobě v plném rozsahu vyhověl. (...)

Soudy a soudci: postup při výběru justičních kandidátů

Řízení před soudem: přezkum vyřazení justičního kandidáta z výběrového řízení

k § 112 až § 115 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)

k § 2 a § 4 soudního řádu správního

Postup při výběru justičních kandidátů (§ 112 až § 115 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů) není výkonem veřejné správy. Při realizaci výběrového řízení vystupuje stát jako budoucí zaměstnavatel, který stanoveným postupem vybírá své budoucí zaměstnance – justiční kandidáty. K přezkumu vyřazení kandidáta z výběrového řízení na pozici justičního kandidáta není dána pravomoc soudů ve správním soudnictví (§ 4 ve spojení s § 2 s. ř. s.).

(Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 21. 4. 2022, čj. 55 A 26/2022-9)¹⁾

Prejudikatura: č. 448/2005 Sb. NSS, č. 2484/2012 Sb. NSS a č. 3840/2019 Sb. NSS; náleze Ústavního soudu č. 79/2006 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 182/05).

Věc: D. Z. proti Krajskému soudu v Praze o vyřazení z výběrového řízení.

Žalovaný v lednu 2022 vypsál výběrové řízení na pozici justičního kandidáta. Do tohoto řízení se přihlásil i žalobce. V přihlášce uvedl, že justiční zkoušku bude konat od 22. do 25. 2. 2022. V tomto termínu ji úspěšně složil. Žalovaný však rozhodnutím ze dne 25. 2. 2022 žalobce z výběrového řízení vyřadil, neboť nedoložil doklad o složení justiční zkoušky.

Žalobce se domáhal zrušení tohoto rozhodnutí žalobou. Namítal, že žalovaný postupoval v rozporu s § 13 odst. 4 vyhlášky č. 516/2021 Sb., o odborné justiční zkoušce, výběru a odborné přípravě justičních kandidátů, výběru uchazečů na funkci soudce, výběru předsedů soudů a o změně vyhlášky č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, neboť jej nevyzval k doplnění přihlášky v přiměřené lhůtě. Nadto tento postup neodůvodnil. Dále žalobce namítal, že právní úprava nestanoví požadavek složení justiční zkoušky ke dni podání přihlášky a není pro něj ani legitimní důvod. Takový požadavek dle žalobce představuje nepřijatelné omezení práva na přístup k veřejným funkcím dle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, neboť výkon praxe justičního kandidáta je jedním z předpokladů pro výkon funkce soudce.

Krajský soud v Praze žalobu odmítl.

¹⁾ Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto usnesení svým rozsudkem ze dne 14. 7. 2023, čj. 7 As 106/2022-20.

Z odůvodnění:

[2] Při prověřování podmínek řízení soud shledal, že mu v projednání a rozhodnutí věci brání nedostatek pravomoci, neboť projednávaná věc nespadá do pravomoci soudů ve správním soudnictví.

[3] Podle § 7 odst. 1 o. s. ř. *„v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány.*

[4] Rozsah přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví je vymezen v § 4 ve spojení s § 2 s. ř. s. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 As 102/2010-80, č. 2484/2012 Sb. NSS, *„pro soudní přezkum aktů správních orgánů pak podle ustálené judikatury zdejšího soudu musí být kumulativně splněny tyto tři podmínky: (1) jde o orgán moci výkonné [či jiný typ orgánu uvedený v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]; (2) tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob; (3) rozhodování se děje v oblasti veřejné správy (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS). Naproti tomu pravomoc civilních soudů je specifikována v § 7 odst. 1 o. s. ř., podle něhož v občanském soudním řízení soudy projednávají a rozhodují spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány (obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2009, čj. 1 As 9/2009-86).“*

[5] K rozlišování veřejného a soukromého práva se vyjádřil Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-125, č. 448/2005 Sb. NSS, v němž konstatoval, že *„nejspolehlivější je rozlišování soukromého a veřejného práva v závislosti na uplatňující se metodě právního regulování (srov. Macur, J.: Občanské právo procesní v systému práva. UJEP, Brno, 1975, s. 111 a násl.). Metodou právní úpravy se zde rozumí specifický způsob právního regulování, vyjadřující povahu a míru působení jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu, resp. vyjadřující povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu.“*

[6] Podle § 112 zákona o soudech a soudcích *„výběrové řízení na pozici justičního kandidáta vyhláší předseda krajského soudu se souhlasem ministerstva. Výběrové řízení se skládá z písemné a ústní části a z psychologického vyšetření (odst. 1). Postup a způsob oznamování termínu výběrového řízení, náležitosti a způsob podávání přihlášky, formu, obsah, pravidla a způsob vyrozumění o výsledku výběrového řízení stanoví ministerstvo vyhláškou (odst. 5).*

[7] Podle § 113 odst. 1 zákona o soudech a soudcích se justičním kandidátem může stát jen ten, kdo uspeje ve výběrovém řízení, složí do rukou předsedy krajského soudu slib a splní předpoklady pro výkon funkce soudce s výjimkou věku a výběrového řízení na funkci soudce.

[8] Podle § 114 odst. 1 zákona o soudech a soudcích *„odborná příprava justičního kandidáta trvá 1 rok. Odborná příprava se vykonává v pracovním poměru založeném pracovní smlouvou. Za stát pracovní smlouvu s justičním kandidátem uzavírá a v pracovníprávních vztazích s justičním kandidátem jedná krajský soud. Nestanoví-li tento zákon jinak, řídí se pracovní poměr justičního kandidáta zákoníkem práce.*

[9] Podle § 115 odst. 1 zákona o soudech a soudcích *„justiční kandidát vykonává svoji činnost v souladu se zákonem a s pokyny, které mu udělí předseda senátu nebo samosoudce, u kterého justiční kandidát vykonává odbornou přípravu. Justiční kandidát je oprávněn podílet se na rozhodovací činnosti soudu v rozsahu stanoveném zvláštním právním předpisem pro vyšší soudní úředníky; na jeho postavení se přiměřeně použijí ustanovení tohoto zvláštního právního předpisu upravující postavení vyšších soudních úředníků.*

[10] Nejvyšší soud se v rozsudku ze dne 5. 4. 2017, sp. zn. 30 Cdo 5500/2016, vyjádřil k povaze vztahů při výběrovém řízení na pozici justičních čekatelů dle zákona o soudech a soudcích ve znění účinném do 31. 12. 2021, kteří vykonávali přípravnou službu, jejímž cílem byla odborná příprava pro výkon funkce soudce, obdobně jako justiční kandidáti v pracovním poměru založeném pracovní smlouvou (§ 109 a § 111 odst. 1 zákona o soudech a soudcích ve znění účinném do 31. 12. 2021). Dospěl k závěru, že postup orgánů státu při výběrovém řízení na justiční čekatele není výkonem veřejné moci. Konstatoval, že přestože *„postup soudu při vyhlášení výběrového řízení na justiční čekatele a podmínky jejich výběru jsou upraveny právním předpisem [§ 111 odst. 3 zákona o soudech a soudcích ve znění účinném do 31. 12. 2021 a vyhláškou č. 303/2002 Sb., o výběru, přijímání a odborné přípravě justičních a právních čekatelů a o odborné justiční zkoušce a o odborné závěrečné*

zkoušce právních čekatelů, ve znění účinném do 31. 12. 2017], *nejedná se při realizaci výběrového řízení na justiční čekatele o uplatnění státní moci a aplikaci vrchnostenského postavení vůči uchazečům o tuto pracovní pozici. Stát zde vystupuje jako budoucí zaměstnavatel, který podle předem stanovených kritérií vybírá své budoucí zaměstnance – justiční čekatele. Postavení státu vůči uchazečům o pracovní pozici je tak rovné a odpovědnost může tak plynout ze vztahů pracovněprávních či obecných předpisů (k tomu blíže Vojtek, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 8–9, případně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 1. 2003, sp. zn. 30 Cdo 2470/2012).*“ Obdobně byl soudy v civilním řízení projednáván jako spor soukromoprávní i spor týkající se ukončení pracovního poměru právního čekatele (viz rozsudek NS ze dne 31. 1. 2019, sp. zn. 21 Cdo 2676/2018).

[11] Vzhledem k podobnosti právní úpravy výběrového řízení do přípravné služby justičních čekatelů, formy jejího výkonu (v pracovním poměru založeném pracovní smlouvou), náplně (odborná příprava na výkon funkce soudce) i rozsahu kompetencí (§ 6 vyhlášky č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, ve znění účinném do 31. 12. 2017, resp. § 6a a § 6b ve znění účinném od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2021) lze vztáhnout výše uvedené závěr Nejvyššího soudu též na postup při výběrovém řízení na justiční kandidáty. Při realizaci výběrového řízení na justiční kandidáty stát vystupuje jako budoucí zaměstnavatel, který podle předem stanovených kritérií vybírá své budoucí zaměstnance – justiční kandidáty.

[12] Ustanovení zákona o soudech a soudcích a prováděcí vyhlášky č. 516/2021 Sb. upravující postup při výběrovém řízení lze podřadit pod oblast pracovního práva, neboť jde o zvláštní skupinu zaměstnanců, justičních kandidátů. Lze poznamenat, že k obdobnému závěru dospěly správní soudy například ve vztahu ke konkursnímu řízení dle § 166 odst. 2 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) (viz např. rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2016, čj. 7 As 161/2016-62, bod 18). Lze shrnout, že metoda regulace je v nyní posuzovaném případě v zásadě soukromoprávní. Při vzniku, trvání i ukončení pracovního poměru justičních kandidátů krajský soud za stát činí úkony pracovněprávní a nevykonává vrchnostenskou správu. Rovněž způsoby skončení pracovního poměru justičního kandidáta upravuje zákoník práce. Skutečnost, že se v právních vztazích objevují prvky veřejnoprávní regulace, nepopírá, že daný právní vztah je vztahem soukromoprávním (pracovněprávním). K tomu lze odkázat na rozsudek čj. 1 As 102/2010-80, v němž Nejvyšší správní soud shledal, že rozhodnutí Rady Českého rozhlasu o odvolání generálního ředitele z funkce podle § 9 odst. 6 zákona č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, je úkonem pracovněprávním, a k jeho přezkumu je dána pravomoc soudům v občanském soudním řízení podle § 7 o. s. ř., a v něm citovaný nálezn Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 182/05, č. 79/2006 Sb. ÚS.

[13] Z hlediska rozsahu samostatné rozhodovací činnosti se postavení justičního kandidáta neliší od postavení asistenta soudce (§ 36a odst. 5 zákona o soudech a soudcích) a vyššího soudního úředníka. Stejně jako vyšší soudní úředník či asistent vykonává svoji činnost v souladu s pokyny předsedy senátu nebo samosoudce a je oprávněn podílet se na rozhodovací činnosti soudu v rozsahu stanoveném zákonem č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství, kteří rovněž vykonávají svou činnost v pracovním poměru. Není pochyb o tom, že vztahy týkající se výběru, vzniku a trvání pracovního poměru vyšších soudních úředníků či asistentů soudců jsou též vztahy soukromoprávními.

[14] Na výběrové řízení na pozici justičního kandidáta nelze s ohledem na odlišnost této pozice vztáhnout závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, čj. 6 As 199/2018-71, č. 3840/2019 Sb. NSS, vyslovené ve vztahu k výběru kandidáta na státního zástupce. Je třeba zdůraznit, že v tomto případě nejde o výběrové řízení na funkci soudce. Byť zákon předpokládá, že soudci budou ve výběrovém řízení vybírání z osob, které ukončily odbornou přípravu (§ 117 odst. 1 zákona o soudech a soudcích), nejde o nezbytnou podmínku. Absolventi odborné přípravy nejsou jedinou skupinou, která se může ve výběrovém řízení o funkci soudce ucházet. Účastník výběrového řízení se mohou i uchazeči s jinou právní praxí (§ 117 odst. 2 zákona o soudech a soudcích). Přijetí na pozici justičního kandidáta (stejně jako dříve justičního čekatele) tedy ještě neznamená jmenování do funkce soudce, na které nemá justiční kandidát právní nárok.

[15] Z výše citovaných ustanovení zákona o soudech a soudcích vyplývá, že shora uvedené tři podmínky pro přezkum ve správním soudnictví nejsou vzhledem k charakteru vztahu kumulativně splněny, neboť k tvrzenému

zásahu do práv žalobce nedošlo rozhodnutím krajského soudu či jeho předsedy v oblasti veřejné správy, ale postupem budoucího zaměstnavatele před vznikem pracovního poměru, tedy soukromoprávním úkonem. K projednání věci jsou proto dle § 7 odst. 1 o. s. ř. příslušné civilní soudy. I civilní soudy jsou povolány k ochraně ústavně zaručených práv (např. čl. 21 odst. 4 či čl. 26 Listiny základních práv a svobod).

[16] Podle § 46 odst. 2 věty první s. ř. s. soud návrh odmítne, *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.*

[17] Soud tedy s ohledem na výše popsany nedostatek pravomoci žalobu podle § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítl. O návrhu na předběžné opatření tak nerozhodoval.

4503

Vězeňská služba: označování zákazu kouření; vystavování účinkům pasivního kouření a nedůstojné či nefunkční hygienické zařízení ve vězeňské cele

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem

k § 9 odst. 2 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek

k § 2 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů (v textu jen „ZVTOS“)

I. Ředitel věznice není povinen označovat jednotlivé prostory věznice grafickou značkou „Kouření zakázáno“ ve smyslu § 9 odst. 2 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek.

II. Vystavení vězně účinkům pasivního kouření může být nezákonným zásahem pro porušení § 2 odst. 2 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody.

III. Nedůstojné či nefunkční hygienické zařízení ve vězeňské cele může být nezákonným zásahem vůči vězni pro porušení § 2 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 2. 2023, čj. 55 A 16/2022-121)¹⁾

Predikatura: nález Ústavního soudu č. 157/2009 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 2379/08); rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 10. 2000, Kudła proti Polsku (stížnost č. 30210/96), a rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 10. 2005, Fedotov proti Rusku (stížnost č. 5140/02), ze dne 16. 10. 2008, Stoine Hristov proti Bulharsku (stížnost č. 36244/02), ze dne 12. 3. 2009, Aleksandr Makarov proti Rusku (stížnost č. 15217/07), ze dne 14. 9. 2010, Florea proti Rumunsku (stížnost č. 37186/03), ze dne 25. 1. 2011, Elefteriadis proti Rumunsku (stížnost č. 38427/05), ze dne 10. 1. 2012, Ananyev a další proti Rusku (stížnosti č. 42525/07 a 60800/08), a ze dne 8. 12. 2015, Mironova a další proti Litvě (stížnost č. 40828/12).

Věc: J. M. proti Vězeňské službě České republiky, Vazební věznici a ústavu pro výkon zabezpečovací detence Brno, o ochranu před nezákonným zásahem.

V této věci Krajský soud v Brně posuzoval otázku možného nezákonného zásahu ze strany žalované věznice umístěním žalobce v průběhu jeho eskorty dočasně (asi na jednu hodinu) do cel, které nejsou opatřeny piktoqramy zákazu kouření, žalobce je v nich vystaven pasivnímu kouření a jejich sanitární vybavení je nedůstojné, případně nefunkční.

¹⁾ *Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 7. 6. 2023, čj. 7 As 68/2023-25.

V žalobě doručené soudu dne 11. 7. 2022 žalobce uvedl, že byl odsouzen k trestu odnětí svobody v trvání 15 let, který vykonává ve Věznici Mírov. Z důvodu soudních řízení je pravidelně od července 2014 eskortován přes Sběrné a eskortní středisko (SES) žalované. Eskorta probíhá tak, že brzy ráno je žalobce vyveden ze své cely a podroben prohlídce, z níž je následně odveden do autobusu. Cestuje nejprve do Olomouce a následně druhým autobusem do Brna. Tam je příkazem umístěn na jednu ze čtyř cel SES, kterou si nemůže vybrat. Zde pobývá přibližně jednu hodinu, než jej dozorce vyzve k pokračování v cestě do cílové věznice.

Cela SES není označena piktogramem zákazu kouření či trvale monitorována a je značně stísněná. Je sice ventilovaná, ale vzhledem k množství odsouzených, kteří tam kouří, je žalobce vystavován účinkům pasivního kouření. Žalobce samozřejmě chápe potřebu kuřáka si po dlouhé cestě dát cigaretu, avšak není k tomu určen prostor. Jeho vystavení pasivnímu kouření je zásahem s trvalými následky, neboť v důsledku toho vznikají zdravotní problémy, které dosud řeší (nutnost zvýšení léků a spreje). Dále žalobce uvedl, že je na této cele nucen snášet nelidské a ponižující zacházení. Cela je vybavena sanitárním zařízením (plechovým záchodem a umyvadlem), které je často nefunkční, špinavé, zarezlé a zapáchající. Toaleta není zcela zakrytá a je z ní vidět. Žalovaná tyto problémy neřeší a neprovádí potřebná opatření. Žalobce se obrátil na Veřejného ochránce práv, krajské a vrchní státní zastupitelství, avšak k nápravě nedošlo.

Žalobce navrhl, aby soud označil za nezákonný zásah umístění žalobce do cel SES žalované, v nichž je vystaven pasivnímu kouření a nehumánnímu zacházení spočívajícímu v nedůstojném a nefunkčním hygienickém vybavení. Současně žádal, aby soud žalované nařídil upustit od nezákonného zásahu, neboť hrozí jeho opakování v budoucnu (v řádu měsíců). Podáním doručeným dne 23. 8. 2022 žalobce rozšířil žalobu tak, že se kromě popsaného trvalého zásahu jednalo též o jednotlivé zásahy s trvalými následky, k nimž došlo při jeho pobytu v celách SES v nepravidelných termínech v období od července 2014 do června 2021.

Při jednání žalobce doplnil svá tvrzení tak, že k tvrzeným zásahům docházelo při odpolední eskortě, tj. v polovině případů, jak byly specifikovány v žalobě. Dopolední eskorta bývá kratší a vězni nemají příležitost vybavit se kuřáckými potřebami. Žalobce průběh jednotlivých eskort řešil s cílovými věznicemi, nikoliv s žalovanou. Od malička je astmatik a nemůže pracovat v prašném prostředí, je nekuřák. V roce 2017 nebo 2018 musel tři týdny sdílet v jiné věznici celu s kuřákem a od té doby se jeho zdravotní stav zhoršuje. Při každé eskortě se nechává ošetřit větší dávkou léků. Lékařské zprávy týkající se zdravotního stavu žalobce jsou uloženy u Okresního soudu v Jičíně, kde vede spor ohledně nesprávného úředního postupu věznice v souvislosti s uvedeným třítýdenním pobyt v cele s kuřákem.

Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě odkázala na výsledky svých šetření obsažené v předložených správních spisech týkajících se této věci.

První spis byl založen v souvislosti se stížností žalobce ze dne 13. 9. 2021 adresovanou žalované a s podnětem dle § 16a zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ze dne 2. 9. 2021 adresovaným Krajskému státnímu zastupitelství v Brně ohledně podmínek v celách SES. Ve spisu je obsaženo vyjádření komisaře ze dne 30. 9. 2021, podle něž jsou věci osobní potřeby a další osobní věci vězňené osoby (včetně kuřiva a kuřáckých potřeb) před zahájením mezikrajové eskorty po provedení prohlídky uloženy a následně přepravovány v zapečetěných vacích samostatně v úložném prostoru eskortních vozidel. Tyto vaky se rozpečetují až po příjezdu eskortované osoby do cílové věznice. Tento postup je upraven v § 45 nařízení generálního ředitele Vězeňské služby č. 33/2019. V průběhu eskorty je eskortovaným osobám zakázáno kouření, a tyto osoby nemají k dispozici kuřivo a kuřácké potřeby. Zákaz kouření platí i na celách SES; příslušníci vězeňské služby provádí nepravidelně kontrolu cel SES tak, aby zabránili případné nepovolené činnosti včetně porušování zákazu kouření. Dále bylo ve spisu založeno vyjádření investičního technika ze dne 30. 9. 2021, z něž vyplývá, že velikost všech čtyř cel SES je totožná o rozměrech 4,99 m x 3,06 m, tj. o ploše 15,26 m² (bez dvou výklenků pro WC a vstupního prostoru). Cely jsou osazeny okny, která lze otevírat a která zajišťují dostatečné větrání a přístup denního světla do místnosti. Pro zajištění cirkulace vzduchu jsou v celách vybudovány ventilační otvory s ventilátory vzduchu. Součástí cel je funkční umyvadlo s tekoucí vodou a volně přístupným sociálním zařízením, odděleným od zbývajících prostorů cely neprůhlednou zástěnou. Cely jsou dále vybaveny lavicemi k dočasnému sednutí, elektrickým osvětlením a signalizačním zařízením. Vnitřní prostory cel nejsou vybaveny kamerovým systémem. Ve spisu byl též založen výňatek Vnitřního řádu pro odsouzené Vazební věznice a Ústavu pro výkon zabezpečovací detence Brno, dle

jehož čl. 21 odst. 1 jsou v objektu věznice v souladu se zákonem ředitelem věznice určena místa a čas, kde je vzhledem k možnému ohrožení zdraví nekuřáků nebo z protipožárních důvodů povoleno kouřit. Místa, kde je kouření odsouzených povoleno, jsou označena viditelnou grafickou značkou.

Druhý spis žalované byl veden v souvislosti s žádostí Krajského státního zastupitelství v Brně o došetření podnětu žalobce včetně provedení místního šetření. Součástí spisu bylo vyjádření investičního technika, které nad rámec jeho předchozího vyjádření obsahuje půdorys cel SES a vyjádření k možným závadám. Dle investičního technika je v případě závad nebo poškození vybavení cel SES (sociální zařízení, okna, lavice) ihned po zjištění dle možnosti započato s opravou vybavení tak, aby jej vězněné osoby mohly co nejdříve používat. V době oprav jsou využívány jiné cely, na kterých nejsou žádné závady. Podle úředního záznamu ze dne 1. 4. 2022 došlo tohoto dne k místnímu šetření cel SES státním zástupcem Krajského státního zastupitelství v Brně. Kontrolou nebyly zjištěny žádné nedostatky, ve všech celách byla k dispozici tekoucí voda na WC a u umyvadla. Na všech celách bylo možné dostatečně větrat. K tomu byla založena fotodokumentace chodby s celami, dveří jednotlivých cel, a vnitřků jedné cely. Zaujmout mohla především fotografie samotného sociálního zařízení, které bylo značně ušpineno.

K výzvě soudu žalovaná doplnila, že vězněným osobám jsou při provádění eskort určeny čtyři cely SES. Nejedná se o standardní cely pro ubytování, ale o eskortní cely určené pro dočasné umístění eskortovaných osob v rámci jejich umístění a přemístění. Tyto cely jsou vybaveny sanitárním zařízením v antivandalovém provedení a je na nich prováděn úklid každý den. V eskortní den (úterý, čtvrtek) je prováděn úklid před i po eskortě. Úklid zajišťuje příslušník žalované, který využívá k úklidu vězněné osoby. Tyto skutečnosti nejsou upraveny vnitřním předpisem. Každá eskortní cela je vybavena tísňovým hláštěm, který slouží k přivolání příslušníka žalované. Vizualní kontrola na eskortních celách je prováděna v intervalu 30 minut. Technická kontrola eskortních cel je prováděna dvakrát za týden. Eskortované osoby u sebe nemají kuřivo.

Podmínkami výkonu trestu na celách SES se na základě podnětu žalobce zabýval i Veřejný ochránce práv. Ze zprávy o šetření ze dne 19. 7. 2022 vyplývá, že zaměstnanci jeho kanceláře provedli návštěvu cel SES č. 2 a 4 a na jejím základě ombudsman neshledal pochybení ze strany žalované. Ve zprávě mimo jiné zdůraznil, že odsouzení jsou na těchto celách umístěni pouze po omezený čas, přičemž se tam střídají různé osobnosti. Z tohoto pohledu se nejví jako nedůstojné sociální zařízení v plechovém provedení antivandal.

Dne 14. 2. 2023, tj. v den vydání rozsudku v této věci, provedl místní ohledání v celách SES i Krajský soud v Brně, který žalobu zčásti odmítl pro opožděnost a ve zbytku ji zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [26] Na základě provedeného dokazování má soud za zjištěný následující skutkový stav věci ke dni svého rozhodnutí. Žalobce vykonává trest odnětí svobody ve Věznici Mírov. Od roku 2014 je nepravdělně několikrát ročně eskortován přes Sběrné a eskortní středisko žalované, kde je přibližně na jednu hodinu umístěn společně s dalšími odsouzenými do jedné ze čtyř cel, kterou si nemůže vybrat. Všechny čtyři cely nicméně vypadají stejně – jde o místnost obdélníkového tvaru s dvěma otevíratelnými okny vybavenou lavicí (lavicemi) a sociálním zařízením za neprůhlednou zástěnou o velikosti 134 cm x 150 cm. Na plechové sociální zařízení (spojený záchod a umyvadlo) není z cely běžně vidět – vyjma prostoru před vstupem za zástěnu. Při místním ohledání soud nezjistil nefunkčnost sociálního zařízení ani nepřiměřené zašpinění či zápach. V cele č. 4 byl cítit cigaretový kouř a v míse toalety byl vhozen nedopalek cigarety. Cely jsou vybaveny přivolávacím zařízením, jsou pravidelně kontrolovány příslušníky vězeňské služby, nejsou monitorovány kamerou. Oproti stavu v době podání žaloby jsou na dveřích cel umístěny piktogramy zákazu kouření. Na celách je kouření zakázáno vnitřním řádem žalované, přičemž eskortovaným osobám je před zahájením eskorty (tj. před pobytem na celách SES) odebráno kuřivo a kuřácké potřeby, které jsou až do skončení eskorty uloženy v zapečetěných vracích společně s dalšími věcmi odsouzených.

VII. Posouzení věci

[27] Žalobce žalované vytýkal vystavování pasivnímu kouření na celách SES (a v této souvislosti též absenci piktogramu zákazu kouření) a nedůstojné či nefunkční hygienické zařízení na těchto celách. Těmito otázkami se soud postupně zabýval.

VII.A Absence piktogramu zákazu kouření

[28] V § 8 odst. 1 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, jsou vyjmenovány prostory, ve kterých je zakázáno kouřit. Mezi těmito prostory nejsou uvedeny prostory věznic či prostory cel ve věznicích. Podle § 9 odst. 2 téhož zákona pak platí, že *prostor, s výjimkou prostoru uvedeného v § 8 odst. 1 písm. c), nebo dopravní prostředek, kde je kouření zakázáno, je osoba podle odstavce 1 [tj. vlastník, provozovatel apod.] povinna u vstupu označit zjevně viditelnou grafickou značkou „Kouření zakázáno“*. Grafická podoba značky je uvedena v příloze k tomuto zákonu.

[29] Z uvedeného vyplývá, že zákonná povinnost umístit piktogram zákazu kouření stíhá pouze vlastníky či provozovatele prostorů, které jsou vyjmenovány v § 8 odst. 1 zákona č. 65/2017 Sb., v nichž je kouření zákonem zakázáno. Jelikož prostory věznic v tomto ustanovení uvedeny nejsou, není ani její ředitel povinen tyto prostory označovat piktogramem zákazu kouření. Pokud tedy celý SES nebyly takto označeny, nejednalo se o porušení zákona, a tím méně o nezákonný zásah proti žalobci. V této části je proto žaloba bez dalšího nedůvodná. Jestliže žalovaná následně přistoupila k umístění těchto piktogramů na dveře cel SES, lze to nicméně považovat za vhodné opatření, které všem příchozím připomíná existenci zákazu kouření.

VII.B Pasivní kouření

[30] Lze považovat za notoriu, že vystavení osoby pasivnímu kouření může mít vliv na její zdraví. Při posuzování této části žaloby je tak fakticky ve hře právo žalobce na ochranu zdraví jako součásti jeho fyzické integrity zaručené v čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (nedotknutelnost osoby, srov. náleze Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2009, sp. zn. II. ÚS 2379/08, č. 157/2009 Sb. ÚS). Judikatura Evropského soudu pro lidská práva pak v případech ochrany zdraví vězňů bere v potaz hned tři články Úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“): čl. 2 (právo na život), čl. 3 (zákaz mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu) a čl. 8 (právo na respektování rodinného a soukromého života).

[31] V souvislosti s vystavením vězně pasivnímu kouření ze strany spoluvězňů vychází Evropský soud pro lidská práva především z toho, že mezi členskými státy Rady Evropy dosud neexistuje shoda ohledně kouření a regulace práva kouřit ve věznicích. V některých státech jsou kuřáci umísťováni do cel s nekuřáky, v jiných státech jsou tyto dvě skupiny vězňů oddělovány. V některých státech je kouření povoleno jen v určitých vyhrazených prostorech, v jiných však taková omezení neexistují (rozhodnutí ze dne 13. 11. 2006, *Aparicio Benito proti Španělsku*, stížnost č. 36150/03). Kromě toho odpovědnost státu za porušení Úmluvy nevzniká, pokud je vězeň sice vystaven pasivnímu kouření, avšak na základě jeho stížnosti je zjednána náprava (je přemístěn mezi nekuřáky, rozsudek ze dne 16. 10. 2008, *Stoine Hristov proti Bulharsku*, stížnost č. 36244/02). V určitých případech však přesto může dojít k porušení Úmluvy. Soud tak shledal porušení čl. 3 v situaci, kdy vězeň – nekuřák neměl k dispozici samostatnou celu a musel několik let tolerovat kouření spoluvězňů i na vězeňské ošetřovně a ve vězeňské nemocnici v rozporu s doporučením svého lékaře (rozsudek ze dne 14. 9. 2010, *Florea proti Rumunsku*, stížnost č. 37186/03). K porušení téhož článku pak došlo i v situaci, kdy byl vězeň vystaven pasivnímu kouření, ač trpěl dle lékařských potvrzení plicní fibrózou, přičemž soužití s kuřáky u něj vyvolalo chronickou obstrukční bronchitidu. V tomto případě považoval soud za nepřijatelná i krátkodobá vystavování vězně pasivnímu kouření v čekárnách rumunského soudu (rozsudek ze dne 25. 1. 2011, *Elefteriadis proti Rumunsku*, stížnost č. 38427/05).

[32] Lze tak shrnout, že regulace kouření ve věznicích je primárně na českém zákonodárci (samotná absence takové úpravy by nebyla v rozporu s Úmluvou). K porušení ústavně (Úmluvou) zaručených práv vězně na zachování tělesné integrity pak může dojít v případech, kdy je vězeň – nekuřák přes svou stížnost nucen sdílet prostory s kuřáky (tj. stát – vězeňská služba nijak nereflektuje na jeho výhradu). Současně se však musí jednat o situaci, kdy je vězeň vystaven pasivnímu kouření soustavně a dlouhodobě a/nebo trpí vážnou nemocí, jejíž průběh je dle lékařských zpráv pasivním kouřením zhoršován.

[33] Z přechodí části VI.A by bylo lze mylně dovozovat, že v objektech Vězeňské služby je kouření povoleno nebo že není regulováno. Tak tomu ovšem není – právní úprava je pouze obsažena v jiných předpisech, než je zákon č. 65/2017 Sb. V obecné rovině jde o § 2 odst. 2 ZVTOS, podle něž se s odsouzenými ve výkonu trestu musí jednat mimo jiné tak, aby bylo zachováno jejich zdraví. V souvislosti s pasivním kouřením navazuje na tuto obecnou normu § 23 odst. 7 vyhlášky č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody (dále

jen „ŘVTOS“), podle nějž *na základě vlastní žádosti se odsouzený nekuřák umístí vždy odděleně od odsouzených kuřáků*. Tyto dvě normy zakládají právní rámec pro posouzení jednání žalované věznice, neboť jí ukládají konkrétní povinnosti. K nezákonnému zásahu by tak mohlo dojít v situaci, kdy by vystavení vězně pasivnímu kouření mělo za následek „nezachování“ jeho zdraví, tj. porušení § 2 odst. 2 ZVTOS. Je zřejmé, že takový zásah by se musel odehrát v určité intenzitě, přičemž soud v tomto ohledu považuje za relevantní mantinely vymezené výše citovanou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Nezákonným zásahem by pak mohla být též situace, kdy by nebylo vyhověno žádosti vězně o umístění odděleně od kuřáků. Tento typ zásahu však nebyl předmětem projednávání věci.

[34] ZVTOS dále v souvislosti s problematikou pasivního kouření obsahuje úpravu, která klade povinnosti samotným vězňům. Podle § 28 odst. 2 písm. o) ZVTOS je tak odsouzený povinen *dodržovat zákaz kouření v místech, kde je to vzhledem k možnému ohrožení zdraví nekuřáků nebo z protipožárních důvodů ředitelem věznice zakázáno*. Dle § 28 odst. 1 ZVTOS je pak odsouzený povinen zachovávat též ustanovení vnitřního řádu věznice. V projednávaném případě čl. 21 odst. 1 vnitřního řádu žalované stanoví, že *v objektu věznice jsou v souladu se zákonem ředitelem věznice určena místa a čas, kde je vzhledem k možnému ohrožení zdraví nekuřáků nebo z protipožárních důvodů povoleno kouřit. Místa, kde je kouření odsouzených povoleno, jsou označena viditelnou grafickou značkou*. Porušení zákazu kouření vězňem je kázeňským přestupkem (§ 46 odst. 1 ZVTOS).

[35] O žalobcem předestřeném případě pak soud uvážil následovně. Zákaz kouření na celách SES žalované je zajištěn legislativně i v prováděcích předpisech. Současně jsou v případě eskort ze strany žalované činěna rutinní systémová opatření, která předcházejí tomu, aby eskortovaní vězni měli k dispozici kuřivo a prostředky ke kouření (osobní prohlídka, převoz těchto věcí v zapečetěném vaku odděleně od vězňů). Eskortovaní vězni vědí, že je na celách SES kouření zakázáno, a že v případě porušení tohoto zákazu se nutně dopustí kázeňského přestupku. Cely SES nejsou monitorovány kamerou (což žalované ani žádný předpis neukládá), avšak dodržování kázně včetně zákazu kouření je nepravdělně kontrolováno příslušníky Vězeňské služby. V případě porušení zákazu kouření je možné přivolat příslušníka Vězeňské služby a celu vyvětrat.

[36] Právě uvedené by mělo vést k minimalizaci kouření na celách SES žalované. Již tato skutečnost významně odlišuje případ žalobce od případů řešených Evropským soudem pro lidská práva. V nich totiž nebylo kouření ve věznicích zakázáno či jinak regulováno, a vězni tak byli nuceni vystaveni pasivnímu kouření s vědomím věznice. Nelze samozřejmě vyloučit, že i přes poměrně robustní preventivní i represivní (kázeňská) opatření k porušení zákazu kouření na celách SES došlo. Soud toho ostatně byl sám svědkem při místním ohledání v cele č. 4. Současně soud ani nemá důvod zpochybňovat tvrzení žalobce, že trpí astmatem. Pak je ale třeba též přihlídnout k tomu, že žalobce byl takovému prostředí vystaven nepravdělně několikrát do roka pouze na omezenou dobu (cca jednu hodinu). Sám žalobce uvedl, že zdravotní problémy začal vnímat až v roce 2017 nebo 2018 poté, kdy byl umístěn na tři týdny na celu s kuřákem. Rovněž uvedl, že spoluvězni kouří v celách SES při odpoledních eskortách, kdy mají možnost opatřit si kuřivo. Fakticky tak z žalobcem uvedených cca 90 případů eskort lze hovořit o 15 – 20 eskortách v průběhu čtyř let (od roku 2017), kdy teoreticky mohl být vystaven pasivnímu kouření na dobu přibližně jedné hodiny. Současně žalobce v průběhu jednotlivých eskort nebo po nich takovou situaci nikdy neřešil přímo s žalovanou a nikdy jí nesdělil jakékoliv zdravotní problémy. Nebyla zde tedy ze strany žalobce konkrétní stížnost, kterou by žalovaná ignorovala. Na základě těchto úvah soud nemá za to, že by eventuelní krátkodobé vystavení cigaretovému dýmu výrazně zhoršovalo žalobcův zdravotní stav, tj. že by byla překonána požadovaná intenzita zásahu do jeho práv. V tom je podstatný rozdíl oproti žalobcem uváděnému případu, kdy byl po tři týdny kontinuálně vystaven pasivnímu kouření na ubytovací cele.

[37] Systémová opatření žalované, nahodilost a krátkodobost případného vystavení žalobce pasivnímu kouření, jakož i nikoliv excesivní dopady na jeho zdravotní stav vedou soud k závěru, že k zásahu do práv žalobce nedošlo v takové intenzitě, aby se dalo hovořit o nezákonném zásahu. Žaloba je v této části nedůvodná. Tento závěr soudu nicméně nijak nebrání žalované v přijetí dalších relevantních opatření (např. detektorů kouře či rozdělení eskortních cel na cely pro kuřáky a pro nekuřáky), kterými by preventivně eliminovala případné soudní spory v budoucnu.

VII.C Nedůstojné a nefunkční hygienické vybavení

[38] Další část žaloby se opětovně dotýká práva žalobce na zachování fyzické integrity (nedotknutelnosti osoby) jakož i práva nebýt vystaven ponižujícímu zacházení (čl. 7 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod). Případné porušení těchto práv je potom spojeno s narušením důstojnosti žalobce (čl. 1 Listiny). Z pohledu Úmluvy pak mohou nedostatky týkající se sanitárního zařízení ve vězeňské cele vést k porušení článku 3, případně čl. 8. V tomto ohledu judikatura Evropského soudu pro lidská práva zdůrazňuje, že přístup k řádně vybaveným a hygienickým zařízením má prvořadý význam pro zachování pocitu osobní důstojnosti vězňů. Hygiena a čistota jsou také podmínkou a zároveň nutností pro zachování zdraví. Skutečně humánní prostředí není možné bez pohotového přístupu k toaletám nebo možnosti udržovat své tělo v čistotě (rozsudek ze dne 10. 1. 2012, *Ananyev a další proti Rusku*, stížnosti č. 42525/07 a 60800/08). Na druhou stranu skutečnost, že je sociální zařízení zašpiněné nebo nefunkční, soud bere zpravidla jako jednu z více okolností, které jej vedly ke konstatování porušení článku 3 Úmluvy (srov. rozsudek ze dne 8. 12. 2015, *Mironova a další proti Litvě*, stížnost č. 40828/12).

[39] Hygienickým podmínkám ve věznicích se věnuje též relevantní *soft law*. Evropská vězeňská pravidla [doporučení Výboru ministrů ze dne 1. 7. 2020, Rec(2006)2-rev] v čl. 18.1 stanoví, že ubytování poskytované vězňům (zejména veškeré prostory určené ke spánku), musí respektovat lidskou důstojnost a pokud možno soukromí a splňovat požadavky na zdraví a hygienu s náležitým ohledem na klimatické podmínky a zejména na podlahovou plochu, kubický obsah vzduchu, osvětlení, vytápění a větrání. Dle čl. 19.1 musí být všechny části každé věznice řádně udržovány a neustále zachovávané v čistotě. Dle čl. 19.2 musí být celý nebo jiné ubytovací prostory, do kterých jsou vězni při svém přijetí do věznice přiděleni, čisté. Dle čl. 19.3 musí mít vězni snadný přístup k sanitárním zařízením, která jsou hygienická a respektují soukromí.

[40] Obdobně kladou důraz na čistotu a hygienu Pravidla OSN o minimálních standardech zacházení s vězňenými osobami (Pravidla Nelsona Mandely, příloha rezoluce Valného shromáždění OSN ze dne 17. 12. 2015, č. 70/175). Podle pravidla 15 *sanitární zařízení musí být vhodně zařízena tak, aby umožňovala každé vězňeně osobě v případě nutnosti vykonat potřebu, a to v čistých a přijatelných podmínkách*. Podle pravidla 17 *všechny části věznice, které vězňeně osoby pravidelně používají, musí být neustále udržovány v dobrém technickém stavu a pečlivě uklizeny*.

[41] Ve světle shora uvedených principů je pak třeba vykládat vnitrostátní právní úpravu. Určující je v tomto případě základní obecná norma obsažená v § 2 odst. 1 ZVTOS, podle níž *trest může být vykonáván jen takovým způsobem, který respektuje důstojnost odsouzeného a omezuje škodlivé účinky zbavení svobody; tím však nesmí být ohrožena potřeba ochrany společnosti*. V úvahu připadá obdobně jako u pasivního kouření též odstavec 2 tohoto ustanovení, který ukládá povinnost jednat s odsouzenými tak, aby bylo zachováno jejich zdraví. Konkrétněji jsou povinnosti věznice rozvedeny v § 17 odst. 5 ŘVTOS: *jsou-li ubytovacími místnostmi cely, musí být vybaveny sociálním zařízením, které obsahuje záchod a umyvadlo s tekoucí pitnou vodou; plocha sociálního zařízení se do ubytovací plochy nezapočítává. Záchod musí být oddělen od zbývajících prostorů cely alespoň neprůhlednou zástěnou. Do každé cely musí být zavedeno elektrické osvětlení a signalizační (přivolávací) zařízení*. Oproti tomu § 28 odst. 2 písm. h) ZVTOS ukládá též odsouzeným povinnost dodržovat zásady hygieny. Podle § 17 odst. 4 ŘVTOS *se k udržování pořádku, čistoty a hygieny v ložnicích a dalších prostorách ubytoven odsouzeným vydávají v potřebném množství běžné čisticí a dezinfekční prostředky*.

[42] V zásadě lze na základě všeho výše uvedeného shrnout povinnosti Vězeňské služby následovně. Při umístění vězně do cely by v ní mělo být funkční a čisté sanitární zařízení (záchod a umyvadlo). Pokud v průběhu pobytu vězně v cele dojde k ushpení či poruše na sanitárním zařízení, je Vězeňská služba povinna bez zbytečného odkladu po zjištění této skutečnosti tento stav napravit, a to buď prostřednictvím třetích osob (úklidová služba, opravář), jiných vězňů nebo tím, že vězni vydá čisticí a dezinfekční prostředky potřebné k uvedení sanitárního zařízení do přijatelného stavu. Případným nezákonným zásahem přitom není samotný fakt, že sanitární zařízení je špinavé nebo nefunkční, ale skutečnost, že Vězeňská služba tento stav v rozumné době neodstranila. Obdobně jako u pasivního kouření je ovšem konstatování nezákonnosti zásahu podmiňováno dosažením určité intenzity, tj. zda v důsledku (ne)konání Vězeňské služby mohlo dojít k narušení důstojnosti či zdraví vězně ve smyslu § 2 ZVTOS. Tak tomu bude například tehdy, když je vězeň umístěn do cely s nefunkčním či špinavým (nehygienickým) sociálním zařízením a Vězeňská služba přes jeho stížnost tuto situaci po delší dobu nijak neřeší.

[43] V projednávané věci žalobce tvrdí, že sanitární zařízení na celách SES je dlouhodobě (od roku 2014) nefunkční, špinavé a nehygienické. Cely SES byly na podnět žalobce ohledány státním zástupcem Krajského státního zastupitelství v Brně a zaměstnanci Veřejného ochránce práv. V obou případech byla konstatována funkčnost sanitárního zařízení. Z pořízených fotografií pak plyne, že cely SES jsou udržovány v čistotě. Jedna fotografie pořízená státním zástupcem nicméně obsahuje pohled na toaletu, která má ke konstatování čistoty a hygieničnosti vskutku daleko. I z tohoto důvodu soud sám provedl místní ohledání těchto cel. Sanitární zařízení shledal funkčním, čistým a bez nepřiměřeného zápachu. Ke dni rozhodování soudu tak žalobcem tvrzený zásah nepochybně netrvá. Pokud jde o jeho existenci dříve, pak (vyjma tvrzení žalobce) tomu nasvědčuje pouze ona fotografie pořízená státním zástupcem. Podle názoru soudu lze tvrzení žalobce a uvedenou fotografii hodnotit tak, že skutečně k zašpinění či nefunkčnosti toalety mohlo v minulosti dojít, nicméně nic nenavědčuje tomu, že by žalovaná porušila svou povinnost uvést ji zpět do řádného stavu. Kromě toho žalobce neuvádí nic (žádné další okolnosti věci nebo specifické osobní potřeby), co by soud mělo vést k závěru, že byla v takovém případě dosažena intenzita porušení § 2 ZVTOS (srov. též rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 26. 10. 2000, *Kudla proti Polsku*, stížnost č. 30210/96, bod 91, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 25. 10. 2005, *Fedotov proti Rusku*, stížnost č. 5140/02, bod 62).

[44] Žalobce dále zjevně považuje za nedůstojný též samotný fakt, že sanitární zařízení je plechové (v provedení antivandal). V tomto ohledu se nicméně soud zcela shoduje s hodnocením Veřejného ochránce práv: v celách SES žalované se na velmi krátkou dobu shromažďují odsouzení různých povah a sociálních i hygienických návyků. Za této situace se soudu jeví logické, že je zvolen typ sanitárního zařízení, který je snadno udržovatelný a méně náchylný k poškození, než například keramické či plastové toalety.

[45] Žalobce též v některých svých podáních uváděl, že je na záchod v celách SES vidět. Soud dospěl k závěru, že oddělení toalety pouhou zástěnou s volným vchodem není nezákonným zásahem. Tato zástěna je jednak dostatečně vysoká, aby zakryla osobu používající záchod, jednak je vstup do toalety umístěn tak, aby zabraňoval pohledu dalších odsouzených z většiny cely (srov. naproti tomu situaci posuzovanou ESLP v rozsudku ze dne 12. 3. 2009 *Aleksandr Makarov proti Rusku*, stížnost č. 15217/07). Nadto je třeba též vzít v úvahu skutečnost, že se nejedná o ubytovací celu, nýbrž o celu eskortní, kde žalobce a další vězni tráví pouze přechodnou dobu (cca 1 hodinu), a proto se soudu jeví takové uspořádání jako dostačující.

[46] V této části je proto žaloba rovněž nedůvodná.

VII.D Princip *de minimis*

[47] V souvislosti s tvrzeným zásahem týkajícím se stavu hygienického vybavení považuje soud za potřebné uvést ještě následující. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu nelze za nezákonný zásah označit jakýkoli nezákonný postup správního orgánu, ale pouze ten, který dosáhne určité intenzity. Jen takový postup může naplnit podmínky stanovené v § 82 s. ř. s. Ochranu ve smyslu tohoto ustanovení je nutné poskytnout jen proti nezákonným postupům, které představují reálný (nikoliv jen imaginární či mizivý) dopad do práv žalobce. Judikatura správních soudů zpravidla akceptuje požadavek určité minimální intenzity nezákonného postupu v hodnocení okolností konkrétní věci. Obdobně jako drobné pochybení ve správním řízení není důvodem pro rušení výsledného rozhodnutí, tak ani drobné pochybení, které mohlo zasáhnout veřejná subjektivní práva jednotlivce, nemá být v souladu s prosazovanou zásadou *de minimis non curat praetor* (maličkostmi se soudce nezabývá) označeno za nezákonný zásah (srov. rozsudky NSS ze dne 7. 4. 2020, čj. 10 As 306/2019-20, ze dne 23. 9. 2021, čj. 9 As 133/2021-23, ze dne 16. 10. 2013, čj. 4 As 71/2013-35, a ze dne 15. 4. 2010, čj. 8 As 56/2009-99).

[48] Osoba vykonávající trest odnětí svobody ve věznici je nepochybně z hlediska ochrany svých práv znevýhodněna oproti osobám na svobodě. Je proto na místě, aby výkon trestu odnětí svobody podléhal vícevrstvému dohledu, v němž hrají správní soudy nezastupitelnou roli. Ochranu vězně soudní mocí před konkrétním zásahem do jeho práv však nelze zaměňovat s paternalistickým dohledem nad všemi aspekty života za mřížemi. I soudní přezkum zásahů Vězeňské služby vůči vězněným osobám je tak omezen principem *de minimis non curat praetor*. Není totiž úkolem správních soudů přezkoumávat nahodilé nepříjemnosti, k nimž při provozu věznice běžně dochází a které může vězeň řešit okamžitě na místě například oznámením závady příslušníku Vězeňské služby. V projednávané věci soud nicméně s ohledem na tvrzenou dlouhodobost zásahu žalobu věcně přezkoumal.

Ochrana zvířat proti týrání: nařízení předběžné náhradní péče

Řízení před soudem: kompetenční výluka

k § 28c zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání (v textu jen „zákon na ochranu zvířat“)

k § 70 písm. b) soudního řádu správního

Rozhodnutí o předběžné náhradní péči o týrané zvíře (§ 28c zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání) není rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., a proto na něj kompetenční výluka nedopadá.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 5. 2023, čj. 63 A 4/2023-48)

Prejudikatura: č. 1982/2010 Sb. NSS.

Věc: J. K. proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje o umístění týraných zvířat do předběžné náhradní péče.

Krajská veterinární správa pro Jihočeský kraj při kontrole provedené v místě bydliště žalobkyně zjistila týrání zvířat (31 koček) ve smyslu § 4 odst. 1 písm. c) zákona na ochranu zvířat. Chované kočky byly ve špatném výživném stavu, 10 z nich bylo tak vyhublých, že byla pod kůží adspekčně znatelná páteř, žebra a kyčelní kosti. Kočky trpěly záněty očí, ušním svrabem, ztrátou srsti, dýchacími obtížemi. Nemocné a zdravé kočky nebyly chovány odděleně, docházelo tudíž k opakovaným reinfekcím. Tímto bylo bezdůvodně vyvoláno nepřiměřené působení stresových vlivů biologické, fyzikální nebo chemické povahy. Veterinární správa ve svém odborném vyjádření ze dne 1. 9. 2022 (který byl současně podnětem k projednání přestupku) dospěla k závěru, že kočky byly chovány v nevhodných podmínkách, a z důvodu nezabepečení základní péče a ohrožení jejich zdraví podala návrh na uplatnění zvláštního opatření podle § 28a odst. 1 písm. a) zákona na ochranu zvířat, resp. návrh na umístění týraných zvířat do náhradní péče podle § 28b, resp. do předběžné náhradní péče podle § 28c téhož zákona.

Rozhodnutím Městského úřadu Tábor (prvostupňový orgán) ze dne 8. 9. 2022 byla podle § 28c zákona na ochranu zvířat nařízena předběžná náhradní péče prováděná pečovatelem v místě chovu. Prvostupňový orgán v odůvodnění tohoto rozhodnutí vycházel z odborného vyjádření veterinární správy. Přihlédl též k osobě žalobkyně, z jejíž strany nebylo možné očekávat nápravu vzniklého stavu. K zajištění předběžné náhradní péče bylo pověřeno město Chýnov, které mělo kočky v místě chovu celodenně zásobovat krmivem až do doby právní moci rozhodnutí o uložení sankce propadnutí zvířat. Rozhodnutí bylo následující den vyhlášeno v místě chovu za přítomnosti žalobkyně.

Dne 19. 10. 2022 veterinární správa vyhotovila další odborné vyjádření a podnět k projednání přestupku týrání zvířat. V rámci opětovné kontroly totiž bylo zjištěno, že stav chovu se od poslední kontroly téměř nezměnil. Nadále docházelo k týrání zvířat ve smyslu § 4 odst. 1 písm. c) zákona na ochranu zvířat, kdy jejich výživa byla omezena (výživa 27 koček byla shledána adspekčně špatná, 10 koček bylo vyhublých), dále byly ve smyslu § 4 odst. 1 písm. k) ve špatném zdravotním stavu (záněty očí, záněty vnějšího zvukovodu, ztráta srsti, drbání, dušnost). Nově byly v případě 33 koček ostříhány jejich hmatové chlupy, které mají zásadní funkci pro orientaci koček v prostoru a v případě jejich ostříhání dochází k omezení jejich pohybu a schopnosti lovit. Chované kočky navíc neměly dostatek pohodlných, čistých a suchých míst k ležení, čímž byl dále naplněn § 4 odst. 1 písm. l). Veterinární správa proto znovu podala návrh na umístění týraných zvířat do náhradní péče, resp. do předběžné náhradní péče.

Prvostupňový orgán na základě odborného vyjádření dospěl k závěru, že předchozí opatření v podobě krmení zvířat bylo neúčinné. Proto dne 24. 10. 2022 znovu rozhodl o nařízení předběžné náhradní péče podle § 28c zákona na ochranu zvířat a žalobkyni uložil povinnost týraná zvířata (40 koček chovaných v místě jejího příbytku, tj. v maringotce a jejím bezprostředním okolí) okamžitě vydat. Rozhodnutí bylo následující den vyhlášeno v místě chovu za přítomnosti žalobkyně.

Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, ve kterém popsala svou životní situaci a současně požádala starostu města Chýnov o přidělení vhodného bydlení, kde by kočky mohla i nadále chovat. Závěrem zmínila, že je hospitalizována v Nemocnici Tábor na psychiatrickém oddělení. Žalovaný však dne 30. 11. 2022 odvolání zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí zdůraznil specifický účel předběžné náhradní péče, kterým je rychle a efektivně zabránit dalšímu týrání zvířat. Původně byla zvolena předběžná náhradní péče v místě chovu, ta však nevedla ke zlepšení zdravotního stavu koček, a proto bylo přistoupeno k jejich umístění do předběžné náhradní péče, která je pouze dočasným zásahem do práv chovatele.

Žalobou doručenou Krajskému soudu v Českých Budějovicích se žalobkyně domáhala zrušení obou správních rozhodnutí. Tvrdila, že byla zkrácena na svých právech v důsledku absence opatrovníka ve správním řízení. V době probíhajícího řízení totiž trpěla přechodnou duševní poruchou, o čemž svědčí skutečnost, že byla dne 25. 10. 2022 nedobrovolně hospitalizována na psychiatrickém oddělení, odkud ji propustili až na začátku prosince 2022. O hospitalizaci byl žalovaný vyrozuměn v odvolání. Žalobkyně se tak plnohodnotně nemohla účastnit odvolacího správního řízení. Ke dni podání žaloby bylo navíc vedeno řízení ve věci omezení svéprávnosti žalobkyně, v rámci kterého byl vyhotovován znalecký posudek, jež měl osvědčit, že duševními problémy trpěla ještě v době před zahájením správního řízení. Správní orgány si duševní poruchy žalobkyně musely být vědomy, a to vzhledem k jejím chování a verbálním projevům v průběhu realizace předběžné náhradní péče. Proto pochybily, pokud v průběhu správního řízení nezadaly odborný znalecký posudek, ze kterého by mohla vzejít potřeba ustanovit jí v daném řízení opatrovníka. V důsledku tohoto pochybení došlo k porušení čl. 5, 12 a 13 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (č. 10/2010 Sb. m. s.).

Žalovaný ve vyjádření k žalobě k namítané absenci opatrovníka uvedl, že v případech odebrání týraných zvířat do náhradní péče k obdobně vyhoceným situacím dochází běžně a nelze proto automaticky dovozovat psychické onemocnění chovatelů odebrávaných zvířat. Stejně tak žalobkyně podané odvolání nenasvědčovalo, že by tato nebyla schopna posoudit právní důsledky rozhodnutí o předběžné náhradní péči. Neschopnosti žalobkyně samostatně v daném správním řízení jednat pak nenasvědčovala ani skutečnost, že žalobkyně odvolání podávala v době své hospitalizace. Před vydáním napadeného rozhodnutí navíc žalovaný obdržel od nemocnice informaci, že žalobkyně bude z nemocnice propuštěna.

Žalovaný dále zdůraznil charakter daného správního řízení, v rámci kterého byla předběžná náhradní péče vyhlášena na místě samém a jako taková představuje pouze dočasný zásah do práv chovatele. Ukládá se v případech, kdy týrání zvířat dosahuje takové intenzity, že je nutné chovateli zvířete odebrat a umístit jej do vhodnějších podmínek. Účelem je zabránit dalšímu týrání zvířat a podstatná je též rychlost, s jakou dojde k odebrání zvířat, z tohoto důvodu je rozhodnutí ihned po jeho vyhlášení vykonatelné.

Žalobkyně se v replice vymezila proti závěrům žalovaného o předběžném charakteru napadeného rozhodnutí. Poukázala na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-54, č. 1982/2010 Sb. NSS, dle jehož závěrů rozhodnutí, se kterým souvisí následná snaha o snížení náhrady škody, není předběžným rozhodnutím. Tak je tomu i v této věci, kdy na napadené rozhodnutí navazuje například povinnost žalobkyně k náhradě nákladů za péči o zvířata. Již napadeným rozhodnutím je tedy zasaženo do jejích práv a povinností. Žalobkyně poukázala též na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 8. 12. 2009, čj. 7 As 69/2008-47, č. 1996/2010 Sb. NSS, v němž se mj. uvádí, že přestupkové řízení ne vždy končí vyslovením viny a uložením sankce, proto jej nelze vyloučit ze soudního přezkumu. Tak by tomu dle žalobkyně bylo i v situaci, kdy by správní orgány neuložily sankci propadnutí zvířat, nerozhodovaly by o jejich vrácení, byť by jejich zadržení představovalo zásah do práv žalobkyně.

K vyjádření žalovaného na namítanou absenci opatrovníka žalobkyně v replice uvedla, že nutnost ustanovit opatrovníka nebyla navázána na trvalou duševní poruchu, nýbrž na dočasnou duševní poruchu. Správní orgány měly indicie o tom, že žalobkyně přechodnou duševní chorobou trpí, a to již na základě skutečností, za kterých chov koček probíhal (žalobkyně v této souvislosti poukázala na tzv. Noemův syndrom spočívající v hromadění zvířat za účelem jejich záchrany).

Žalovaný v duplice k argumentaci týkající se předběžného charakteru správních rozhodnutí zdůraznil, že až na základě rozhodnutí, kterým bude mj. uložena sankce propadnutí zvířat, vzniká žalobkyni povinnost k úhradě

nákladů účelně vynaložených na předběžnou náhradní péči. V případech, kdy není rozhodnuto o jejich propadnutí či zabrání, jsou zvířata vrácena chovateli k jeho žádosti. Není tedy pravdou, že by o jejich vrácení nebylo rozhodnuto.

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

Z odůvodnění:

[35] Předmětem přezkumu v projednávané věci je správní rozhodnutí, jímž bylo žalobkyni, coby chovatelce koček, nařízeno předběžné opatření v podobě předběžné náhradní péče. Žalobou jsou sporována zejména procesní pochybení na straně správních orgánů, jež vydání rozhodnutí předcházela, a dále nezákonnost v podobě nepřiměřenosti přijatých opatření.

[36] Krajský soud se v prvé řadě zabýval otázkou, zda rozhodnutí o nařízení předběžné náhradní péče není rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. a nepodléhá tak kompetenční výluce. Krajský soud přitom dospěl k závěru, že není.

[37] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku čj. 2 Afs 186/2006-54 navázal závěr o předběžné povaze rozhodnutí ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. na kumulativní splnění tří podmínek: časové, věcné a osobní. Rozhodnutí předběžné povahy tak musí být vydáno „v již zahájeném řízení o vydání rozhodnutí konečného nebo je zákonem stanovena přiměřená lhůta pro zahájení takového řízení a účinky předběžného rozhodnutí musí být omezeny do vykonatelnosti rozhodnutí konečného. Rozhodnutí konečné pak v sobě musí věcně zahrnout vztahy upravené rozhodnutím předběžné povahy a musí být adresováno mj. i subjektu, jemuž bylo určeno rozhodnutí předběžné.“

[38] Časovou podmínku má krajský soud v případě rozhodnutí o předběžné náhradní péči za splněnou, neboť, jak vyplývá z dílky § 28c odst. 6 zákona na ochranu zvířat, jde o dočasné rozhodnutí, které lze vydat v době před zahájením řízení o přestupku (§ 27 a § 27a zákona na ochranu zvířat), přičemž řízení o přestupku je v takovém případě třeba zahájit do 20 dnů ode dne vydání rozhodnutí o předběžné náhradní péči. Rozhodnutí o předběžné náhradní péči je možné vydat i v průběhu již zahájeného přestupkového řízení, v rámci kterého bude vydáno konečné rozhodnutí, jímž může být uloženo propadnutí zvířete, jeho zabrání či uložení náhradní péče o něj.

[39] Splněna je též podmínka osobní, neboť rozhodnutí o přestupku je adresováno žalobkyni, coby pachatelce přestupku v podobě týrání zvířat, stejně jako rozhodnutí o předběžné náhradní péči o týraná zvířata.

[40] Krajský soud však neshledal za splněnou podmínku věcné souvislosti konečného rozhodnutí a rozhodnutí o předběžné náhradní péči. Rozšířený senát v citovaném rozsudku k věcné souvislosti uvedených rozhodnutí uvedl: „Rozhodnutí konečné musí rozhodnout mj. o vztazích zatímne upravených rozhodnutím předběžným, tj. konečné rozhodnutí musí v sobě věcně zahrnout rozhodnutí předběžné. V opačném případě by totiž nebylo možné domoci se, alespoň zprostředkovaně, přezkumu předběžného rozhodnutí. To předpokládá i obdobně zákonem předvidané předpoklady pro vydání předběžného i konečného rozhodnutí.“

[41] Jinými slovy, aby bylo možné shledat věcnou souvislost předběžného a konečného rozhodnutí, musí být v rámci končeného rozhodnutí přezkoumatelná též otázka zákonnosti rozhodnutí předběžného. Blíže se k charakteru této souvislosti vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 31. 8. 2021, čj. 2 Afs 286/2019-23, ve kterém se zabýval povahou rozhodnutí o uvolnění zajištěných výrobků. Kasační soud k tomuto uvedl: „V případě následného rozhodnutí o uvolnění zajištěných vybraných výrobků nebo dopravního prostředku pak věcná podmínka testu rozhodnutí předběžné povahy podle Nejvyššího správního soudu splněna není. Je tomu tak proto, že pokud dojde k rozhodnutí o uvolnění zajištěných vybraných výrobků nebo dopravního prostředku, bude toto rozhodnutí možné napadnout žalobou jen vyjimečně, a to například v případě, kdy dojde k vrácení nesprávného množství zajištěných vybraných výrobků. Pokud však žádný důvod pro napadení samotného rozhodnutí o uvolnění zajištěných vybraných výrobků nebo dopravního prostředku žalobou existovat nebude, potenciální žalobce jen stěžá může brojit žalobou proti výroku rozhodnutí o uvolnění zajištěných vybraných výrobků nebo dopravního prostředku, který zcela svědčí v jeho prospěch, a požadovat jeho zrušení. [...] Pokud není v takové situaci fakticky možné brojit žalobou proti rozhodnutí o uvolnění zajištěných vybraných výrobků nebo dopravního prostředku, z podstaty věci nelze docílit ani přezkumu rozhodnutí o jejich zajištění. Osoba, jejíž zboží bylo zajištěno, by tak byla zbavena možnosti bránit se proti tomuto nezákonnému

zajištění a domoci se zrušení nezákonného rozhodnutí, v důsledku čehož by jí bylo rovněž zabráněno uplatnit případný nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím podle zákona č. 82/1998 Sb.“

[42] Obdobná situace může nastat i v případě rozhodnutí o předběžné náhradní péči, na něž bude navazovat rozhodnutí o přestupku, kterým bude řízení o přestupku podle § 86 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zastaveno. V takovém případě žalobci nebudou mít možnost brojit proti tomuto rozhodnutí žalobou dle § 65 s. ř. s., a tudíž nebude mít možnost se bránit ani proti eventuálnímu nezákonnému nařízení předběžné náhradní péče a případně tedy uplatňovat nároky na základě zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (např. nároky týkající se ušlého zisku v případě, kdy by do náhradní péče byla umístěna zvířata hospodářská). Jakkoli je ve věci nyní projednáváné situace odlišná, když v případě žalobkyně došlo k uložení sankce propadnutí zvířat, nelze dospět k závěru, že by otázku předběžné povahy rozhodnutí ve smyslu jeho přezkoumatelnosti správními soudy, bylo v případě uložení předběžné náhradní péče možné posuzovat případ od případu, vždy s ohledem na konečný výsledek řízení o přestupku. Žalobci jsou totiž vázáni lhůtou pro podání správní žaloby dle § 72 odst. 1 s. ř. s., pročež nemohou vyčkávat na vydání konečného rozhodnutí o přestupku. Z uvedených důvodů není naplněna podmínka věcné souvislosti rozhodnutí o předběžné náhradní péči a konečného rozhodnutí o přestupku, a proto rozhodnutí o předběžné náhradní péči o týrané zvíře není rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s.

VIA Absence opatrovníka pro řízení

[43] Krajský soud se dále zabýval namítanou zásadní procesní vadou, kdy v řízení před správními orgány žalobkyni nebyl ustanoven opatrovník, ačkoli zde byly indicie naznačující přechodnou duševní poruchu žalobkyně. Krajský soud při posouzení této otázky dospěl k závěru, že k pochybení v tomto směru ze strany žalovaného v rámci odvolacího řízení došlo.

[44] Předně je třeba v obecné rovině odlišit, zda v případě účastníků jde o duševní poruchu přechodného či trvalého charakteru. V případě duševní poruchy trvalého charakteru je svéprávnost, pokud jsou dány zákonné podmínky (§ 55 odst. 2 občanského zákoníku), omezena na základě konstitutivního rozhodnutí civilního soudu s účinky *ex nunc*. V takovém případě je posuzovanému v potřebném rozsahu ustanoven opatrovník přímo soudem (§ 62 občanského zákoníku).

[45] V případě, kdy jde o duševní poruchu dočasného charakteru, která brání účastníku samostatně v řízení jednat a je-li to nezbytné k ochraně jeho práv, může správní orgán ustanovit opatrovníka na základě odborného lékařského posudku [§ 32 odst. 2 písm. g) správního řádu]. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2011, čj. 6 Ads 23/2011-60, jakož i z rozsudku ze dne 16. 4. 2021, čj. 1 Azs 402/2020-39, vyplývá, že pokud ve správním řízení existují důvodné pochybnosti (indicie) o tom, zda účastník netrpí přechodnou duševní poruchou, může správní orgán buď přistoupit k zadání odborného lékařského posudku, nebo v odůvodnění svého rozhodnutí zahrnout správní úvahu o tom, že ustanovení opatrovníka není k hájení práv účastníka v řízení nezbytné (např. s ohledem na dostatečné množství podkladů, s ohledem na dostačující kvalitu podaného odvolání či vzhledem ke specifčnosti daného správního řízení). Taková úvaha se však v odůvodnění rozhodnutí musí projevit a její absence zakládá nesprávný postup správního orgánu, který by skutečně mohl zkrátit účastníka řízení na jeho právech (shodně rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 10. 2020, čj. 18 Az 22/2020-24).

[46] V nyní projednáváné věci krajský soud dospěl k závěru, že byly dány indicie nasvědčující možné přítomnosti duševní poruchy žalobkyně. Jednou z nich je samotný průběh odchyty koček dne 25. 10. 2022 (zaznamenaný v protokolu z téhož dne). Žalobkyně byla v průběhu odchyty cca hodinu uzamčena s některými kočkami uvnitř maringotky a až na základě psychologického vyjednávání s přítomnými policisty maringotku opustila a poté s jednou z koček prchala s tím, že jí vydat odmítá a radši ji usmrtí. Protokol výslovně uvádí, že žalobkyně jednala afektovaně, křičela, osočovala přítomné osoby a byla agresivní. Ve 12:30 hodin přijelo vozidlo rychlé záchranné služby a žalobkyně byla hospitalizována.

[47] Následná hospitalizace žalobkyně na psychiatrickém oddělení Nemocnice Tábor probíhala od 25. 10. 2022 do 2. 12. 2022 (tedy po dobu celého odvolacího řízení), o čemž svědčí mj. její odvolání ze dne 4. 11. 2022, v němž se uvedená skutečnost výslovně uvádí.

[48] Popsané chování žalobkyně, jakož i její více než měsíční hospitalizace na psychiatrickém oddělení dle názoru krajského soudu zakládaly důvodné pochybnosti o jejím psychickém zdraví v době odvolacího řízení. Žalovaný proto pochybil, pokud se těmito významnými indiciemi žádným způsobem nezabýval. Jak přitom plyne z výše uvedeného, pokud by shledal, že ustanovení opatrovníka nebylo k hájení práv žalobkyně zapotřebí, ačkoli zde indicie o přítomnosti přechodné duševní poruchy byly, měl takovou správní úvahu promítnout do odůvodnění napadeného rozhodnutí. Jestliže tak žalovaný neučinil, zatížil své rozhodnutí vadou ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., která mohla mít významný vliv na práva žalobkyně v odvolacím správním řízení.

[49] Krajský soud na tomto místě zdůrazňuje, že výše konstatované pochybení se vztahuje toliko na řízení odvolací, ve vztahu k rozhodnutí prvostupňového krajský soud popsane vady neshledal. Prvostupňové rozhodnutí o nařízení předběžné náhradní péče dle § 28c zákona na ochranu zvířat je specifickým rozhodnutím dočasněho charakteru, jehož hlavním cílem je chránit zvířata proti týrání. Nařízením takového opatření lze rychle a efektivně zabránit jeho dalšímu týrání či úhynu. Právě zmiňované rychlosti a efektivnosti lze dosáhnout díky specifické procesní úpravě tohoto typu řízení (§ 28c odst. 1 zákona na ochranu zvířat), kdy vydání rozhodnutí o předběžné náhradní péči může být prvním úkonem v řízení, toto rozhodnutí je ihned po vyhlášení vykonatelné, odvolání proti němu nemá odkladný účinek a zvíře může být odebráno a umístěno i v případě, kdy vyhlášení rozhodnutí a odebrání zvířete není přítomen jeho majitel.

[50] Všechna popsaná specifika tohoto typu řízení a rozhodnutí vedou k jedinému účelu, jímž je primární ochrana týraného zvířete. Potřeba rychlého a efektivního jednání k naplnění tohoto stěžejního účelu představuje objektivní příčinu, pro kterou ustanovit opatrovníka účastníkovi správního řízení, v němž se vyhláší pochybnost o jeho psychickém zdraví. Tato pochybnost navíc v době vyhlášení rozhodnutí prvostupňového rozhodnutí neexistovala, pouhá skutečnost, že chovatel chová nestandardní množství zvířat, o něž se očividně není schopen postarat, automaticky nezakládá pochybnost o jeho psychickém zdraví. (...)

4505

Daň z příjmu právnických osob: využití transakce s širším předmětem pro stanovení referenční ceny při úpravě základu daně

k § 23 odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

Správce daně může při úpravě základu daně podle § 23 odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, pro stanovení referenční ceny využít jako nezávislou transakci i takovou transakci, která má širší předmět než řízená transakce. Taková „širší“ transakce ale stále musí být alespoň v jádru srovnatelná s řízenou transakcí, musí být možné u ní provést korekci. Předmět řízené transakce proto musí představovat podstatnou část „širší“ nezávislé transakce a postavení stran obou transakcí se nesmí zásadním způsobem lišit.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2023, čj. 10 AfS 257/2022-60)

Prejudikatura: č. 1852/2009 Sb. NSS a č. 2548/2012 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 26/2009 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 989/08).

Věc: ERT Automotive Bohemia, s. r. o., proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmu právnických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

V této věci se Nejvyšší správní soud zabýval aplikací § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů na transakci mezi subdodavatelem a jeho odběratelem, kteří jsou tzv. spojenými osobami. Připomněl přitom základní principy, které musí správce daně dodržet, pokud chce upravit takovému subdodavateli základ daně z příjmů právnických osob.

Žalobkyně od ledna do listopadu 2013 zajišťovala výrobu a opravy čalounických výrobků pro automobilový průmysl pro svou „sesterskou“ společnost Reiner Lasertec GmbH se sídlem v Německu (obě společnosti

v té době vlastnila mateřská společnost Notos Beteiligungen GmbH, také se sídlem v Německu). Žalobkyně společnosti Reiner Lasertec poskytovala služby v podobě sešití a začištění tzv. přířezů, které jí dodávala právě tato německá společnost (zpracované materiály se dále používaly při výrobě automobilového dílu s označením „C218“). Žalobkyně tuto „práci ve mzdě“ pro společnost Reiner Lasertec zajišťovala za cenu ve výši 0,15 EUR za minutu práce. V prosinci 2013 žalobkyně tento obchodní model změnila. Nově již jen nezpracovávala materiály pro Reiner Lasertec, ale naopak převzala její dřívější roli. Zajišťovala tedy kompletní výrobu automobilového dílu, který pak dodávala jako samostatný výrobce a konečný dodavatel.

Finanční úřad pro Jihočeský kraj (správce daně) však pojal podezření, že žalobkyně od ledna do listopadu 2013 podle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů dodávala služby tzv. spojené osobě za cenu nižší, než která by byla sjednána mezi nezávislými osobami. Po provedení daňové kontroly proto žalobkyni dodatečným platebním výměrem doměřil daň z příjmu právnických osob za zdaňovací období roku 2013 v částce 2 200 200 Kč. Žalobkyně též na základě dodatečného platebního výměru měla zaplatit penále ve výši 491 681 Kč. Proti dodatečnému platebnímu výměru žalobkyně podala odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 6. 2019 zamítl.

Žalobkyně však uspěla s žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který rozsudkem ze dne 20. 7. 2022, čj. 50 Af 14/2019-89, rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Daňové orgány podle krajského soudu neunesly břemeno tvrzení ani důkazní břemeno ohledně stanovení referenční ceny a rozdílu mezi sjednanou cenou a referenční cenou. Nevypořádaly se ani s argumentem žalobkyně, že sjednaná cena za služby poskytované společnosti Reiner Lasertec pokrývala veškeré její náklady, stejně jako přiměřený zisk. Nezvaly totiž dostatečně v potaz, že v řízené transakci vystupovala žalobkyně jako subdodavatel, zatímco v nezávislé transakci již působila jako samostatný výrobce.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Krajský soud podle něj překročil žalobní body, protože žalobkyně v žalobě nenamítala, že se stěžovatel nezabýval jejími argumenty ohledně toho, co vše pokrývala cena sjednaná s Reiner Lasertec. Na tyto argumenty daňové orgány ostatně reagovaly. Tato tvrzení žalobkyně byla relevantní až pro poslední podmínku pro úpravu základu daně podle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů. Dále stěžovatel tvrdil, že rozsah poskytovaných služeb v řízené i nezávislé transakci stanovily daňové orgány správně. Znovu vysvětlil, jakým způsobem určil referenční cenu a jak „očistil“ cenu nezávislé transakce od nákladů, které neobsahovala cena v rámci řízené transakce.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti znovu vytýkala daňovým orgánům, že „srovnávaly nesrovnatelné“ – tedy že porovnávaly její činnost a náklady jako subdodavatele s činností a náklady Reiner Lasertec jako konečného dodavatele. Reiner Lasertec ale jako konečný dodavatel měla na rozdíl od žalobkyně na starosti například vyjednávání se zákazníky. Z kalkulací Reiner Lasertec, které od ní žalobkyně převzala, též nelze dovozovat, jaké činnosti žalobkyně vykonávala a jaké náklady nesla před prosincem 2013. Neplatí z nich ani to, že by snad žalobkyně před prosincem 2013 společnosti Reiner Lasertec některé výkony či náklady neúčtovala. Žalobkyně také upozornila, že podle výpočtů daňových orgánů by měla jako pouhý výrobce ve mzdě dosahovat (na toto postavení ve výrobním řetězci) nevídaných zisků.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[9] Podle § 23 odst. 7 věty první zákona o daních z příjmů, *liší-li se ceny sjednané mezi spojenými osobami od cen, které by byly sjednány mezi nespojenými osobami v běžných obchodních vztazích za stejných nebo obdobných podmínek, a není-li tento rozdíl uspokojivě doložen, upraví se základ daně poplatníka o zjištěný rozdíl.*

[10] Aby mohl podle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů správce daně upravit daňovému subjektu základ daně, musí splnit následující tři podmínky. Zaprvé musí prokázat, že tzv. řízená transakce proběhla (a tzv. převodní či sjednaná cena byla dohodnuta) mezi spojenými osobami. Zadruhé musí správce daně prokázat, že převodní cena se liší od tzv. referenční ceny v nezávislé transakci, tedy ceny, *kteřá by byla sjednána mezi nezávislými osobami v běžných obchodních vztazích za stejných nebo obdobných podmínek.* V případě prvních dvou podmínek tedy břemeno tvrzení i důkazní břemeno tíží správce daně. Zatřetí musí dát správce daně daňovému subjektu příležitost, aby zjištěný rozdíl mezi převodní cenou a referenční cenou uspokojivě vysvětlil a doložil. Teprve v tento

moment přechází důkazní břemeno zpět na daňový subjekt (k tomu srov. rozsudky NSS ze dne 27. 1. 2011, čj. 7 Afs 74/2010-81, č. 2548/2012 Sb. NSS, I. *Českolipská*, nebo ze dne 13. 3. 2013, čj. 1 Afs 99/2012-52, *Goldfein CZ*, bod 14).

[11] V nynější věci není sporné, že žalobkyně a společnost Reiner Lasertec byly od ledna do listopadu 2013 osoby *ovládané stejnou ovládající osobou* (mateřskou společností Notos Beteiligung), byly tedy *spojenými osobami* podle § 23 odst. 7 písm. b) bodu 3 zákona o daních z příjmů. Naopak sporné je, zda daňové orgány splnily další podmínky nezbytné pro úpravu základu daně podle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů.

[12] Jak Nejvyšší správní soud výše naznačil, do listopadu 2013 žalobkyně působila pouze jako dlouhodobý subdodavatel sesterské společnosti Reiner Lasertec. Takto fungovala přinejmenším od roku 2008. Jiné odběratele neměla. Její zapojení do výrobního procesu spočívalo v „práci ve mzde“, tj. ve zpracování materiálů, které jí dodávala Reiner Lasertec, a to za cenu vypočtenou jako 0,15 EUR za minutu práce. Jak žalobkyně v nynější věci opakovaně uvedla, právě v roce 2013 se skupina, již byla součástí, dostala do problémů (mj. Reiner Lasertec ztratila odběratele a vstoupila do insolvence).

[13] Od prosince 2013 se postavení žalobkyně změnilo. Zatímco dříve jen zpracovávala materiály, které jí dodávala Reiner Lasertec, od konce roku 2013 v podstatě převzala její roli. Žalobkyně tedy nově zajišťovala celou výrobu konkrétního automobilového dílu C218 (její dřívější činnost byla jen částí výrobního procesu tohoto dílu), nakupovala materiály pro jeho zhotovení a především měla na starosti jeho prodej odběratelům (již mimo dřívější skupinu).

[14] Od společnosti Reiner Lasertec žalobkyně také převzala dokumenty s kalkulací cen, za které Reiner Lasertec dodávala finální výrobky svým zákazníkům (tabulky, ve kterých byla finální cena dílu C128 rozpočtena na různé výrobní a administrativní náklady či zamýšlenou ziskovou marži). Právě s pomocí těchto kalkulací stanovila ceny svému novému odběrateli, společnosti Boshoku Automotive Europe GmbH (sama žalobkyně k tomu v průběhu řízení uvedla, že použití těchto kalkulací bylo především akutním vyřešením otázky, jak si má nastavit ceny; k původním cenám účtovaným Reiner Lasertec si žalobkyně pouze vyjednala přírážku ve výši 3 % původní ceny automobilových dílů).

[15] Správce daně však pojal podezření, že do listopadu 2013 žalobkyně své služby poskytovala „pod cenou“. Správce nejprve hodlal upravit základ daně žalobkyně o zhruba 7,5 milionu Kč podle referenční ceny stanovené metodou TNMM (transakční metodou čistého rozpětí). Následně však (těž po výhradách žalobkyně) přistoupil k stanovení nové referenční ceny metodou CUP (srovnatelné nezávislé ceny). Správce při stanovení druhé referenční ceny porovnal *původní* transakci mezi žalobkyní a Reiner Lasertec (resp. poskytování služeb žalobkyní od ledna do listopadu 2013) s *následnou* transakcí mezi žalobkyní a Boshoku Automotive. Nezávislou transakcí s Boshoku Automotive se pak pokusil „očistit“ tak, aby porovnával jen srovnatelné činnosti, tedy tu část výroby, kterou žalobkyně zajišťovala i před prosincem 2013 (podstatnou částí sporu je přitom otázka, zda se to stěžovateli podařilo). A dospěl k závěru, že žalobkyně své služby společnosti Reiner Lasertec do listopadu 2013 skutečně poskytovala „pod cenou“, tj. za nižší cenu, než která by byla sjednána za obdobných podmínek mezi nezávislými osobami. Zjištěný rozdíl v cenách podle správce žalobkyně nedokázala přesvědčivě vysvětlit. Stěžovatel pak postup správce potvrdil.

[16] Podle Nejvyššího správního soudu však krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele správně. Nejvyšší správní soud sice jeho úvahy v některých ohledech upřesňuje, krajský soud ale správně identifikoval problémy v postupu daňových orgánů (Nejvyšší správní soud se pouze těmito otázkami zabývá v opačném pořadí, než činil krajský soud, aby odůvodnění rozsudku lépe navazovalo na jednotlivé podmínky pro úpravu základu daně popsané výše). Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabývá otázkou, zda daňové orgány správně stanovily referenční cenu (III.A). Následně řeší, zda se daňové orgány dostatečně vypořádaly s argumentací žalobkyně ohledně toho, za jakých podmínek probíhala řízená transakce (III.B).

[17] Nejvyšší správní soud též podotýká, že stěžovatel podal poměrně obsáhlou a podrobnou kasační stížnost, ve které však mnohdy uplatňuje jen formální a navíc zjevně nedůvodné argumenty (např. opakovaně krajskému soudu vytýká, že překročil žalobní body – k tomu viz níže), případně opakuje a reprodukuje celé části napadeného rozhodnutí. Naopak na výhrady krajského soudu mnohdy vůbec nereaguje. Nejvyšší správní soud se tedy

pokusil strukturu svého odůvodnění co nejvíce zpřehlednit a především se nevypořádával s každou dílčí námitkou – naopak proti nim postavil svůj vlastní právní názor, který pokrývá jádro věci (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, č. 26/2009 Sb. ÚS, bod 68).

III.A Daňové orgány nestanovily referenční cenu správně

[18] Nejprve se tedy Nejvyšší správní soud zabýval kasačními námitkami ohledně druhé podmínky pro úpravu základu daně podle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů. Především se zabýval otázkou, zda při stanovení referenční ceny daňové orgány vybraly srovnatelnou nezávislou transakci, kterou bylo možné pro určení referenční ceny příležitostně upravit.

[19] Aby mohl správce daně stanovit rozdíl mezi sjednanou a referenční cenou, musí nejprve zjistit samotnou sjednanou cenu. To pochopitelně problém nebývá. Správce daně však také tíží důkazní břemeno ohledně situace „za které sjednávaly cenu spojené osoby“. V případě nejasností „ohledně rozhodných aspektů [...] musí správce daně vycházet z takových skutkových závěrů, které jsou v dané konkrétní skutkové konstelaci pro daňový subjekt nejvýhodnější“ (srov. opět rozsudek ve věci *1. Českolipská* a na něj navazující rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2022, čj. 10 Afs 453/2021-66, bod 36).

[20] Dále musí správce daně určit referenční cenu, o které již Nejvyšší správní soud mnohokrát uvedl, že „je v podstatě simulace ceny vytvořená na základě úvahy, jakou cenu by za situace shodné se situací spojených osob tyto osoby sjednaly, nebyly-li by spojené a měly-li by mezi sebou běžné obchodní vztahy“ (opět rozsudek ve věci *1. Českolipská* a rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2009, čj. 8 Afs 80/2007-105, č. 1852/2009 Sb. NSS). Právě k jednotlivým krokům při určování referenční ceny se váže řada dalších pokynů plynoucích z judikatury Nejvyššího správního soudu.

[21] Předně je pod drobnohledem už výběr nezávislých transakcí, se kterými chce správce daně srovnávat řízenou transakci: výběr nezávislých transakcí a, nebudou-li plně srovnatelné, příslušný způsob jejich korekce je nutné učinit na základě objektivních, spravedlivých a přezkoumatelných kritérií (srov. rozsudek čj. 8 Afs 80/2007-105). Při stanovení referenční ceny musí daňové orgány vycházet primárně z existujících nezávislých transakcí, které jsou alespoň v jádru srovnatelné s transakcí řízenou. S určením referenční ceny při neexistenci alespoň v jádru srovnatelných transakcí na základě *hypotetického odhadu* totiž zákon nepočítá (rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, čj. 9 Afs 232/2018-63, *Automotoklub Masarykův okruh*, bod 24; právní názor potvrzen např. rozsudky ze dne 23. 7. 2021, čj. 2 Afs 148/2020-37, *LCN GROUP*, bod 26 a násl., resp. ze dne 27. 10. 2022, čj. 5 Afs 141/2021-37, *HPI - CZ*, body 32 až 36). Okruh nezávislých transakcí, z nichž lze při určení referenční ceny vyjít, je ale značně široký. Nelze z něj bez dalšího vyloučit např. nezávislou transakci uzavřenou v jiném časovém období či z jiné země – případné rozdíly lze korigovat (rozsudek ve věci *Automotoklub Masarykův okruh*, bod 23).

[22] Vedle pokynů pro určení a případnou korekci nezávislých transakcí (o které jde nyní především) z judikatury plyne, že podle „objektivních, spravedlivých a přezkoumatelných“ kritérií musí daňové orgány zvolit též příslušnou metodu srovnání (rozsudek NSS ze dne 23. 1. 2013, čj. 1 Afs 101/2012-31, *FISH MARKET*, bod 36), případně použít vícero relevantních metod současně (rozsudek ve věci *Automotoklub Masarykův okruh*, bod 23). Rovněž musí případně zdůvodnit, proč nebylo možné použít metodu preferovanou daňovým subjektem (rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2020, čj. 7 Afs 472/2018-57, *DENSO MANUFACTURING CZECH*, bod 28). Pochopitelně nesmí zapomenout na základní zásady daňového řízení, v pochybnostech o skutkových závěrech je nutné vycházet z těch, které jsou pro daňový subjekt nejvýhodnější (srov. opět rozsudky čj. 8 Afs 80/2007-105 a ve věci *1. Českolipská*).

[23] Jádro problému, který v postupu stěžovatele viděl krajský soud (a stejně tak žalobkyně), spočívá v tom, že pro stanovení referenční ceny si stěžovatel vybral *jedinou* nezávislou transakci, která sice částečně zahrnovala činnost, které byly předmětem řízené transakce, ale ve které žalobkyně *vystupovala v jiné roli než v řízené transakci*.

[24] Krajský soud stěžovateli v podstatě vytkl, že dostatečně nepřihlédl ke všem rozdílům mezi řízenou a nezávislou transakcí. Opakovaně zdůraznil, že žalobkyně v nezávislé transakci vystupovala jako konečný dodavatel celého výrobku a její činnost tak logicky musela mít vyšší přidanou hodnotu. Stěžovatel přesto dovodil, že v řízené transakci měla mít žalobkyně např. stejnou ziskovou marži, režijní, administrativní či správní náklady jako

v nezávislé transakci. Nezabýval se ale již tím, zda by za takto upravené (vyšší) ceny žalobkyně vůbec zvládla své subdodavatelské služby nabízet, ani nezkoumal podobné subdodavatelské transakce (srov. body 54 až 55 rozsudku krajského soudu).

[25] Proti tomu se stěžovatel bránil jednak tvrzením, že krajský soud překročil žalobní body, jednak opakovaným vysvětlením svého postupu. Uvedl, že ke změně obchodního modelu žalobkyně přihlédl, např. nezávislou transakci „očistil“ od jakéhokoli vlivu nákladů na materiály, které do listopadu 2013 žalobkyně nenesla. Pro porovnání též pečlivě zvolil jen činnosti, které žalobkyně prokazatelně v řízené transakci pro Reiner Lasertec prováděla. Tyto námitky však nejsou důvodné.

[26] V první řadě Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tím, že snad krajský soud překročil žalobní body v rozporu s § 75 odst. 2 s. ř. s. Žalobkyně před krajským soudem vznesla námitky, které opakuje již od daňového řízení. Krajský soud je vzal v úvahu a posoudil podle nich napadené rozhodnutí. Jen z toho, že krajský soud např. použil jinou formulaci než žaloba nebo žalobní námitku vztáhl na konkrétní část napadeného rozhodnutí, nelze dovozovat překročení žalobních bodů.

[27] Pokud jde o věcné výhrady, Nejvyšší správní soud upozorňuje, že krajský soud stěžovateli vytkl již to, že při stanovení referenční ceny nezkoumal další podobné subdodavatelské transakce (byť tak učinil v podstatě „uprostřed“ dalších výhrad, srov. konec bodu 54 napadeného rozsudku). K této výtce krajského soudu je užitečné připomenout, že judikatura k stanovení referenční ceny pravidelně pracuje s tím, že daňové orgány vycházejí z *intervalu* cen (srov. např. rozsudek čj. 8 Afs 80/2007-105). Tedy, že s řízenou transakcí srovnávají více než jednu nezávislou transakci. Nejvyšší správní soud dokonce opakovaně výslovně uvedl, že „*při určení referenční ceny by měl správce daně vyjít z určitého cenového intervalu, tedy srovnat transakci provedenou žalobcem s více než jednou transakcí mezi nezávislými osobami*“ (srov. rozsudky ze dne 21. 3. 2018, čj. 1 Afs 143/2017-32, bod 26, a ze dne 25. 4. 2018, čj. 3 Afs 105/2017-22, bod 22). Obecně sice platí, že čím podobnější si srovnávané transakce a okolnosti jejich uskutečnění jsou, tím může být jejich vzorek menší (v případě totožných okolností dokonce mohou stačit i dvě nezávislé transakce, srov. rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2020, čj. 4 Afs 125/2020-61, *Těžká mechanizace*, bod 27). Výběr nezávislé transakce v nynější věci je tedy problematický už tím, že stěžovatel zvolil jedinou transakci.

[28] Pokud jde dále o korekci samotné zvolené transakce, Nejvyšší správní soud sdílí výhrady krajského soudu, že stěžovatel při stanovení referenční ceny nevzal dostatečně v potaz rozdíl mezi postavením žalobkyně v řízené a v nezávislé transakci. V první z nich žalobkyně jako subdodavatelka poskytovala úzce vymezené služby, v druhé jako finální dodavatel zajišťovala výrobu celého automobilového dílu.

[29] V nejobecnější rovině Nejvyšší správní soud uznává, že jako nezávislá transakce *může* při stanovení referenční ceny sloužit i taková transakce, která je svým předmětem širší než řízená transakce a předmět řízené transakce v sobě zahrnuje (tedy např. i nynější nezávislá transakce). Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, okruh transakcí, které lze pro srovnání využít, je široký (srov. bod [21]). Nejvyšší správní soud šel koneckonců v minulosti dokonce tak daleko, že daňovým orgánům umožnil jako *nezávislou* transakci použít transakci *mezi spojenými* osobami, avšak s cenou určenou znaleckým posudkem (srov. již výše citované rozsudky čj. 1 Afs 143/2017-32, bod 26, a čj. 3 Afs 105/2017-22, bod 22).

[30] I taková nezávislá transakce ale musí být *alespoň v jádru srovnatelná s řízenou transakcí*. Musí být alespoň *způsobilá* k následné korekci. Co znamená srovnatelnost *alespoň v jádru*, je pochopitelně nutné určit případ od případu. Obecně lze ale říct, že předmět řízené transakce musí v rámci širší nezávislé transakce představovat její podstatnou součást – tak, aby cena nezávislé transakce byla dohodnuta právě s ohledem na něj. Pokud by předmět řízené transakce představoval jenom marginální, nevýznamnou část v rámci širší nezávislé transakce, stala by se tato transakce nepoužitelnou. Podobně důležité je, aby se zásadním způsobem nelišilo postavení stran širší nezávislé transakce, především té, které odpovídá postavení daňového subjektu v rámci řízené transakce. Teprve za splnění těchto předpokladů totiž bude mít korekce nezávislé transakce nějaký smysl – jinak by totiž daňové orgány fakticky určovaly referenční cenu jen hypotetickým odhadem, který však § 23 odst. 7 zákona o dani z příjmů nepředpokládá (srov. opět bod [21] výše a rozsudek ve věci *Automotoklub Masarykův okruh*).

[31] V nynější věci však není jasné, zda použitá nezávislá transakce je vůbec *v jádru srovnatelná* s řízenou transakcí a zda lze vůbec smysluplně provést korekci nezávislé transakce.

[32] Jak zdůraznil krajský soud a Nejvyšší správní soud vysvětloval výše, postavení žalobkyně v řízené transakci a nezávislé transakci bylo podstatně odlišné. Na jedné straně byla žalobkyně subdodavatelkou „pracující“ pro Reiner Lasertec, zajišťující jedinou činnost, za běžných okolností v postavení prakticky bez rizika (což uznal i stěžovatel). Na straně druhé již žalobkyně zajišťovala celou výrobu dílu C218 a tedy (patrně) podstatně širší okruh činností. Navíc nesla veškeré riziko, které je s takovým postavením spojeno. Pak ale Nejvyšší správní soud souhlasí s žalobkyní, že z povahy věci nemohou být v těchto dvou situacích stejné např. ziskové marže nebo různé související náklady (i kdyby byly vyjádřeny procentuálně, jako v případě kalkulací Reiner Lasertec použitých žalobkyní pro nezávislou transakci). Budou totiž ovlivněny jednak jiným „rizikovým profilem“ celé transakce, jednak velikostí nezávislé transakce.

[33] Daňové orgány však výše popsaný rozdíl mezi oběma situacemi nevzaly dostatečně v úvahu. Dobře je to vidět právě na tom, jak správce daně (a jeho postup následně posvětil stěžovatel) sestavoval referenční cenu. Vzal si tabulky s kalkulacemi ceny Reiner Lasertec použité též v nezávislé transakci a začal jednotlivé položky těchto tabulek z podstatné části automaticky „překlopovat“ do nově vytvářené referenční ceny.

[34] Nejvyšší správní soud přitom zdůrazňuje, že tabulky s kalkulacemi jsou pořád jenom interním dokumentem jednoho daňového subjektu používaným pro cenotvorbu. Neplatí z nich automaticky, že stejnou strukturu ceny používají i jiné daňové subjekty (např. žalobkyně v pozici subdodavatelky). Daňové orgány se až příliš zaměřily na skutečnost, že v kalkulacích Reiner Lasertec byla cena položky „mzdové náklady“ stanovena na 0,15 EUR za minutu – tedy stejnou částku, za kterou žalobkyně Reiner Lasertec prodávala své služby v rámci řízené transakce. Z toho si pak utvořily názor, že cena 0,15 EUR za minutu práce také *v řízené transakci* pokrývala pouze mzdové náklady (vysvětlením poměrů žalobkyně během řízené transakce se soud věnuje níže v části III.B). Tento názor ale jednak nepůsobí přesvědčivě, jednak (a především) nechává otázku srovnatelnosti nezávislé transakce nedořešenou.

[35] Zcela konkrétně to jde vidět na příkladu tří položek z kalkulací Reiner Lasertec – ziskové marže, režijních nákladů a administrativních nákladů. Jak uvedl správce daně v přehledu kalkulace ve zprávě o daňové kontrole, Reiner Lasertec v kalkulaci dílu C218 stanovila předpokládaný zisk, režijní náklady a administrativní náklady vždy v procentech odvozených od různých kombinací dalších nákladů (např. na mzdy). Dále však správce daně tyto položky skutečně bez jakékoli podstatné úpravy použil při výpočtu referenční ceny (ve zprávě o daňové kontrole v podstatě přepočel cenu služeb v řízené transakci za každý měsíc tak, aby do ní nově promítl 4% ziskovou marži, 10% režijní náklady a 10,8% administrativní náklady).

[36] Také kvůli tomuto postupu referenční cena nemůže obstát. Krajský soud přitom na problematické „překlopení“ ziskové marže, režijních a administrativních nákladů výslovně upozornil (srov. bod 55 napadeného rozsudku), kasační námitky se ale s těmito výtkami míjí. Nejvyšší správní soud uznává, že daňové orgány správně z referenční ceny vyloučily např. vliv „materiálových nákladů“ (tedy nákupu materiálu a všech souvisejících nákladů). Nebo že se v maximální možné míře při „čištění“ nezávislé transakce snažily soustředit jen na ty činnosti, které žalobkyně prokazatelně v rámci řízené transakce zajišťovala (stranou Nejvyšší správní soud nechává otázku nákladů na použití strojů, kterou se krajský soud detailněji nezabýval). Tyto dílčí kroky však samy o sobě nemožou z prodeje dílu C218 žalobkyní od prosince 2013 udělat transakci *v jádru srovnatelnou s řízenou transakcí*.

[37] Stejně tak Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že pochybnosti o srovnatelnosti transakce a správném stanovení referenční ceny částečně budí i porovnání první referenční ceny a druhé, tj. nyní posuzované referenční ceny. Po stanovení první referenční ceny (jejíž správnost nicméně Nejvyšší správní soud nyní nezkontroluje) bylo potřeba upravit základ daně žalobkyně o zhruba 7,5 milionu Kč (první referenční cena byla zjištěna metodou TMNN, tedy zjednodušeně porovnáním zisku vícero srovnatelných subjektů). U druhé referenční ceny je přitom chybějící část základu daně skoro trojnásobná (cca 21,5 milionu Kč). Vysvětlení ze strany stěžovatele, že jde „jen“ o důsledek použití jiné, a navíc přesnější metody stanovení referenční ceny, ale vzhledem k výše identifikovaným chybám daňových orgánů nemůže obstát.

[38] Ve výsledku tedy stanovení referenční ceny trpí hned dvěma problémy. Zaprvé, stěžovatel pro její určení zvolil jen jednu nezávislou transakci. Zadruhé, u zvolené transakce není jasné, zda je vůbec *v jádru srovnatelná* s řízenou transakcí a zda jde smysluplně provést její korekce pro stanovení referenční ceny. Již na základě těchto důvodů mohl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit. Nejvyšší správní soud se nicméně dále věnuje ještě otázkám, které (jak jinak stěžovatel správně uvádí) souvisí s poslední podmínkou pro úpravu základu daně z příjmů podle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů.

III.B Daňové orgány se nevypořádaly s vysvětlením, které žalobkyně poskytla k rozdílu mezi cenami

[39] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami ohledně třetí podmínky pro úpravu základu daně podle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů. Ty se týkají otázky, jaké náklady žalobkyně pokrývala cena 0,15 EUR sjednaná v rámci řízené transakce a zda žalobkyně své tehdejší poměry vysvětlila.

[40] Krajský soud stěžovateli vytkl, že se v podstatě nezabýval vysvětlením žalobkyně k rozdílu mezi sjednanou a referenční cenou. Žalobkyně totiž již v průběhu daňové kontroly poskytla obsáhlé vysvětlení, kde mimo jiné uvedla jednotlivé náklady pokryté cenou 0,15 EUR v roce 2013. Daňové orgány na to reagovaly v podstatě jen odkazem na tabulky s kalkulací Reiner Lasertec (srov. body 52 až 53 napadeného rozsudku).

[41] Na rozsudek krajského soudu reagoval stěžovatel výtkou, že krajský soud opět překročil žalobní body. Rovněž uvedl podrobný popis jednotlivých částí napadeného rozhodnutí, kde se stěžovatel vysvětlením žalobkyně údajně zabýval. Ač je nutné argumentaci krajského soudu mírně upřesnit, ani tyto kasační námitky nejsou důvodné.

[42] V únoru 2016 správce daně poprvé vyzval žalobkyni, aby vysvětlila rozdíl mezi sjednanou cenou a první referenční cenou (tehdy stanovenou ještě podle jiné metody než v napadeném rozhodnutí). Žalobkyně na tuto výzvu reagovala obsáhlým podáním ze dne 29. 4. 2016, kde popsala celou řadu aspektů svého podnikání.

[43] Mimo jiné žalobkyně rozvedla jednotlivé náklady (mzdy, nájem, energie atd.), které jí cena 0,15 EUR za minutu práce v roce 2013 měla pokrýt s tím, že pro tento rok předpokládala zisk ve výši 3,6 %. Tohoto zisku sice nedosáhla, ale proto, že Reiner Lasertec v průběhu roku „padla“ a žalobkyně musela převzít její postavení. Taktéž vysvětlila, že i se stálou cenou 0,15 EUR za minutu práce byla od roku 2008 vždy (mimo krizový rok 2009 a právě rok 2013) schopna dosáhnout zisku, například díky postupnému zvýšení objemu práce. Dokonce ve vyjádření popsala, proč na ni negativně nedopadají některé trendy jako např. zvyšování ceny práce (protože růst mezd v průměru „táhli“ vysoce kvalifikovaní zaměstnanci). Je nutné uznat, že na podobnou výzvu po stanovení druhé referenční ceny žalobkyně poměrně nešťastně nereagovala. K tomuto vysvětlení se však vrátila hned v odvolání a následně v podáních ke správním soudům.

[44] Krajský soud však rozhodl správně. V prvé řadě ani zde nepřekročil žalobní body, pouze žalobní body pojmenoval jinak a přenesl je blíže do kontextu nynější věci. A rovněž korektně rozhodl, že se stěžovatel s vysvětlením žalobkyně nevypořádal – byť je přesnější říct, že se nevypořádal *dostatečně a přesvědčivě*, spíše než že se nevypořádal *vůbec*.

[45] Stěžovatel v napadeném rozhodnutí použil dva argumenty, které alespoň věcně směřují k tvrzením žalobkyně. Jednak vysvětlení žalobkyně hned třikrát (body 68, 81 a 107 napadeného rozhodnutí) kontroval údajem, že přes plánovanou ziskovou marži 3,6 % v roce 2013 dosáhla ztráty přes 10 %. Tím ale jen narazil na další část vysvětlení, ve které žalobkyně tuto ztrátu obhajovala – a koneckonců, k nucené změně jejího obchodního modelu v roce 2013 skutečně došlo. Pak stěžovatel tvrdil (bod 64 tamtéž), že žalobkyně do sjednané ceny nepromítla náklady na použití strojů – na podporu tohoto tvrzení ale odkázal na podání čj. 2192394/16 v daňovém spisu. Jde o odpovědi žalobkyně na otázky stěžovatele, mezi kterými výslovně odpovídá, že všechny náklady na používané stroje do ceny účtované Reiner Lasertec promítla. Dále už skutečně stěžovatel hlavně odkazoval na tabulky vytvořené Reiner Lasertec. A zatímco výše byl Nejvyšší správní soud schopen se v kalkulacích této společnosti částečně zorientovat, jejich významu pro vysvětlení poměrů žalobkyně a rozdílu mezi sjednanou a referenční cenou rozumět nelze.

Ochrana spotřebitele: hledisko průměrného spotřebitele; zákaz uvedení na trh, distribuce nebo použití výrobků z důvodu používání nekalé obchodní praktiky; klamavé praktiky

k § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci

k § 4 odst. 1 a § 5 odst. 2 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele

I. Pokud Česká obchodní inspekce ukládá prodávajícímu zákaz uvedení na trh, distribuce včetně nákupu, dodávky, prodeje nebo použití výrobků do zjednání nápravy podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, proto, že prodávající používá vůči spotřebitelům nekalou obchodní praktiku podle § 4 odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, musí i v tomto případě při hodnocení obchodní praktiky jako nekalé vycházet z hlediska průměrného spotřebitele.

II. Pokud chce Česká obchodní inspekce označit jednání prodávajícího za nekalou obchodní praktiku v podobě tzv. klamavého konání podle § 5 odst. 2 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, tedy obchodní praktiku, která obsahuje jinak pravdivou informaci (či pravdivé informace) o výrobku či službě, musí přehledně vysvětlit, které další prvky dané obchodní praktiky nad pravdivou informací převažují, případně proč je obchodní praktika jako celek nekalá.

III. Hodnocení, jak potenciální nekalá obchodní praktika podle § 4 odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, působí na průměrného spotřebitele, nemůže Česká obchodní inspekce nahradit spotřebitelskými podněty či stížnostmi spotřebitelů na jednání prodávajícího, i když se týkají této obchodní praktiky.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2023, čj. 10 As 313/2022-54)

Prejudikatura: č. 4463/2023 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 13. 1. 2000, *Estée Lauder* (C-220/98), ze dne 9. 11. 2010, *Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag* (C-540/08), ze dne 26. 10. 2016, *Canal Digital Danmark* (C-611/14), ze dne 13. 9. 2018, *Wind Tre a Vodafone Italia* (C-54/17 a C-55/17), ze dne 3. 2. 2021, *Stichting Waternet* (C-922/19).

Věc: PHARMAWEX, s. r. o., proti České obchodní inspekci, inspektorátu pro kraj Královehradecký a Pardubický, o zákaz uvedení na trh, distribuce, nebo použití výrobků, o kasační stížnosti žalobkyně.

Jedním z nástrojů, které Česká obchodní inspekce využívá pro boj s nekalými obchodními praktikami podle zákona o ochraně spotřebitele, je i dočasný *zákaz uvedení na trh, distribuce včetně nákupu, dodávky, prodeje nebo použití výrobků* podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o České obchodní inspekci. Na rozdíl od běžného řízení o přestupku podle zákona o ochraně spotřebitele může tímto zákazem *bezprostředně* reagovat na nekalé obchodní praktiky. Nejvyšší správní soud v této věci dospěl k závěru, že i v takovém případě Česká obchodní inspekce musí při použití tohoto zákazu pracovat při vymezení nekalé obchodní praktiky s hlediskem tzv. *průměrného spotřebitele*.

Žalobkyně nabízela na začátku roku 2021 respirátory označené „PHARMAWEX R01“. Na obalu krabičky s respirátory byla v kruhu znázorněna česká vlajka spolu s nápisem „*vyvinuto v České republice*“. Stejnou kombinaci vlajky a nápisu měla žalobkyně na svých internetových stránkách. Tam rovněž uváděla informaci, že respirátory byly „*vyvinuty v České republice*“, aby splňovaly „*nejpřísnější evropskou normu EN 149:2001+A1:2009*“. Respirátory byly vyrobeny v Číně (což na zadní straně obalu a na internetových stránkách také uváděla).

Žalovaná, která u žalobkyně na jaře 2021 prováděla kontrolu, považovala použití české vlajky v kombinaci s nápisem „*vyvinuto v České republice*“ za klamavé sdělení informace o zeměpisném původu výrobku v rozporu se zákonem o ochraně spotřebitele. Proto dne 17. 3. 2021 vydala toto opatření podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o České obchodní inspekci: „*Zákaz do doby zjednání nápravy uvedení na trh, distribuce včetně nákupu, dodávky, prodeje nebo použití výrobků týkající se výrobků respirátor PHARMAWEX R01, které neodpovídají požadavkům zvláštních předpisů (§ 4 odst. 4 ve spojení s § 5 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele), jelikož označení na obalu výrobku (státní vlajka České republiky a text ‚vyvinuto v České republice‘ v kruhu, viz příloha č. 1 v počtu 3 listy),*

přičemž obal je nedílnou součástí výrobku, který slouží k ochraně a prezentaci výrobku, lze považovat za klamavé, a to obledně hlavních znaků výrobku zeměpisného původu výrobku.“

Proti tomu se žalobkyně bránila námitkami, které zamítl ředitel inspektorátu žalované. Žalovaná v rozhodnutí o námitkách ze dne 21. 4. 2021 opatření blíže odůvodnila tím, že nabízení respirátorů s výše popsaným prvkem porušovalo zákaz užívání nekalých obchodních praktik podle § 4 odst. 4 a § 5 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele. Označení „*vyvinuto v České republice*“ ve spojení s českou vlajkou, byť jinak pravdivé, mohlo ve spotřebitelích vyvolat mylný dojem o jednom z hlavních znaků výrobku, jeho zeměpisném původu (bez ohledu na to, že např. na zadní straně obalu bylo jinak uvedeno, že respirátory byly skutečně vyrobeny v Číně). Žalovaná reagovala též na podněty několika spotřebitelů, kteří kritizovali označení respirátorů. Žalobkyně následně neuspěla ani s žalobou podanou ke Krajskému soudu v Hradci Králové, který závěry žalované potvrdil svým rozsudkem ze dne 22. 9. 2022, čj. 30 A 53/2021-151.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Vymezila se jak proti průběhu kontroly, která vedla k uložení zákazu, tak proti věcným závěrům žalované. Používání sporného označení není dle stěžovatelky nekalou obchodní praktikou. Mezi výrazy „*vyvinout*“ a „*vyrobit*“ je zásadní rozdíl, který průměrný spotřebitel rozezná. Spotřebitelé navíc byli informováni, že respirátory byly vyrobeny v Číně. Stěžovatelka zpochybňovala také relevanci spotřebitelských podnětů. Pouhá skutečnost, že několik málo spotřebitelů podalo podnět k žalované, nemůže automaticky založit porušení zákona o ochraně spotřebitele. Samotné opatření bylo podle stěžovatelky příliš tvrdé, žalovaná stěžovatelce v podstatě znemožnila s respirátory jakkoli nakládat.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti nesoehlasila s tím, že by nějak pochybila v průběhu správního řízení. Stěžovatelka bagatelizovala podobu nabídky, kterou činila spotřebitelům. Problém podle žalované nespočívá jen v uvedení slova „*vyvinuto*“, případně v kombinaci s českou vlajkou. Znaků nekalé obchodní praktiky bylo více. V případě nabídky byly systematicky zdůrazňovány informace (být pravdivé) a jiné znaky, které mohou uvést průměrného spotřebitele v omyl ohledně zeměpisného původu zboží. Spotřebitel bude v případě nabídky zboží, jako jsou respirátory, vycházet z informací v nabídce a způsobu, jakým jsou podány. Nebude pátrat po tom, kde jsou výrobky vyvinuty či vyrobeny. Průměrný spotřebitel má navíc o specifických výrobcích jako respirátory jen nízké povědomí. K otázce přiměřenosti zákazu pak žalovaná dodala, že při uložení opatření podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o České obchodní inspekci neměla možnost volit mezi jednotlivými „*částmi opatření*“.

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

Z odůvodnění:

(...)

III.B K věcným výhradám stěžovatelky

[18] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval věcnými výhradami proti opatření. Pro větší přehlednost Nejvyšší správní soud rozděluje další odůvodnění do tří částí. Nejprve obecně vysvětluje, že pokud Česká obchodní inspekce zákazem podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o České obchodní inspekci postihuje nekalou obchodní praktiku podle zákona o ochraně spotřebitele, musí pracovat s hlediskem tzv. *průměrného spotřebitele (III.B.1)*. Poté se Nejvyšší správní soud věnuje otázce, zda žalovaná v napadeném rozhodnutí tento koncept použila, resp. zda s ohledem na hledisko *průměrného spotřebitele* může rozhodnutí obstát (*III.B.2*). Nakonec Nejvyšší správní soud řeší, jaký význam mohly mít podněty spotřebitelů (*III.B.3*).

III.B.1 Opatření podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o České obchodní inspekci a hledisko průměrného spotřebitele

[19] Žalovaná v nynější věci postupovala podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o České obchodní inspekci. Podle něj *inspektor na základě provedené kontroly zakáže až do doby zjednání nápravy uvedení na trh, distribuci včetně nákupu, dodávky, prodeje nebo použití výrobků, které neodpovídají požadavkům zvláštních právních předpisů pro činnosti uvedené v § 2 [tedy např. nabídku či prodej výrobků], nebo které byly neoprávněně nebo klamavě opatřeny označením stanoveným zvláštním právním předpisem.*

[20] Opatření podle § 7 odst. 1 zákona o České obchodní inspekci umožňuje inspektorům žalované reagovat bezprostředně na porušování zvláštních právních předpisů, na jejichž dodržování dohlíží. Podle § 7 odst. 2 zákona o České obchodní inspekci tento zákaz *oznámí inspektor ústně kontrolované nebo zúčastněné osobě a neprodleně o něm učiní písemný záznam. Inspektor bez zbytečného odkladu doručí kopii písemného záznamu kontrolované osobě.* Kontrolovaná osoba poté musí zjednat nápravu (či se případně proti zakazu bránit námitkami podle § 7 odst. 3 zákona o České obchodní inspekci, které nicméně nemají odkladný účinek). Porušení uloženého zakazu je pak přestupkem podle § 9 odst. 1 písm. b) zákona o České obchodní inspekci, za který může žalovaná podle § 9 odst. 4 téhož zákona uložit pokutu do výše 1 000 000 Kč.

[21] Opatření podle § 7 odst. 1 zákona o České obchodní inspekci je ale jen nástrojem. Kdy jej mohou inspektoři žalované použít, závisí vždy na zvláštních právních předpisech. Protože tímto zvláštním právním předpisem je zde zákon o ochraně spotřebitele, zákonnost napadeného rozhodnutí závisí právě na tom, zda stěžovatelka porušila tento předpis.

[22] Žalovaná výše popsaným zákazem postihla tvrzené porušení § 4 odst. 4 a § 5 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele. Zákon o ochraně spotřebitele v § 4 odst. 1 uvádí, že nekalou obchodní praktikou je obecně obchodní praktika, která je *v rozporu s požadavky odborné péče a podstatně narušuje nebo je způsobilá podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele, kterému je určena, nebo který je jejím působením vystaven, ve vztahu k výrobku nebo službě. Je-li obchodní praktika zaměřena na určitou skupinu spotřebitelů, posuzuje se podle průměrného člena této skupiny.* Podle § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele se užívání nekalých obchodních praktik zakazuje před rozhodnutím *ohledně koupě, v průběhu rozhodování a po učinění rozhodnutí.*

[23] Podle § 5 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele (ve znění účinném od 28. 12. 2015) se pak za nekalou obchodní praktiku považuje také klamavé konání v podobě obchodní praktiky *obsahující pravdivou informaci, jestliže vede nebo může vést spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil, pokud jakýmkoli způsobem uvádí nebo je schopna uvést spotřebitele v omyl ohledně hlavních znaků výrobku nebo služby* jako jsou údaje mimo jiné též *o zeměpisném nebo obchodním původu.*

[24] Ačkoli zákon o ochraně spotřebitele výslovně tento pojem nezmiňuje, při zkoumání, zda se stěžovatelka jako prodávající [§ 2 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele] dopustila nekalé obchodní praktiky, resp. klamavého konání podle tohoto zákona, je vždy třeba pracovat s pojmem *průměrného spotřebitele*. A to už jen proto, že zákon o ochraně spotřebitele provádí do českého práva směrnici Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu, která je na tomto konceptu postavena (srov. rozsudek ze dne 22. 2. 2023, čj. 10 As 214/2022-44, č. 4463/2023 Sb. NSS, *Mipam bio*, bod 14).

[25] Směrnice 2005/29/ES harmonizuje pravidla vnitřního trhu Unie a vyvažuje ochranu spotřebitele a volný pohyb zboží a služeb (srov. odůvodnění směrnice a její čl. 1). Členské státy tedy mimo výjimky (např. ve vztahu k finančním službám čl. 3 odst. 9 směrnice) nemohou zavést přísnější pravidla, aby ještě více chránily spotřebitele (srov. shodně rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 9. 11. 2010, *Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag*, C-540/08, bod 30).

[26] Hledisko *průměrného spotřebitele* je ve své podstatě jedním z nástrojů, jak cíle směrnice naplnit. Právě s odkazem na *průměrného spotřebitele* definuje směrnice 2005/29/ES zakázané obchodní praktiky, o které v nynější věci jde. Podle čl. 5 odst. 2 písm. b) směrnice je obecně nekalou obchodní praktikou obchodní praktika, která mj. *podstatně narušuje nebo je schopná podstatně narušit ekonomické chování průměrného spotřebitele, který je jejím působením vystaven nebo kterému je určena.* Za nekalou obchodní praktiku směrnice považuje též klamavé jednání, kterým je podle čl. 6 odst. 1 směrnice též praktika, která *jakýmkoli způsobem, včetně celkového předvedení, uvádí nebo je schopna uvést průměrného spotřebitele v omyl* mj. k otázce zeměpisného nebo obchodního původu výrobku, *i když informace jsou věcně správné, což vede nebo může vést k rozhodnutí spotřebitele o obchodní transakci, které by jinak neučinil.*

[27] Jak přímo k čl. 6 odst. 1 směrnice 2005/29/ES uvedl Soudní dvůr, „*znaky klamavé obchodní praktiky, které jsou uvedeny ve zmíněném ustanovení, jsou formulovány hlavně z hlediska spotřebitele jakožto adresáta nekalých obchodních praktik*“ (rozsudek ze dne 26. 10. 2016, *Canal Digital Danmark*, C-611/14, bod 38).

[28] Pro oblast nekalých obchodních praktik je dnes pojem průměrného spotřebitele kodifikován v bodu 18 odůvodnění směrnice 2005/29/ES, dle něhož průměrný spotřebitel *má dostatek informací a je v rozumné míře pozorný a opatrný, s ohledem na sociální, kulturní a jazykové faktory, jak je vykládán Soudním dvorem*. Právě s touto definicí pracuje též aktuální judikatura Soudního dvora (srov. např. rozsudek ze dne 3. 2. 2021, *Stichting Waternet*, C-922/19, bod 57).

[29] Podle bodu 18 odůvodnění směrnice 2005/29/ES také platí, že *pojem průměrného spotřebitele není statistickým pojmem. Pro stanovení typické reakce průměrného spotřebitele v daném případě budou muset vnitrostátní soudy a orgány vycházet z vlastního úsudku, s přihlédnutím k judikatuře Soudního dvora*. Je tedy na žalované a správních soudech, aby určily reakci průměrného spotřebitele v konkrétních okolnostech (tedy např. průměrného spotřebitele určitého výrobku, srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 9. 2018, *Wind Tre a Vodafone Italia*, C-54/17 a C-55/17, bod 52).

[30] Lze tedy na tomto místě shrnout, že směrnice 2005/29/ES nechrání každého spotřebitele, ale pouze spotřebitele, *kteří mají dostatek informací a je v rozumné míře pozorný a opatrný*.

[31] Nekalou obchodní praktiku, a to i v případech, že ji žalovaná postihuje zákazem podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o České obchodní inspekci, je tedy vždy potřeba posuzovat z pohledu průměrného spotřebitele (výjimkou jsou v tomto ohledu jednak praktiky uvedené výslovně v příloze č. I směrnice 2005/29/EU, u kterých dopad na průměrného spotřebitele není potřeba řešit, jednak případy, na které dopadá čl. 5 odst. 3 směrnice, resp. § 4 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele, které pamatují na kategorii *zvláště zranitelných* spotřebitelů; na nynější věc ale tyto výjimky použitelné nejsou).

III.B.2 Žalovaná musí při postihu klamavého konání podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele vymezit, v čem i přes uvedení pravdivých informací spatřuje problém a jak tato praktika působí na průměrného spotřebitele

[32] Dále se Nejvyšší správní soud již věnoval posouzení sporné obchodní praktiky. Zkoumal, zda se skutečně jednalo o nekalou obchodní praktiku *z pohledu průměrného spotřebitele*. Námitky stěžovatelky jsou v tomto směru důvodné.

[33] Podle žalované stěžovatelka porušila § 5 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele. Ten za klamavé konání (které se považuje za nekalou obchodní praktiku) označuje obchodní praktiku, která přesto, že obsahuje pravdivou informaci, *vede nebo může vést spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil, pokud jakýmkoli způsobem uvádí nebo je schopna uvést spotřebitele v omyl ohledně hlavních znaků výrobku nebo služby, mj. o zeměpisném nebo obchodním původu*. Článek 6 odst. 1 směrnice 2005/29/ES je v popisu odpovídající praktiky trochu ilustrativnější, protože výslovně zmiňuje, že praktika, která obsahuje věcně správné informace, může ovlivnit průměrného spotřebitele *jakýmkoli způsobem, včetně celkového předvedení* (angl. *overall presentation*, franc. *présentation générale*).

[34] Právě ono *celkové předvedení*, celkové vyznění obchodní praktiky bude pro posouzení podobných případů stěžejní. Žalovaná musí pamatovat na to, že prodávající spotřebitelům sděluje *pravdivé* informace, které samy o sobě nekalou obchodní praktiku „nedělají“. Naopak se musí zaměřit na to, jaké další prvky obchodní praktiky nad pravdivými informacemi převažují, jak ovlivňují konečný dojem průměrného spotřebitele. Nutno uznat, že prokázání takové obchodní praktiky bude pro žalovanou často složitější než případy, kdy prodávající sdělí nepravdivé informace či určité informace opomene či zatají. Žalovaná musí v podobných situacích pečlivě vysvětlit, proč jednání prodávajícího porušuje § 5 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele.

[35] Stěžovatelka již v námitkách proti opatření podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o České obchodní inspekci ze dne 17. 3. 2021 argumentovala tím, že svým zákazníkům poskytovala korektní informace. Tvrdila, že z pohledu průměrného spotřebitele nejsou výrazy „vyvinuto“ a „vyrobeno“ shodné a že průměrný spotřebitel proto dokáže rozeznat, že respirátory „PHARMAWEX R01“ nejsou v Česku vyrobeny. A takto argumentuje doteď. Žalovaná se však otázkou, zda je jednání stěžovatelky nekalou obchodní praktikou z pohledu *průměrného spotřebitele*, nezabývala ani v opatření ze dne 17. 3. 2021, ani v následném rozhodnutí o námitkách. Výslovně se kritériu průměrného spotřebitele věnuje až ve vyjádření ke kasační stížnosti (a některé relevantní úvahy, byť nepřímé,

uvedla též v řízení před krajským soudem). Ani krajský soud se průměrnému spotřebiteli vůbec nevěnoval. Nejvyšší správní soud je tak prvním, kdo se zabývá klíčovou otázkou, „*co na to průměrný spotřebitel*“.

[36] Nejvyšší správní soud uznává, že žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti hledisku průměrného spotřebitele věnovala a přišla s propracovanější obhajobou svého rozhodnutí. Odůvodnění napadeného rozhodnutí a jeho nedostatky ale žalovaná nemůže napravit až v argumentaci před soudy (což Nejvyšší správní soud žalované vysvětlil již v citovaném rozsudku ve věci *Mipam bio*, bod 37).

[37] V úředním záznamu ze dne 17. 3. 2021 žalovaná uvedla pouze samotný text opatření (ve kterém říká, že klamavé je označení na výrobku v podobě české vlajky a fráze „*vyvinuto v České republice*“). V rozhodnutí o námitkách pak žalovaná nejprve uvedla, že důvodem, proč stěžovatelce opatření uložila, je skutečnost, že označení na obalu výrobku (tj. česká vlajka a text „*vyvinuto v České republice*“) lze považovat za klamavé ve vztahu k zeměpisnému původu respirátorů. Označení na obalu uvádí spotřebitele v omyl a s ohledem na větší množství podnětů od spotřebitelů se jedná o „zjevné“ ovlivnění jejich rozhodnutí. Poté žalovaná také zmínila, že informace v označení na obalu „koreluje“ s informacemi na internetových stránkách stěžovatelky. Doplnila, že v „podrobných informacích“ na internetových stránkách je též informace, že respirátor byl „vyvinut“ v České republice „*aby splnil nejpřísnější evropskou normu EN 149:2001+A1:2009*“. Žalovaná pak znovu opakuje, že spotřebitel je klamán informací, že je respirátor „vyvinut“ v Česku, přestože je dovezen z Číny. Výslovně ale uvádí, že pravdivost samotné informace o vyvinutí v Česku *nezpochybňuje*. Žalovaná uzavírá, že „*informace o vyvinutí v České republice*“ je vzhledem ke všem okolnostem (kterými jsou „*značení výrobku a informace poskytnuté před rozhodnutím ohledně koupě*“) poskytnuta „*natolik zavádějícím a klamavým způsobem ohledně zeměpisného původu zboží, že vede spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil*“.

[38] Nejvyšší správní soud tedy rekapituluje, že žalovaná v napadeném rozhodnutí v podstatě pouze čtyřikrát odkázala na označení výrobku (tj. na vyobrazení české vlajky a výraz „*vyvinuto v České republice*“). Vedle toho také hned dvakrát zdůraznila jako klíčový prvek klamavého jednání sdělení o tom, že byl respirátor „*vyvinut v České republice*“. Mimo to pouze uvedla, že označení na obalu respirátoru a v nabídce na stěžovatelčiných internetových stránkách spolu „koreluje“, že v podrobných informacích bylo další sdělení o „*vyvinutí v České republice*“ v souvislosti s evropskou normou. A odkázala na spotřebitelské podněty. Hledisko *průměrného spotřebitele* ani v opatření, ani v rozhodnutí o námitkách zmíněno není.

[39] Námitce stěžovatelky se tedy žalovaná fakticky vyhnula, její tvrzení o rozdílu slov „*vyvinuto*“ a „*vyrobeno*“ v očích průměrného spotřebitele nevyracela. Současně ale ani konkrétně nevedla, v jakých prvcích obchodní praktiky spatřuje problém nebo jakým způsobem celkové vyznění praktiky naplňuje skutkovou podstatu klamavého konání podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele (nijak tedy neřešila třeba roli české vlajky, umístění problémového označení, formátu a velikosti textu, ale ani třeba opakování téže informace či celkový dojem průměrného spotřebitele z označení). Přitom *výslovně uznala jako pravdivou* informaci, že respirátory „*PHARMAWEX R01*“ byly vyvinuty v Česku.

[40] V takovém případě ale Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než uzavřít, že napadené rozhodnutí nemůže obstát. Jednak ze samotného odůvodnění rozhodnutí o námitkách není příliš jasné, v čem přesně spočívá klamavá povaha obchodní praktiky, která jinak obsahuje pravdivé informace. Jak Nejvyšší správní soud vysvětlil výše, u obchodní praktiky porušující § 5 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele je klíčové vysvětlit způsob, kterým uvádí průměrného spotřebitele v omyl *uvedením pravdivých informací*. To si ale soud nemůže za žalovanou domýšlet. Dokonce ani vyjádření žalované ke kasační stížnosti není v tomto ohledu zcela jasné. Žalovaná například hovoří obecně o „*nasobení klamavých frází, informací a grafických upozornění*“, nevysvětluje ale konkrétně, co jsou třeba ona grafická upozornění a jak působí na průměrného spotřebitele. Stále také nereaguje na dokola opakovanou námitku stěžovatelky, že průměrný spotřebitel chápe význam slova „*vyvinout*“ a neplete si jej se slovem „*vyrobit*“.

[41] A především, napadené rozhodnutí vůbec neřeší, zda se jedná o nekalou obchodní praktiku *z pohledu průměrného spotřebitele*. Navíc v situaci, kdy stěžovatelka od začátku vznáší ohledně hlediska průměrného spotřebitele námitku, která je relevantní. Tyto nedostatky nelze obejít ani odkazem na spotřebitelské podněty a že „*spotřebitelé již v omyl uvedeni byli*“ (k tomu část III.B.3 níže).

[42] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše popsaným problémům ani nemůže definitivně vyřešit otázku, jak posoudit spornou obchodní praktiku z hlediska průměrného spotřebitele. Přinejmenším ale nelze vyloučit, že průměrný spotřebitel, *kteřý má dostatek informací a je v rozumné míře pozorný a opatrný*, by byl schopen rozeznat, že označení na obalu respirátoru, resp. na internetových stránkách stěžovatelky, říká skutečně jen, kde byl respirátor vyvinut. Nebude ze slova „vyvinuto“ dovozovat, že byl na stejném místě také vyroben. Průměrný spotřebitel už dnes může mít povědomí o tom, že výrobky, které si kupuje, jsou sice vynalezeny, navrženy, vyvinuty apod. v jedné části světa, ale vyrobeny jinde (např. právě v Číně). Nejvyšší správní soud ale znovu opakuje, že problémové prvky či celkové působení obchodní praktiky musí v prvé řadě popsat přehledně sama žalovaná.

[43] Roli v posouzení reakce průměrného spotřebitele na spornou praktiku může hrát i samotný výrobek. V toto ohledu paradoxně přímo žalovaná (byť až v řízení před krajským soudem) naznačila, že respirátory na začátku roku 2021 nebyly již nedostatkovým zbožím a že spotřebitelé při jejich nákupu dokonce chtěli podpořit české výrobce (z čehož ale Nejvyšší správní soud usuzuje, že dle žalované také byli schopni výběru respirátoru věnovat větší míru pozornosti).

[44] Jak uvádějí ve stanoviscích generální advokáti, standard průměrného spotřebitele „*je zjevně vysoký standard*“¹¹⁾ (stanovisko generálního advokáta Fennellyho ze dne 16. 9. 1999, *Estée Lauder*, C-220/98, bod 29). Pro naplnění skutkové podstaty v čl. 5 odst. 2 písm. b) směrnice 2005/29/ES (srov výše bod [26]) je třeba „*klást přiměřeně vysoké požadavky*“ a spíše se předpokládá, „*že spotřebitel umí rozpoznat ohrožující potenciál určitých obchodních praktik a chová se vůči nim odpovídajícím způsobem racionálně*“ (stanovisko generální advokátky Trstenjak ze dne 24. 3. 2010, *Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag*, C-540/08, bod 103).

[45] Nejvyšší správní soud neříká, že jednání stěžovatelky *nemohlo* být nekalou obchodní praktikou podle zákona o ochraně spotřebitele. Je možné, že průměrný spotřebitel v dané situaci nevěnuje výběru respirátoru zvláštní pozornost (což také tvrdí žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti). Nelze definitivně vyloučit, že posuzovaná praktika ve výsledku může uvést průměrného spotřebitele v omyl, dovést jej k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil, a porušovat tak § 5 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele. Pokud ale chtěla žalovaná tento závěr obhájit, měla již v napadeném rozhodnutí (a ideálně už při ukládání opatření) zkoumanou praktiku skutečně „*uchopit*“ – přesně popsat, co problematického v jednání stěžovatelky spatřuje a jaké chování vzhledem k této praxi lze očekávat od průměrného spotřebitele. To ale neučinila.

III.B.3 Žalovaná nemůže založit závěr o porušení zákazu nekalých obchodních praktik jen na spotřebitelských podnětech

[46] Konečně se Nejvyšší správní soud věnoval též námitce ohledně spotřebitelských podnětů, stížností na činnost stěžovatelky. Těch žalovaná obdržela celkem 11. Stěžovatelka opakovaně zpochybňovala jejich relevanci. Mj. namítala, že chování těchto spotřebitelů nemůže ovlivnit hodnocení obchodní praktiky jako nekalé. I tato námitka je důvodná.

[47] Na spotřebitelské podněty, které přišly žalované, odkázala žalovaná i krajský soud. Jak v odůvodnění napadeného rozhodnutí, tak v rozsudku krajského soudu sehrály jakousi „záchrannou“ roli. Žalovaná si nejprve vymezila, že pro porušení § 5 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele stačí „*potenciál*“ ovlivnění spotřebitele, a následně uvedla, že v projednávaném případě se „*navíc jedná o zjevně ovlivnění většího počtu spotřebitelů, kteří podali podnět k prošetření*“ (bod 39 rozsudku krajského soudu). I podle vyjádření ke kasační stížnosti spotřebitelské podněty v podstatě „*definitivně*“ potvrzovaly, že jednání stěžovatelky již spotřebitele ovlivnilo, a jde tak o nekalou obchodní praktiku.

[48] Výše již Nejvyšší správní soud vysvětlil, že nekalou obchodní praktiku je možné dovést jen z potenciálního ovlivnění *průměrného* spotřebitele. Nejvyšší správní soud též uvedl, že podle bodu 18 odůvodnění směrnice 2005/29/ES *průměrný spotřebitel* není statistický pojem. Při stanovení reakce průměrného spotřebitele musí

¹¹⁾ V anglickém originále: „The standard involved, being based on a cumulation of four factors, is clearly a high one. Having regard to all the relevant surrounding circumstances of the case, and especially the selling arrangements employed by the vendor, the national court must be satisfied that the average consumer, who is reasonably well informed and observant about the product in question and who exercises reasonable circumspection when using his critical faculties to assess the claims made by or in respect of it, would be confused.“

žalovaná i soudy vycházejí z vlastního úsudku (srov. výše bod [29]). Bod 18 odůvodnění směrnice v tomto navazuje na dřívější judikaturu Soudního dvora, podle které soudy *nemusí* pro odhalení klamavé praktiky vyžadovat znalecké posudky či spotřebitelské průzkumy (srov. např. rozsudek ze dne 13. 1. 2000, *Estée Lauder*, C-220/98, bod 31; srov. též již citované stanovisko generálního advokáta Fennellyho v téže věci, body 26 až 29).

[49] Obecně tak ani podněty „běžných“ spotřebitelů nemohou nahradit chybějící úvahy o reakci průměrného spotřebitele (Nejvyšší správní soud opakuje, že jak žalovaná, tak krajský soud podněty vyhodnotily pouze tak, že „nějací“ spotřebitelé již ovlivnění byli). Pro žalovanou mohou být spotřebitelské podněty pochopitelně významné pro případné zahájení kontroly. Žalovaná může spotřebitelské podněty využít i jako jakýsi výchozí bod pro své úvahy. Úvaha o tom, jak působí obchodní praktika na *průměrného spotřebitele*, ale musí vždy obstát i bez těchto podnětů. Spotřebitelské podněty ji nemohou nahradit.

[50] Přestože žalovaná opakovaně hovoří o „větším množství“ podnětů (celkem jich bylo 11), z hlediska chování průměrného spotřebitele je i takové číslo nevýznamné. Nadto ne všechny spotřebitelské podněty se týkají jednání stěžovatelky, které žalovaná postihla zákazem, případně popisují její jednání stejně jako žalovaná. Například hned vícero podnětů ve skutečnosti směřuje proti celkové prezentaci stěžovatelky jako obchodní společnosti a proti tvrzením, že respirátory prošly kontrolou ze strany žalované či že splňují nějakou konkrétní technickou normu. Mezi dalšími podněty se zase nacházejí stížnosti spotřebitelů, kteří se domnívají, že na obalu bylo výslovně napsáno „*vyrobena v České republice*“ nebo těch, kteří naopak jasně rozeznali výrazy „*vyvinuto*“ i „*vyrobena*“, ale zpochybnili i vývoj respirátorů v Česku. Ani původní použití spotřebitelských podnětů (bez ohledu na to, že jejich relevanci již Nejvyšší správní soud výše podstatně omezil) tedy není přesné.

4507

Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů: zákaz výkonu činnosti ve prospěch politické strany nebo hnutí; propuštění ze služebního poměru

k § 42 odst. 1 písm. f) a § 47 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (v textu jen „zákon o služebním poměru“)

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

I. V zákazu vykonávat činnost ve prospěch politické strany nebo politického hnutí obsaženém v § 47 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, nelze spatřovat nepřiměřený zásah do základního práva chránícího svobodu projevu zakotveného v čl. 17 Listiny základních práv a svobod.

II. Porušení zákazu vykonávat činnost ve prospěch politické strany nebo politického hnutí plynoucího z § 47 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, pro přímou vazbu na § 42 odst. 1 písm. f) téhož zákona, vede vždy k propuštění příslušníka bezpečnostního sboru ze služebního poměru. Takto kategoricky stanovený následek však neznamená, že by při použití daného ustanovení chybělo jakékoliv materiální hledisko. To totiž spočívá v tom, že se v jednotlivém případě posuzuje, zda je konkrétní činnost příslušníka bezpečnostního sboru skutečně činností ve prospěch politické strany nebo politického hnutí ve smyslu § 47 odst. 1 citovaného zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2023, čj. 8 As 3/2021-45)

Prejudikatura: č. 3831/2019 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 235/2018 Sb., č. 39/2000 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 39/2000), č. 145/2003 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 666/02), č. 162/2016 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 2617/15) a č. 99/2018 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 2802/17); rozsudky velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. 5. 1999, *Rekvényi proti Maďarsku* (stížnost č. 25390/94) a ze dne 27. 1. 2015, *Rohlena proti České republice* (stížnost č. 59552/08).

Věc: J. Š. proti náměstkovi policejního prezidenta pro službu kriminální policie a vyšetřování o propuštění ze služebního poměru, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce byl rozhodnutím ředitele Národní centrály proti organizovanému zločinu služby kriminální policie a vyšetřování propuštěn ze služebního poměru s odůvodněním, že jako příslušník Policie ČR v době nejméně od začátku února 2018 do května 2019 v rámci své kandidatury jako nezávislý kandidát za politickou stranu *Česká pirátská strana* pro volby do zastupitelstva města Děčín, dále jako zastupitel města Děčín a dále jako odborný konzultant České pirátské strany opakovaně aktivně vystupoval jménem této politické strany, na její podporu a opakovaně vykonával činnost v její prospěch, čímž porušil § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 4. 2020 zamítl.

Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 3. 12. 2020, čj. 11 Ad 8/2020-77, rovněž zamítl.

Podle městského soudu není § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru v rozporu s ústavním pořádkem. Článek 44 Listiny výslovně umožňuje omezit příslušníkům bezpečnostních sborů právo zakládat politické strany a hnutí (dále jen „politické strany“) a sdružovat se v nich (čl. 20 odst. 2 Listiny). S ohledem na specifika jejich postavení (mohou při výkonu služby použít zbraň; policejní orgány patří mezi orgány činné v trestním řízení) je zásadní, aby byli při výkonu služby nestranní a měli tak důvěru veřejnosti. Nelze přisvědčit argumentu žalobce, podle něhož je § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru v rozporu s principem rovnosti z důvodu, že soudcům a státním zástupcům členství v politických stranách zakázáno není. Postavení příslušníků bezpečnostních sborů a soudců není srovnatelné (příslušníci bezpečnostních sborů například podléhají na rozdíl od soudců striktní hierarchické struktuře), čehož si byl vědom i ústavodárce, jestliže u různých profesí umožnil na základě čl. 44 Listiny omezit různá politická práva. Zákaz členství příslušníků bezpečnostních sborů v politických stranách neodporuje ani čl. 4 odst. 4 Listiny. Článek 44 Listiny totiž přímo umožňuje omezení dotčených práv a soudy nepřislouší posuzovat, zda by bylo transparentnější takové členství umožnit, neboť taková úvaha přísluší zákonodárci. Přesto je důležité uvést, že atribut důvěry v nestrannost příslušníků bezpečnostních sborů při výkonu jejich funkce v každém případě nespočívá jen v jejich faktickém jednání, ale i v tom, jak jsou vnímáni veřejností. Již pouhé (pasivní) členství příslušníka v politické straně by mohlo snadno narušit důvěru občanů v jeho nestrannost při výkonu funkce.

Při použití § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru není podle městského soudu prostor pro posuzování, zda příslušník skutečně ohrozil zájem na nestrannosti výkonu služby chráněný daným ustanovením. Pokud byl příslušník členem politické strany, popřípadě vykonával činnost v její prospěch, byl by bez dalšího naplněn důvod pro jeho propuštění podle § 42 odst. 1 písm. f) zákona o služebním poměru. Odkazy žalobce na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu považoval městský soud za nepřiléhavé. Ústavní soud nálezem ze dne 11. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 24/17, č. 235/2018 Sb., zrušil § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru nikoli z důvodu, že dané ustanovení zakazovalo příslušníkům bezpečnostních sborů výkon výdělečné činnosti, ale z důvodu, že zákonodárce v daném ustanovení připustil výjimky z tohoto zákazu, avšak jejich rozsah zcela ponechal na interním aktu. Podle daného nálezu musely správní soudy do přijetí nové právní úpravy při posuzování žalob postupovat podle určitých hledisek, která Ústavní soud vymezil, a proto následně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2018, čj. 6 As 176/2017-96, č. 3831/2019 Sb. NSS, zkoumal, zda výdělečná činnost dotčená v dané věci ohrozila zájem na nestrannosti výkonu služby. Po přijetí nové právní úpravy však takové úvahy správním soudům již nepřislouší, jelikož podle této právní úpravy uděluje k vykonávání jiné výdělečné činnosti souhlas služebních funkcionář, který podle § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru bere v potaz tři tam vyjmenované okolnosti. Ustanovení § 47 odst. 1 žádné obdobné podmínky jako § 48 odst. 2 neobsahuje a soudy nedává prostor pro to, aby v každém jednotlivém případě posuzoval, zda členství v politické straně či výkon činnosti v její prospěch ze strany konkrétního příslušníka ohrozil zájem na nestrannosti výkonu služby. Zároveň § 42 odst. 1 písm. f) zákona o služebním poměru stanoví, že příslušník *musí* být propuštěn, jestliže porušil omezení stanovená v § 47 téhož zákona, tj. bez ohledu na to, zda svým jednáním ohrozil zájem spočívající v nestrannosti výkonu služby či nikoliv.

Dále podle městského soudu nemohl obstát žádný z argumentů žalobce, podle nichž svým konkrétním jednáním neporušil § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru. Pokud zákon příslušníkovi zakazuje být členem

politické strany či jednat v její prospěch a zároveň počítá s tím, že se příslušník může stát obecním zastupitelem, je nutné posoudit, jaká činnost příslušníka je ještě součástí jeho pasivního volebního práva (kandidatury a výkonu mandátu zastupitele) a jakou je již třeba označit za „činnost ve prospěch politické strany“. Toto slovní spojení je třeba vykládat s ohledem na účel a smysl daného ustanovení, tj. na požadavek zajistit apolitičnost bezpečnostních sborů a důvěru veřejnosti v nestrannost jejich příslušníků. Samu účast na kandidátní listině politické strany nelze považovat za činnost ve prospěch politické strany, ale takovou činností by byla činnost v jejích orgánech, organizace veřejných vystoupení, vybírání finančních příspěvků pro politickou stranu apod.

Žalovaný podle městského soudu správně vyhodnotil, že spravování facebookových stránek České pirátské strany a zveřejňování příspěvků na ní je nutné posoudit jako činnost ve prospěch politické strany. Pokud jde o finanční příspěvek ve výši 25 000 Kč, který byl pro žalobce odsouhlasen krajským fórem Ústeckého kraje České pirátské strany, žalovaný dospěl ke správnému závěru, že i když žalobce tento finanční příspěvek nevyužil a tento příspěvek měl sloužit například na vypracování znaleckého posudku, Česká pirátská strana by pravděpodobně nerozhodla o podpoře činnosti žalobce jakožto obecního zastupitele v Děčíně, kdyby pro ni nebyl prospěšný. Samo jednorázové poskytnutí finančního příspěvku, který žalobce ani nečerpal, však nemohlo vést k závěru, že vykonával činnost ve prospěch politické strany. Jeho účast na jednání resortního týmu bezpečnosti a vnitro České pirátské strany je však nutno hodnotit jako činnost ve prospěch politické strany, jelikož v takovém případě se příslušník aktivně podílí na činnosti politické strany a jeho jednání je proto třeba vnímat jako činnost v její prospěch. Činností ve prospěch politické strany bylo i to, když žalobce za Českou pirátskou stranu v rámci volební kampaně podepsal smlouvu o zajištění uměleckého vystoupení, tedy za danou stranu právně jednal. Činnost žalobce je kromě toho nutno posuzovat v jejím souhrnu, nikoliv odděleně. To, že žalobce na zastupitelstvu pronesl slova „*my Piráti*“, by například samo o sobě nebylo možné označit za činnost ve prospěch politické strany, neboť slovní vyjádření podpory určité politické straně takovou činností není. Z napadeného rozhodnutí ovšem vyplývá, že žalobce byl propuštěn na základě celého souhrnu jednání, do kterého žalovaný zařadil „*označování ‚my piráti‘ a nošení odznaků pirátské strany, přes zveřejňování příspěvků na facebooku pirátské strany v Děčíně, organizaci činnosti pirátské strany a organizaci akcí pirátské strany, až po podpis smlouvy za pirátskou stranu a účast na resortním týmu pirátské strany, kterého se měl (...) výhledově účastnit jako stálý host a vyjednat se k legislativním návrhům.*“ Některé tyto činnosti samostatně (např. účast na resortním týmu) a následně i ve svém souhrnu lze pod pojem „činnost ve prospěch politické strany“ podřadit.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal zejména protiústavnost § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru. Na rozdíl od příslušníků bezpečnostních sborů není soudcům a státním zástupcům zakázáno členství v politických stranách, což porušuje princip rovnosti podle čl. 1 Listiny. Východiskem by bylo buď zavést stejný zákaz i pro soudce a státní zástupce, nebo zrušit § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru. Nejvyšší správní soud by tedy měl podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení daného ustanovení, nebo § 24 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, a § 80 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích).

Stěžovatel dále nesouhlasil se závěrem městského soudu, podle něhož se při použití § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru neposuzuje, zda příslušník ohrozil zájem na nestrannosti výkonu služby chráněný daným ustanovením. Tento závěr je v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 176/2017-96, který se týkal hasičky propuštěné pro porušení § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru a v němž soud konstatoval, že hasička sice formálně zákon porušila, neboť vykonávala podnikatelskou činnost, ale v této činnosti nebylo možné spatřovat ohrožení zájmu na řádném výkonu služby. Nejvyšší správní soud tedy připustil, že je namístě zkoumat, zda danou činností došlo či nedošlo k ohrožení zájmu, který zákon o služebním poměru chrání. V případě stěžovatele k žádnému ohrožení nestrannosti při výkonu služby nedošlo, což ani žalovaný a městský soud netvrdili.

Absolutní zákaz členství v politické straně stanovený v § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru je v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny. To, že takový zákaz není potřeba, je potvrzeno tím, že od roku 2002, kdy je v platnosti zákon o soudech a soudcích, nelze shledat, že by členství soudců či státních zástupců v politických stranách mělo jakýkoliv nežádoucí dopad na jejich nestrannost a nezávislost. Je tedy nezbytné dát tuto možnost i příslušníkům bezpečnostních sborů a nikoliv *a priori* tvrdit, že by tím byla narušena důvěra veřejnosti a nestrannost výkonu služby. Služební funkcionáři mají jiné účinné prostředky, jak zachovat nestrannost a nezávislost výkonu služby,

kteří jsou citlivější a spravedlivější než § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru [jde např. o povinnost zdržet se jednání, které může ohrozit důvěru v nestranný výkon služby zakotvenou v § 45 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru, jejíž nedodržení lze sankcionovat odnětím služební hodnosti].

Stěžovatel městskému soudu také vytýkal, že ačkoliv konstatoval, že otázka výkladu pojmu „činnost ve prospěch politické strany“ nebyla v judikatuře řešena, tuto skutečnost při rozhodování nevzal v potaz. Pokud totiž daná problematika nebyla dosud správnými soudy řešena, měl by být zaujat výklad ve prospěch stěžovatele v souladu se zásadou *in dubio pro reo*. Až jde o zásadu trestního práva, měla být uplatněna i v této věci s ohledem na její ústavní rozměr, chybějící pokyny policejního prezidenta, které by danou problematiku vysvětlovaly či upravovaly, i chybějící judikaturu vyšších soudů. Pokud tedy nebylo jasně prokázáno, že stěžovatel porušil § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru, bylo třeba v pochybnostech upřednostnit jeho práva podle čl. 21 Listiny. Co se týče finančního příspěvku ve výši 25 000 Kč, ten nikdy nebyl určen přímo pro zastupitele a stěžovatel ani žádnou částku nečerpal. Pokud jde o jeho účast na jednání resortního týmu, stěžovatel nebyl členem tohoto týmu, uvedená činnost neměla nic společného s jeho služebním zařazením a nemohla jakkoli vést ke střetu jeho osobních a politických zájmů se zájmy služby. Nejednalo se o ovlivňování legislativní strategie České pirátské strany, ale o ryze odbornou činnost, která se týkala výlučně novely zákona o služebním poměru. Příslušníci sdružující se v odborových organizacích působících u Policie ČR také běžně jednají s představiteli politických stran ve snaze prosadit návrhy na změnu zákona o služebním poměru.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil s rozsudkem městského soudu. Pokud jde o namítané rozdílné zacházení, nelze srovnávat civilní osoby, kterými jsou státní zástupci a soudci, s příslušníky bezpečnostních sborů a vojáky, kteří ve služebním poměru podléhají striktně hierarchické struktuře spojené s povinností uposlechnout rozkaz a nosit zbraň. Rozdíl v požadavcích na apolitičnost neplyne z podobnosti činností (např. z podobných činností soudů, státních zástupců a policejních orgánů jako orgánů činných v trestním řízení), ale z odlišného právem daného osobního stavu. Z důvodu specifík služebního poměru nejsou příslušníci bezpečnostních sborů ve stejném postavení jako soudci a státní zástupci.

Ohledně nutnosti při použití § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru posuzovat, zda v konkrétním případě došlo k porušení či ohrožení nestrannosti výkonu služby, žalovaný souhlasil s městským soudem, že judikatura citovaná stěžovatelem nebyla přílehavá. Porušení omezení stanovených v § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru je kategorické a služební funkcionář nemá možnost volby, zda při naplnění zákonných podmínek k propuštění přistoupí, či nikoliv. Nepřísluší mu hodnotit konkrétní obsah vykonávané činnosti, její materiální stránku či případný škodlivý následek.

Pokud jde o posouzení jednání stěžovatele jako činnosti ve prospěch politické strany, nemůže být relevantní, že otázka výkladu tohoto pojmu dosud nebyla řešena judikaturou. Jednání stěžovatele nebylo možné posuzovat méně přísně jen proto, že jeho případ byl jedním z prvních svého druhu. Z tohoto jednání bylo jednoznačně zřejmé, že vykonával činnosti ve prospěch politické strany. Použití trestněprávní zásady *in dubio pro reo* není namístě, neboť tato zásada by mohla být relevantní například v řízení v kázeňských věcech, což však nebyl tento případ. Ve věci stěžovatele pak zejména nevznikly žádné pochybnosti o tom, že vykonával činnost ve prospěch České pirátské strany. Stěžovatelem požadovaný interní akt, který by upřesňoval činnosti považované za činnosti ve prospěch politické strany, by byl nadbytečný, neboť policisté nesmějí vykonávat žádnou činnost ve prospěch politické strany, a to bez ohledu na to, zda se jedná o tisk vizitek, vyzvedávání pošty, podpisy smluv či účast v resortních týmech politických stran.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Protiústavnost § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru

[16] Podle čl. 20 odst. 2 Listiny *občané mají právo zakládat též politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich*.

[17] Podle čl. 44 Listiny *zákon může soudcům a prokurátorům omezit právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost a právo uvedené v čl. 20 odst. 2; zaměstnancům státní správy a územní samosprávy ve funkcích, které určí, též*

právo uvedené v čl. 27 odst. 4; příslušníkům bezpečnostních sborů a příslušníkům ozbrojených sil též práva uvedená v čl. 18, 19 a čl. 27 odst. 1 až 3, pokud souvisí s výkonem služby. Osobám v povoláních, která jsou bezprostředně nezbytná pro ochranu života a zdraví, může zákon omezit právo na stávkou.

[18] Podle § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušník nesmí být členem politické strany nebo politické-ho hnutí ani vykonávat činnost v jejich prospěch; volební právo příslušníka tím není dotčeno.

[19] Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy platí, že *dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.*

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval argumentací stěžovatele (spojenou s návrhem na předložení věci Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy) týkající se tvrzené protiústavnosti § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru, případně protiústavnosti § 24 zákona o státním zastupitelství a § 80 zákona o soudech a soudcích. Stěžovatel v podstatě spatřuje nerovné zacházení mezi příslušníky bezpečnostních sborů na straně jedné a soudci a státními zástupci na straně druhé v tom, že soudcům a státním zástupcům není zakázáno být členy politických stran, zatímco pro příslušníky bezpečnostních sborů tento zákaz stanoven je [pozn. NSS: pro soudce byl zákaz členství v politických stranách stanoven s účinností od 1. 1. 2022 v § 85 odst. 3 zákona o soudech o soudcích].

[21] Nejvyšší správní soud připomíná, že podmínka návrhového oprávnění soudu vyslovená v čl. 95 odst. 2 Ústavy, aby požadavek zrušení zákona směřoval proti zákonu, „jehož má být při řešení věci použito“, je splněna, „jedná-li se o zákon, resp. jeho jednotlivé ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední“, případně „je nezbytná jeho nevyhnutelná aplikace a nikoli jen hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti“ (usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 39/2000, č. 39/2000 Sb. ÚS). „Z účelu a smyslu (konkrétní) kontroly ústavnosti právních norem plyne, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je pouze ten (resp. jeho ustanovení), jenž překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího (ústavně konformního) výsledku; nebyl-li by pak odstraněn, byl by výsledek před ním probíhajícího řízení jiný“ (usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 37/10, bod 18). Je třeba dodat, že může nastat situace, v níž je daná podmínka splněna pouze ohledně určité části konkrétního zákonného ustanovení (srov. např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 37/10).

[22] V této posledně zmíněné souvislosti Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru počítá se dvěma zákazy: zakazuje členství v politické straně na straně jedné a činnost ve prospěch politické strany na straně druhé. Zatímco první situace se týká formální (případně i poměrně pasivní) vazby příslušníka bezpečnostních sborů na konkrétní politickou stranu ve formě členství v takové straně, druhá situace se vztahuje k činnosti ve prospěch politické strany (tj. k aktivní účasti na jejím fungování) bez ohledu na členství.

[23] Ve stěžovatelově věci byl § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru použit pouze v části, v níž stanoví zákaz vykonávat činnost ve prospěch politických stran, a nikoli v části, v níž stanoví zákaz být členem takových stran. Stěžovatel totiž nebyl členem České pirátské strany a členství ve straně nebylo důvodem pro jeho propuštění ze služebního poměru. Ač formálně navrhl předložit Ústavnímu soudu k posouzení celé ustanovení v § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru, jeho argumentace (jak žalobní, tak kasační) ohledně tvrzené neústavnosti daného ustanovení se vztahuje výlučně k členství v politických stranách. V rámci této argumentace nevedl nic, co by se týkalo činnosti ve prospěch politických stran ze strany příslušníků bezpečnostních sborů, resp. soudců či státních zástupců. Není přitom možné celou stěžovatelovu argumentaci týkající se členství v politických stranách bez dalšího přenést na otázku činnosti ve prospěch politických stran, neboť se jedná o kvalitativně odlišnou situaci (formální, případně i poměrně pasivní členství na straně jedné a konkrétní aktivní činnost ve prospěch politické strany na straně druhé bez ohledu na členství).

[24] S ohledem na výše uvedené tedy § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru v části, v níž stěžovatel spatřuje jeho neústavnost, není ustanovením, jehož má být použito ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy, a není tedy důvod pro předložení věci Ústavnímu soudu k vyřešení otázky, zda je zákaz členství v politických stranách, stanovený pro příslušníky bezpečnostních sborů, v rozporu s ústavní zásadou rovnosti. Z téhož důvodu nemohly být splněny podmínky pro předložení věci Ústavnímu soudu k vyřešení této otázky ani v řízení před městským soudem. Nebylo tedy ani nutné, aby se městský soud k dané otázce po věcné stránce vyjadřoval. Jestliže tak městský soud učinil, šlo o úvahy nadbytečné. Je zřejmé, že se městský soud snažil reagovat na veškeré žalobní námitky. Ač by bylo vhodnější stěžovateli vysvětlit, že se některé jeho úvahy mívají s podstatou žalobou napadeného rozhodnutí,

lze tento postup daný opatrností městského soudu a obavou z případné nepřezkoumatelnosti rozsudku, do určité míry pochopit. Nejvyšší správní soud tedy uvážil, zda tyto nadbytečné úvahy mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a dospěl k závěru, že nikoli. Pokud by část rozsudku týkající se této otázky chyběla, nemohlo by to podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu stěžovateli přivodit jakkoli příznivější procesní pozici. Vztah nyní posuzované části rozsudku s těmi ostatními totiž není takový, že by její vynechání jakkoli ovlivňovalo zbylou část odůvodnění nebo dokonce měnilo výrok. Neobsahuje žádný závěr, na němž by byly zbyvající části závislé. Městský soud tedy nezatížil svůj rozsudek vadou, která by měla vliv na jeho zákonnost.

[25] Pokud jde o stěžovatelem alternativně namítanou neústavnost § 24 zákona o státním zastupitelství a § 80 zákona o soudech a soudcích, je podle Nejvyššího správního soudu zjevné, že rovněž nejde o ustanovení, jichž má být při řešení projednávané věci použito ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy a judikatury uvedené v bodě [21], takže pro předložení věci Ústavnímu soudu není žádný prostor ani v tomto ohledu.

[26] To, že se stěžovatelova ústavněprávní argumentace vztahovala výlučně k otázce členství v politických stranách, by samo o sobě pochopitelně nebylo překážkou pro to, aby Nejvyšší správní soud předložil věc Ústavnímu soudu tehdy, došel-li by k závěru, že je § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru v rozporu s ústavním pořádkem v části, která se na stěžovatele uplatní (tj. zákaz činnosti ve prospěch politických stran). Pro takový postup soud ovšem důvody neshledal.

[27] Případnou protiústavnost § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru v části zakazující činnost ve prospěch politických stran (spojenou s povinností soudu předložit věc Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy) nicméně není na místě testovat optikou čl. 44 Listiny. Ten předvídá možnost (nikoli povinnost) omezit zákonem právo zakládat politické strany a sdružovat se v nich (čl. 20 odst. 2) určitým skupinám osob, jmenovitě soudcům, státním zástupcům, zaměstnancům státní správy a územní samosprávy a příslušníkům bezpečnostních sborů a ozbrojených sil. Aktivní činnost příslušníka bezpečnostního sboru ve prospěch politické strany (tj. aktivní podpora jejího fungování), bez členství v této politické straně, ovšem není podřaditelná pod pojem sdružování v politických stranách a hnutí ve smyslu čl. 20 odst. 2 Listiny. Taková činnost by však mohla patřit pod svobodu projevu chráněnou čl. 17 Listiny, půjde-li o aktivní podporu politické strany formou psaného či mluveného slova či jiným zřetelným způsobem (mohlo by jít například i o nošení oblečení s výraznými atributy určité politické strany). I svobodu projevu však lze omezit, a to za splnění podmínek plynoucích z čl. 17 odst. 4 Listiny. Podle tohoto ustanovení omezení musí být: 1. stanoveno zákonem, 2. opatřením v demokratické společnosti nezbytným, 3. učiněno za účelem ochrany práv a svobod druhých, bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany mravnosti. Splnění podmínky uvedené pod bodem 1. (tzv. výhrada zákona), z níž plyne požadavek, aby omezení základního práva mělo zákonný podklad, je nesporné. Podrobněji je však třeba se zabývat dalšími podmínkami v řadě.

[28] Jak plyne z bodu 3. uvedeného v předchozím odstavci, legitimním cílem, jehož ochranou lze odůvodnit zásah do svobody projevu, je i veřejná bezpečnost zahrnující veřejný pořádek (tedy ochranu pořádku na veřejnosti). Smyslem § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru je snaha zajistit politicky neutrální bezpečnostní sbor, což představuje předpoklad pro důvěru veřejnosti v nestranný výkon této veřejné služby. Jde o podmínky, které slovy Listiny jsou podmínkami vedoucími k zajištění veřejné bezpečnosti. Jde o cíl, který v případě příslušníků bezpečnostních sborů v souladu s čl. 17 odst. 4 Listiny opodstatňuje omezení svobody projevu. V této souvislosti lze poukázat na rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. 5. 1999, *Rekvényi proti Maďarsku*, stížnost č. 25390/94, bod 41. Šlo o případ maďarského policejního důstojníka a zároveň generálního tajemníka policejních odborů, který vystupoval proti novele maďarské ústavy, která zakazovala příslušníkům ozbrojených sil, policii a bezpečnostním složkám vstupovat do jakékoli politické strany a zapojovat se do jakékoli politické činnosti. Takový zásah do svobody projevu a sdružování podle Evropského soudu pro lidská práva naplňoval legitimní cíl depolitizace policie spadající pod veřejnou bezpečnost, což je v souladu jak se snahou o konsolidaci a udržení pluralistické demokracie v Maďarsku, tak s právem občanů očekávat, že příslušníci policie budou ve svém jednání politicky neutrální. Policisté totiž disponují donucovacími pravomocemi k regulaci chování občanů, přičemž v některých zemích jsou při výkonu svých povinností oprávněni nosit zbraně. Platí to tím spíše v Maďarsku s jeho historickou zkušeností země, kde právě příslušníci policie uplatňovali za komunistického režimu vůli vládnoucí strany a byli s ní těsně spjati. „Z českého pohledu by se dalo s nadsázkou tvrdit, že

postkomunistické státy mají legitimní právo organizovat policii takovým způsobem, aby zajišťování veřejné bezpečnosti nepřipomínalo éru Veřejné bezpečnosti.“ (Molek, P. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 156)

[29] Z výše uvedeného plyne, že splněna je i podmínka omezení plynoucí z čl. 17 odst. 4 Listiny uvedené výše pod bodem 2., tedy, že jde o opatření v demokratické společnosti nezbytné. S ohledem na závažnost chráněné hodnoty (depolitizace policie spadající pod veřejnou bezpečnost) a historické souvislosti totiž ob stojí rozhodnutí zákonodárce nespolehat se v případě příslušníků pouze na obecnou povinnost *zdržet se jednání, které může vést ke střetu zájmu služby se zájmy osobními a obrozit důvěru v nestranný výkon služby* ve smyslu § 45 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru, ale zakotvit zákaz činnosti ve prospěch politických stran výslovně, a tedy zcela jednoznačně a předvídatelně. V zákazu obsaženém v § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru, jehož nedodržení pro vazbu na § 42 odst. 1 písm. f) téhož zákona vede k propuštění ze služebního poměru, nelze spatřovat nepřiměřený zásah do základního práva chránícího svobodu projevu zakotveného v čl. 17 Listiny.

[30] Pro úplnost je dále namístě uvést (a reagovat tak na stěžovatelovo opakované porovnávání pozice příslušníků bezpečnostních sporů a jiných veřejných činitelů), že jestliže zákon o soudech a soudcích a zákon o státním zastupitelství výslovně nezakazují soudcům a státním zástupcům vykonávat činnost ve prospěch politických stran, v žádném případě to neznamená, že soudci a státní zástupci takovou činnost bez omezení vykonávat mohou. Podle § 80 odst. 4 zákona o soudech a soudcích totiž *soudce je povinen při své činnosti mimo výkon funkce soudce a při výkonu svých politických práv si počínat tak, aby tato činnost neohrožovala nebo nenarušovala důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudu* (srov. obdobně § 24 odst. 2 zákona o státním zastupitelství). V souladu s touto obecnou povinností se soudci mj. nemohou podílet na kampani politických stran, politických hnutí či volebních seskupení nebo konkrétních politiků (náleží Ústavního soudu ze dne 5. 9. 2016, sp. zn. I. ÚS 2617/15, č. 162/2016 Sb. ÚS, bod 114). Soudcům je také zapovězeno například vyjadřovat veřejnou podporu konkrétnímu politickému subjektu či programu (rozhodnutí kárného senátu NSS ze dne 6. 6. 2016, čj. 11 Kss 6/2015-53).

[31] Omezení svobodného projevu soudců a státních zástupců na straně jedné (jak vyplývají z § 80 odst. 4 zákona o soudech a soudcích a § 24 odst. 2 zákona o státním zastupitelství) a omezení téhož práva u příslušníků bezpečnostních sborů (jak vyplývají z výslovného zákazu činnosti ve prospěch politických stran v § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru), tak sleduje tentýž účel. Tím je snaha zajistit politickou nezávislost, resp. nevměšování se do politického boje osob vykonávajících tyto specifické profese. Nejvyšší správní soud přitom nemá za to, že by zákonodárce při koncipování omezení daného práva pro tyto profese postupoval nekoherentně či arbitrárně. Právní poměry výkonu každé z profesí jsou totiž předmětem zvláštní právní úpravy, která odpovídá specifickým každé profesi a která za současné podoby nevyžaduje, aby bylo omezení práva svobody projevu stanoveno za zcela totožných podmínek (např. způsoby skončení poměru příslušníků bezpečnostních sborů a důvody zániku funkce soudce a státního zástupce se musí lišit už s ohledem na zvláštní požadavky vyplývající z dělby moci a požadavku na nezávislost výkonu funkce u soudců a státních zástupců). V této souvislosti je vhodné zmínit, že „činnost ve prospěch politické strany“ je příslušníkům bezpečnostních sborů zakázána pouze v případě, že nejde o výkon aktivního či pasivního volebního práva (příslušníci bezpečnostních sborů totiž mohou kandidovat mj. do zastupitelstev územních samosprávných celků a mohou být zastupiteli). Toto je jedno z oněch specifíků, kterým se právní poměry příslušníků bezpečnostních sborů odlišují například právě od právních poměrů soudců, u nichž je funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku (obce nebo kraje) vyloučena. V této souvislosti je vhodné také zdůraznit, že jestliže u soudců a státních zástupců bude činnost ve prospěch politické strany případně posuzována v kárném řízení, příslušníci bezpečnostních sborů mají v téže otázce také přístup k soudnímu přezkumu a to prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí služebního funkcionáře o propuštění ze služebního poměru.

Kategorická formulace § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru

[32] Co se týče námitky, podle níž je při použití § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru třeba zkoumat, zda daná činnost skutečně ohrožila zájem na nestrannosti výkonu služby, Nejvyšší správní soud má ve shodě s městským soudem za to, že příslušník bezpečnostního sboru poruší zákaz stanovený v § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru, jakmile vykoná činnost ve prospěch politické strany ve smyslu tohoto ustanovení. Dané ustanovení obsahuje bezvýjimečný zákaz takovou činnost vykonávat. Jeho porušení má vždy za následek propuštění ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. f) zákona o služebním poměru. Formulace uvedeného zákazu vskutku

neponechává žádný prostor k dalšímu posuzování, zda konkrétní činnosti ve prospěch politické strany mohl být materiálně porušen zájem na nestrannosti výkonu služby (rozsudek NSS ze dne 10. 4. 2019, čj. 9 As 46/2019-25, body 19 až 21, v němž soud dospěl k obdobným závěrům ohledně kategorického zákazu pro příslušníky bezpečnostních sborů být členy řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob, které provozují podnikatelskou činnost). Veřejnost totiž má právo při jednání s příslušníky bezpečnostních sborů očekávat, že má co do činění s politicky neutrálními úředními osobami, které jsou stranou politického dění. Činnost příslušníků ve prospěch politických stran v intenzitě naznačené níže v bodě [33] tohoto rozsudku je tedy z povahy věci způsobila toto očekávání narušit a je způsobila ohrozit důvěru v nestranný výkon služby, tedy ohrozit veřejnou bezpečnost.

[33] To, že se při použití § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru nezkoumá, zda by danou konkrétní činností ve prospěch politické strany mohl být materiálně porušen zájem na nestrannosti výkonu služby, ovšem neznamená, že by při použití daného ustanovení chybělo jakékoliv materiální hledisko. Takové materiální hledisko totiž spočívá v tom, že se v jednotlivém případě posuzuje, zda je konkrétní činnost příslušníka bezpečnostního „činností ve prospěch politické strany“ ve smyslu § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru. Daná činnost musí mít určitou kvalitu či intenzitu, aby mohla pod daný pojem spadat, což je třeba posuzovat s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci. Půjde-li tedy o případně politická vyjádření, bude třeba je posuzovat se zřetelem k postavení příslušníka bezpečnostního sboru, obsahu výroků, jejich celkového kontextu a četnosti. Významné také bude, zda se příslušník bezpečnostního sboru bude výslovně odkazovat na svoji funkci.

[34] Stěžovatel se proto mylí, pokud se domnívá, že pakliže by byla činnost příslušníka ve prospěch politických stran podřazována *pouze* pod jednání podle § 45 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru, šlo by o výrazně citlivější a spravedlivější, ale přesto účinný (a tedy dostačující) prostředek. Je pravdou, že také porušení povinnosti plynoucí z § 45 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru, tedy povinnosti *zdržet se jednání, které může vést ke střetu zájmu služby se zájmy osobními a ohrozit důvěru v nestranný výkon služby*, by mohlo vést k propuštění ze služebního poměru. Za porušení této služební povinnosti může být uložen trest odnětí služební hodnosti podle § 51 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru. Uložení tohoto kázeňského trestu má pak podle § 42 odst. 1 písm. e) téhož zákona za následek také propuštění ze služebního poměru, neboť rovněž patří mezi taxativně stanovené důvody, pro které musí být příslušník propuštěn. Protože ale použití obou zákonných ustanovení v sobě zahrnuje individualizované posouzení případu a v závažných případech vede k propuštění příslušníka ze služebního poměru, jde v zásadě o instituty srovnatelné. Není rozhodné, že v jednom případě se zvažuje, zda konkrétní činnost je činností ve prospěch politické strany ve smyslu § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru, a v druhém se posuzuje, zda jde o jednání, *kteřé může vést ke střetu zájmu služby se zájmy osobními a ohrozit důvěru v nestranný výkon služby*.

[35] S ohledem na to, co je uvedeno v bodech [40] až [47] tohoto rozsudku, ovšem není v projednávané věci nyní namístě k takovému individualizovanému posouzení přistoupit. Stejně tak není úkolem soudu, aby konstruoval příklady, ve kterých by určitá činnost z hlediska její intenzity a kvality byla činností ve prospěch politické strany a ve kterých nikoli. Obecně lze pouze poznamenat, že by nikdy nemělo jít o činnost excesivní (a to ani v rámci „povolené“ kandidatury policistů do zastupitelstev územních samosprávných celků).

[36] Pokud jde o argumentaci vycházející z rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 176/2017-96 a nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/17, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se způsobem, jakým se s danou argumentací vypořádal městský soud (srov. body 36 až 39 rozsudku městského soudu). Jak již bylo uvedeno v bodě [32] tohoto rozsudku, § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru ve vazbě na jeho § 42 odst. 1 písm. f) je kategorický. Není zde proto prostor k tomu, aby byly principy vyjádřené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/17 ve vztahu k § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru přenášeny navzdory textu zákona i do jeho § 47 odst. 1, kterého se tento nálezh vůbec netýkal a v němž není přítomen deficit, který vedl Ústavní soud ke zrušení § 48 odst. 2. Tímto deficitem bylo to, že toto ustanovení zákona o služebním poměru zakazovalo příslušníkům bezpečnostních sborů vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu s výjimkou činností stanovených interními akty vydanými řediteli bezpečnostních sborů, což bylo shledáno jako rozporné s výhradou zákona a s limity delegované normotvorby. K témuž závěru ohledně nepoužitelnosti principů vyjádřených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/17 již Nejvyšší správní soud dospěl v kontextu § 48 odst. 1 zákona o služebním poměru stejně kategoricky stanovícího zákaz být členem řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob, které provozují podnikatelskou činnost (rozsudek čj. 9 As

46/2019-25, bod 21). Daný výklad byl v téže věci shledán ústavně konformním Ústavním soudem v usnesení ze dne 22. 9. 2020, sp. zn. I. ÚS 3376/19.

[37] Pokud jde o namítané porušení zásady *in dubio pro reo* z důvodu, že § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru nebyl zatím vyložen správními soudy ani pokyny policejního prezidenta, je třeba připomenout, že tato zásada, která znamená v pochybnostech ve prospěch, se pojí pouze se skutkovými a nikoli právními otázkami. Znamená, že pokud po shromáždění všech podkladů a vyčerpání všech důkazních prostředků zůstanou v řízení pochybnosti o skutkové otázce významné pro rozhodnutí o vině přestupce, není možné jej uznat vinným. Uplatnění této zásady proto v kontextu posuzovaných otázek nepřichází do úvahy.

[38] Má-li stěžovatel na mysli zásadu *in dubio mitius*, pak je třeba připomenout, že o uplatnění této zásady, která znamená v pochybnostech mírněji, by bylo možné uvažovat jen za okolností, kdy by přicházelo v úvahu více možných a srovnatelných výkladů daného zákonného ustanovení. V takovém případě by měl být zvolen výklad mírnější, neboť to odpovídá principu plynoucímu z čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož jsou orgány veřejné moci povinny šetřit podstatu a smysl omezených základních práv (náleží Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, č. 145/2003 Sb. ÚS). Obdobný požadavek pak plyne i ze zásady *in dubio pro libertate*, podle níž je třeba v pochybnostech upřednostnit svobodu, tedy výklad ve prospěch základního práva (náleží Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 2802/17, č. 99/2018 Sb. ÚS, bod 30). To však není případ nyní posuzované věci, neboť výklad § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru nenabízí dvě srovnatelně přesvědčivé výkladové alternativy. Jeho výklad provedený výše pak nevzbuzuje ani žádné pochybnosti. Samotná skutečnost, že dané ustanovení nebylo dosud předmětem výkladu ze strany soudů, není způsobila takové pochybnosti založit. Jak uvedl žalovaný, jednání stěžovatele nelze posuzovat méně přísně jen proto, že jeho případ je jedním z prvních svého druhu.

[39] Nejvyšší správní soud dodává, že vlastností každé právní normy je určitá míra obecnosti, která umožňuje aplikovat ji na skutkové různé situace. Sankcionování je možné i na základě neurčitých právních pojmů, které již ze své podstaty musí být dotvářeny výkladem. Přesto jim to neupírá závaznost a sankcionovatelnost (rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2018, čj. 9 As 165/2017-45, bod 26). I v trestním právu jsou některé trestné činy vyjádřeny za použití neurčitých právních pojmů (viz např. trestný čin výtržnictví dle § 358 trestního zákoníku) a neplatí, že by v každém takovém případě bylo nutno obviněného osvobodit za použití restriktivního výkladu. Tím spíše pak uvedené neplatí v oblasti správního trestání, kde se nelze použít neurčitých právních pojmů vyhnout. Lze také odkázat na rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 1. 2015, *Rohlena proti České republice*, stížnost č. 59552/08, v němž soud mimo jiné uvedl: „V každém právním systému, ať už je zákonné ustanovení, včetně ustanovení trestního práva, formulováno jakkoli jasně, bude nevyhnutelně existovat prostor pro soudní výklad. Vždy bude třeba objasnit nejasné otázky a přizpůsobit se změnám situace. Nadto jistota, jakkoliv je velmi žádoucí, jde občas ruku v ruce s přílišnou nepružností; právo se tudíž musí umět přizpůsobit změnám situace (Kafkaris, č. 21906/04, rozsudek velkého senátu ze dne 12. 2. 2008, § 140). Účelem rozhodování svěřeného soudům je právě rozptýlení možných přetrvávajících nejasností ohledně výkladu právních norem (tamtéž). Mimoto je v právní tradici smluvních států Úmluvy pevně zakotveno, že judikatura jako pramen práva nezbytně přispívá k postupnému vývoji trestního práva (Kruslin proti Francii, č. 11801/85, rozsudek ze dne 24. 4. 1990, § 29). Článek 7 Úmluvy nelze vykládat tak, že zakazuje postupné vyjasňování pravidel trestní odpovědnosti soudním výkladem, avšak s tím, že výsledek bude slučitelný s podstatou protiprávního jednání a dostatečně předvídatelný [...]“.

Jednotlivá jednání stěžovatele

[40] Co se týče argumentace stěžovatele ohledně toho, zda jeho jednotlivá jednání mohou spadat pod pojem „činnost ve prospěch politické strany“ ve smyslu § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru, Nejvyšší správní soud považoval za nutné zabývat se nejprve tím, zda danou otázku stěžovatel vznesl v žalobě v podobě řádného žalobního bodu, a zda se tedy měl městský soud s danou otázkou vůbec vypořádávat.

[41] Městský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, čj. 2 As 43/2005-79, považoval za žalobní námitku text v poznámce pod čarou č. 7 na s. 7 žaloby, který zněl takto: „Žalobce se i nadále domnívá, že ust. § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru neporušil, kdy se odkazuje na čl. III. Vyjádření ze dne 26. 6. 2019 a čl. IV. odvolání ze dne 7. 2. 2020, kdy se již dostatečným způsobem vyjádřil k tomu, jak to bylo

s vyjadřováním na Facebooku, s podpisem smlouvy pro kapelu či s příspěvkem na činnost zastupitele ve výši 25.000,- Kč i dalšími skutečnostmi, na kterých žalovaný odůvodnil zákonnost žalobcova propuštění. Další polemiku o jednotlivých zjištěných žalobce nepovažuje za přínosnou, neboť by pouze recykoval již dvakrát vyjádřená a vysvětlená stanoviska. Žalobce se domnívá, a od počátku také na ústavní rozměr celé věci poukazuje, že je celý spor „větší“ než jen formální rozměr argumentace, ve které se žalovaný nevědomky uzamkl.“

[42] Nejvyšší správní soud připomíná, že podle ustálené judikatury je třeba žalobní body výslovně formulovat v žalobě. Vychází se z toho, že soudní řízení není pokračováním správního řízení, nýbrž zcela samostatným typem přezkumného řízení. Pouze za jistých výjimečných podmínek lze odkaz na skutkovou či právní argumentaci uplatněnou v řízení před správními orgány akceptovat jako součást žalobních důvodů. Je tomu tak tehdy, pokud žalobce v žalobě odkáže na konkrétní, ve vztahu k jeho věci jednoznačně individualizovanou a nezaměnitelnou skutkovou či právní argumentaci, kterou vyslovil v předchozím správním řízení, a pokud tato argumentace nevyžaduje pro účely žaloby žádné další konkretizace, modifikace či upřesnění (rozsudek NSS čj. 2 As 43/2005-79).

[43] Nejvyšší správní soud má na rozdíl od městského soudu za to, že daný text v poznámce pod čarou, opírající se o odkaz na podání stěžovatele učiněná ve správním řízení, nelze považovat za projednatelný žalobní bod. (...)

[48] Nejvyšší správní soud podobně jako výše v bodě [24] tohoto rozsudku opět vážil, zda vada, které se při projednání žaloby městský soud dopustil, mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Dospěl však k závěru, že nikoli, neboť ani tato vada nemá vliv na zákonnost rozsudku městského soudu. Ve zbytku totiž šlo o projednatelnou žalobu. Pokud by pak část rozsudku týkající se této otázky chyběla, nemohlo by to podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu stěžovateli přivodit jakkoli příznivější procesní pozici. Vzhledem k tomu, že se danými otázkami neměl zabývat již městský soud, nebude se jimi nyní zabývat ani Nejvyšší správní soud.

4508

Daň z přidané hodnoty: převod práva nakládat se zbožím jako vlastník

k § 13 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty

k čl. 14 odst. 1 směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty (v textu jen „směrnice o DHP“)

Při posouzení převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník (§ 13 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty; čl. 14 odst. 1 směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty) se má typicky zkoumat, zda bylo na daňový subjekt převedeno buď vlastnické právo, nebo jiné právo, které by mu umožnilo se zbožím nakládat jako vlastník. Mohou však nastat případy, kdy nebude formální titul existovat nebo formální převod práva nebude odpovídat zjištěnému faktickému stavu. V takové skutkové situaci není nutné po správci daně vyžadovat označení konkrétního právního titulu, na jehož základě může daňový subjekt se zbožím nakládat jako by byl jeho vlastníkem. Stačí, pokud při posouzení všech okolností věci a vedle popisu skutkových zjištění provede úvahu, z které je zřejmé, že daňový subjekt mohl fakticky ovlivnit právní osud zboží.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2023, čj. 9 Afs 214/2022-77)

Předjudikatura: č. 133/2004 Sb. NSS, č. 787/2006 Sb. NSS, č. 3901/2019 Sb. NSS, č. 4354/2022 Sb. NSS a č. 4431/2023 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 8. 2. 1990, *Shipping and Forwarding Enterprise Safe* (C-320/88), ze dne 14. 7. 2005, *British American Tobacco a Newman Shipping* (C-435/03), ze dne 21. 2. 2006, *Halifax a další* (C-255/02), ze dne 6. 4. 2006, *EMAG Handel Eder* (C-245/04), ze dne 3. 6. 2010, *De Fruytier* (C-237/09), ze dne 16. 12. 2010, *Euro Tyre Holding* (C-430/09), ze dne 10. 11. 2011, *The Rank Group*, C-259/10 a C-260/10, ze dne 18. 7. 2013, *Evita-K* (C-78/12), ze dne 21. 11. 2013, *Dixons Retail* (C-494/12), ze dne 26. 7. 2017, *Toridas* (C-386/16), ze dne 21. 2. 2018, *Kreuzmayr* (C-628/16), ze dne 19. 12. 2018, *AREX CZ* (C-414/17), ze dne 15. 5. 2019, *Vega International Car Transport*

and Logistic (C-235/18), ze dne 10. 7. 2019, *Kuršu zeme* (C-273/18), ze dne 23. 4. 2020, *Herst* (C-401/18), ze dne 1. 7. 2021, *Tribunal Económico Administrativo Regional de Galicia* (C-521/19) a ze dne 27. 4. 2023, *Fluvius Antwerpen* (C-677/21).

Věc: EUROBIT GROUP, s. r. o., proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalovaného.

Předmětem sporu v této věci byl nárok na odpočet DPH u nakoupených pohonných hmot, resp. místo dodání zboží, za které žalobkyně považovala tuzemsko a žalovaný naopak území jiných členských států.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 10. 2016 zamítnul odvolání žalobkyně a potvrdil dodatečně platební výměry Specializovaného finančního úřadu ze dne 26. 8. 2015 na DPH za měsíce květen a červen 2011 a leden až prosinec 2012. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který ve věci dosud rozhodoval třikrát.

Ve svém prvním rozsudku ze dne 24. 1. 2020, čj. 31 Af 68/2016-111, vyšel ze závěrů rozsudků Soudního dvora ze dne 19. 12. 2018, *AREX CZ*, C-414/17, a ze dne 6. 4. 2006, *EMAG Handel Eder*, C-245/04, a rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, čj. 9 Afs 137/2016-176, č. 3901/2019 Sb. NSS, *AREX*, a ze dne 22. 12. 2016, čj. 2 Afs 155/2016-70. Dle rozsudku Soudního dvora ve věci *EMAG Handel Eder* při dvou po sobě následujících dodáních téhož zboží uskutečněných za protiplnění mezi osobami povinnými k dani, které zakládají jedno odeslání nebo jednu přepravu zboží uvnitř Společenství, může být odeslání nebo přeprava přičtena pouze jednomu dodání a toto dodání bude osvobozeno od daně. Ostatní transakce se považují pouze za dodání zboží bez přepravy a místo plnění je stanoveno dle toho, zda předchází nebo následují po transakci spojené s přepravou. V návaznosti na rozsudek Soudního dvora ve věci *AREX CZ* z rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci *AREX* vyplynulo, že není podstatné, kdo zaplatil spotřební daň, ani to, že přeprava pohonných hmot probíhá v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně.

Krajský soud dospěl k závěru, že se daňové orgány nedostatečně zabývaly otázkou převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník. Žalovaný považoval za nepochybné, že natankováním pohonných hmot do cisteren získal provozovatel této cisterny oprávnění s nimi fakticky nakládat jako vlastník. Takové závěry jsou ale v rozporu s judikaturou, dle které pouhým naložením pohonných hmot na cisterny dopravce nedochází k nabytí práva nakládat se zbožím jako vlastník. Dopravce je po dobu dopravy pouze držitelem pohonných hmot. Dále krajský soud uvedl, že je nezbytné zkoumat, kdy bylo na žalobkyni převedeno vlastnické nebo jiné právo, které by jí umožnilo se zbožím nakládat jako vlastník. Věc se měla posoudit dle ustanovení soukromoprávních předpisů. Převod vlastnického práva ke zboží v cizině by se měl řídit cizím právem. Judikatura ale nevylučuje, že by otázka převodu práva mohla být řešena i českým právem.

Proti prvnímu rozsudku krajského soudu podal žalovaný kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 11. 2020, čj. 9 Afs 53/2020-69, vyhověl. Připomněl, že závěr ohledně místa plnění je otázkou právní. Právní otázka se posuzuje na základě skutkového stavu konkrétní věci, přičemž ten je povinen primárně objasnit daňový subjekt. Závěr, že místo plnění je v jiném členském státě, než daňový subjekt deklaroval, nelze opřít pouze o neunesení důkazního břemene daňovým subjektem.

Názor krajského soudu, že závěr daňových orgánů o místě plnění vycházel pouze ze skutečnosti natankování pohonných hmot, byl značně zjednodušující. Žalovaný (i správce daně) komplexně hodnotil všechny (jemu dostupné a známé) relevantní okolnosti. Je pravda, že při posuzování okamžiku převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník daňové orgány vycházely primárně z kritéria organizace přepravy. Kasační soud se s krajským soudem shodl, že toto kritérium samo o sobě k učinění závěru ohledně převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník nestačí. Z odůvodnění rozhodnutí a ze zprávy o daňové kontrole ale vyplývalo, že kritérium organizace přepravy nebylo pro daňové orgány kritériem jediným. Úvahy daňových orgánů o převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník tak Nejvyšší správní soud považoval za dostatečné pro posouzení předmětu sporu a rozhodnutí žalovaného za plně přezkoumatelné.

Krajský soud po vrácení věci k dalšímu řízení žalobu zamítl druhým rozsudkem ze dne 19. 10. 2021, čj. 31 Af 68/2016-253. Dle závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu správce daně i žalovaný zpochybnili

žalobkyní předložené důkazní prostředky a přenesli důkazní břemeno zpět na ni. Současně ale hodnotili shromážděné důkazy a vyvodili z nich skutkové a právní závěry o okamžiku převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník. Tyto úvahy byly dostatečné. Dále krajský soud citoval z bodu 37 prvního rozsudku Nejvyššího správního soudu: „Žalobkyně fakticky přepravu z místa nakládky v jiném členském státě zajišťovala a realizovala, nesla náklady na tuto přepravu a jako jediná osoba měla právo disponovat se zbožím po jeho převzetí a nakláde v jiném členském státu po dobu jeho přepravy a fakticky mohla rozhodovat a ovlivnit, zda k této přepravě skutečně dojde. Právo nakládat s pohonnými hmotami jako vlastník na ni přešlo nejpozději okamžikem výjeje pohonných hmot z daňových skladů a jejich převzetím k přepravě, tedy v jiném členském státu. [...] Stavěla se tak ke zboží jako by byla jejich vlastníkem.“

Proti druhému rozsudku krajského soudu podala žalobkyně úspěšnou kasační stížnost. Nejvyšší správní soud druhý rozsudek krajského soudu zrušil rozsudkem ze dne 19. 5. 2022, čj. 9 Afs 227/2021-68, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Kasační soud totiž svým prvním rozsudkem nezavázal krajský soud k rozhodnutí, které bez dalšího učinil. Pouze provedl hodnocení procesní situace v daňovém řízení a shrnul, že stěžovatel komplexně hodnotil relevantní okolnosti – jeho rozhodnutí tedy bylo přezkoumatelné. Následně uvedl obecná východiska pro hodnocení věci samé, kterou ale sám neposuzoval. To měl učinit až krajský soud.

Krajský soud následně žalobě vyhověl třetím rozsudkem ze dne 10. 11. 2022, čj. 31 Af 68/2016-331, ve kterém odcitoval závěry uvedené v rozsudcích Soudního dvora ve věci *AREX CZ* a ve věci *EMAG Handel Eder* a ze dne 16. 12. 2010, *Euro Tyre Holding*, C-430/09, a v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ve věci *AREX*, a ze dne 31. 10. 2022, čj. 5 Afs 64/2020-157, *Divíšek*. Klíčovou otázkou pro prokázání nároku na odpočet daně je unesení důkazního břemene ve vztahu k otázce místa plnění. Pro posouzení věci je pak zásadní, kdy a kde došlo k převodu práva nakládat se zbožím jako vlastníkem. Součástí důvodů žalovaného, které zpochybňují tvrzení daňového subjektu ohledně místa plnění, má být popis skutkových okolností týkajících se faktického nakládání se zbožím. Dále ale také základní úvaha, z níž bude zřejmé, na základě čeho (jakého právního titulu) má za to, že na daňový subjekt přešlo právo nakládat se zbožím jako vlastník. Takové právní úvahy musí daňové orgány činit s přihlédnutím ke skutkovým okolnostem věci. Právní titul nemusí být nutně zachycen v písemné podobě.

Krajský soud zdůraznil, že k získání práva nakládat se zbožím jako vlastník musí dojít k převodu nějakého práva. Teprve poté bude mít daňový subjekt možnost činit rozhodnutí, která mohou ovlivnit právní situaci zboží. Zpravidla bude oprávněn se zbožím nakládat jako vlastník jeho vlastník. Spíše výjimečně nepůjde o převod vlastnického práva, ale o převod jiných práv. Ve věci je nezbytné zkoumat, kdy na daňový subjekt bylo převedeno od vlastníka nebo jiné oprávněné osoby právo, které by mu umožnilo se zbožím nakládat jako vlastník. Organizace přepravy je sice kritériem významným, nikoli ale rozhodujícím. Obdobně faktická držba zboží není pro závěr o převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník určující. Z průběhu daňového řízení nevyplývalo, že by žalobkyně získala uvedené právo, tedy možnost ovlivňovat právní situaci pohonných hmot, již v jiném členském státě.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Tvrdil, že napadený rozsudek je v rozporu s prvním rozsudkem Nejvyššího správního soudu. Pojem *dobrá víra* musí zahrnovat veškeré převody majetku opravňující osobu k faktickému nakládání s ním, jako by byla jeho vlastníkem. Nejvyšší správní soud v původním rozsudku v bodech 37 a 40 potvrdil, že upřednostňuje materiální a faktické hledisko. Krajský soud ale vycházel z toho, že se převod práva nakládat se zbožím jako vlastník hodnotí z formálního hlediska. Požadováno posouzení, z jakého právního titulu vznikla žalobkyni možnost ovlivňovat právní osud zboží. Stěžovatel se zabýval otázkou dodání zboží ve smyslu § 13 zákona o dani z přidané hodnoty a nárokem na odpočet DPH. Z napadeného rozsudku nebylo zřejmé, proč by měl přejít do soukromoprávní roviny a zkoumat otázku nabytí vlastnického práva. Převod práva nakládat se zbožím jako vlastníkem se neomezuje na převody dle použitelného vnitrostátního práva.

Stěžovatel trval na tom, že na žalobkyni přešlo právo nakládat se zbožím jako vlastník už při nakláde pohonných hmot v jiných členských státech. To dokládal skutkovými zjištěními, která učinil v průběhu daňového řízení. Zároveň tvrdil, že ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v prvním rozsudku v bodech 37 a 39. Závěr krajského soudu týkající se chybějících úvah považoval za vnitřně rozporný. Na jedné straně soud uvedl, že součástí zpochybnění tvrzení žalobkyně ohledně místa plnění musí být kromě popisu skutkových okolností i obecná právní úvaha správce daně. Na straně druhé ale poukázal na početná zjištění správce daně i úvahy stěžovatele. Následně uzavřel, že stěžovatel nenaplnil požadavky vyplývající z judikatury. Požadovanou úvahu

rozhodnutí obsahuje v bodech 27 až 34. Na mnoha místech je v rozhodnutí nadto odkázáno na zprávu o daňové kontrole, která ji rovněž obsahuje.

Daňové řízení není založeno na zásadě vyšetřovací, nýbrž na povinnosti daňového subjektu dokazovat vše, co tvrdí. Žalobkyně neunesla důkazní břemeno ohledně podmínek pro přiznání nároku na odpočet daně dle § 72 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty. Naopak stěžovatel pro své závěry zjistil skutkový stav dostatečně, což potvrdil Nejvyšší správní soud v prvním rozsudku v bodech 38 a 39. Krajský soud zcela pominul argumentaci rozhodnutí k důkazním prostředkům, ale i k celému skutkovému stavu. Dále opomněl, že žalobkyni tížilo důkazní břemeno ohledně prokázání skutkového stavu.

Žalobkyně namítla neprovedení výslechů v doplnění žaloby po zrušení prvního rozsudku krajského soudu. Jednalo se proto o opožděnou námitku, což ostatně Nejvyšší správní soud potvrdil v jeho původním rozsudku v bodě 41. Ten navíc výslovně vyloučil aplikaci rozsudku Nejvyššího správního soudu z 15. 10. 2020, čj. 7 AfS 399/2019-73, na který ve svém třetím rozsudku krajský soud odkázal.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že krajský soud nerozhodl věc v rozporu s dřívějšími právními závěry Nejvyššího správního soudu. Předchozí dva rozsudky vyjasnily, že rozhodnutí je přezkoumatelné, a že má krajský soud věc sám posoudit. Předmětem sporu zůstaly dvě spolu související právní otázky: zda žalobkyně unesla důkazní břemeno ohledně uplatněného nároku na odpočet DPH, a zda je zákonný závěr daňových orgánů o místu plnění. Pokud správce daně dospěje k závěru, že místem plnění byl jiný členský stát, nelze postavit odepření nároku na odpočet DPH na neunesení důkazního břemene daňovým subjektem. Podle žalobkyně jednotlivé skutečnosti tvrzené stěžovatelem nepředstavovaly racionální důvody pro závěr o místě plnění v jiném členském státě.

Daňové orgány se musí zabývat otázkou soukromoprávního převodu vlastnického práva. Žalobkyně v průběhu daňového řízení tvrdila, že k přechodu oprávnění nakládat se zbožím jako vlastníkem došlo na území České republiky poté, co na ni převedl vlastnictví její dodavatel. Domnívala se, že věc je obdobná s rozsudky Nejvyššího správního soudu ve věci *Dívíšek a ze* dne 27. 4. 2022, čj. 8 AfS 15/2020-85, č. 4354/2022 Sb. NSS, *AUTO-TRANS PETROL*. Požadavkům plynoucím z těchto rozsudků rozhodnutí stěžovatele nedostálo. Stěžovatelovy argumenty a jím zdůrazňované okolnosti se týkaly pouze faktického nakládání se zbožím. Daňové orgány se ale měly zabývat také tím, jaké konkrétní právo a na základě jakého titulu na žalobkyni přešlo.

Žalobkyně tvrdila, že neměla nad zbožím plné právní panství. Dále uvedla, že je to správce daně, kdo má povinnost uvést racionální důvody pro závěr, že místo plnění mělo být v jiném členském státě. Skutečnosti, které dle stěžovatele dokládaly, že oprávnění nakládat se zbožím jako vlastníkem mělo přejít na žalobkyni již v jiném členském státě, neosvědčovaly zákonost těchto závěrů. Daňové orgány navzdory důkazním návrhům blíže nezkoumaly faktický průběh dodání pohonných hmot žalobkyni, právní vztahy mezi ní a dodavateli, další vztahy v obchodním řetězci, postup zúčastněných osob při zadávání a vyřizování objednávek ani okolnosti spojené s realizací plateb za dodávky zboží.

Stěžovatel v replice zdůraznil, že žalobkyně neprokázala své tvrzení ohledně okamžiku přechodu práva nakládat se zbožím jako vlastníka a že je to ona, koho tíží důkazní břemeno. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2023, čj. 2 AfS 138/2021-69. Žalobkyně naopak trvala na tom, že daňové orgány neposoudily, jaké konkrétní právo a na základě jakého titulu na ni přešlo.

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

Z odůvodnění:

Nepřezkoumatelnost

[30] Nejvyšší správní soud se jako první zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. K podstatě této vady lze odkázat na ustálenou judikaturu (např. rozsudky NSS ze 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS; či z 18. 10. 2005, čj. 1 AfS 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Napadený rozsudek soudu namítanou vadou netrpí. Jako celek působí vnitřně konzistentním dojmem, z odůvodnění jsou zřejmé úvahy soudu i to, jak posoudil žalobní námitky. Z rozsudku jsou patrné důvody, dle kterých měl stěžovatel přejít

do soukromoprávní roviny a zkoumat otázku nabytí vlastnického práva. Úvahy krajského soudu nejsou ani vnitřně rozporné. V bodě 137 uvedl, že součástí zpochybnění tvrzení žalobkyně o místu plnění musí být kromě popisu skutkových okolností i právní úvaha správce daně. V bodě 138 pak popsal zjištění správce daně i stěžovatele, a uzavřel, že stěžovatel nenaplnil požadavky vyplývající z judikatury. Výčet skutkových zjištění (v bodě 138) nijak nepopírá požadavek na právní úvahu o titulu (v bodě 137).

Rozpor se závazným právním názorem

[31] Následně se Nejvyšší správní soud zaměřil na otázku, zda krajský soud správně vyložil závazný právní názor, a zda se jím řídil. Dle stěžovatele je napadený rozsudek v rozporu s body 37 a 40 prvního rozsudku Nejvyššího správního soudu, ohledně výkladu pojmu *dobrá víra*. Zároveň tvrdí, že Nejvyšší správní soud dospěl v prvním rozsudku v bodech 37 a 39 k závěru, že na žalobkyni přešlo právo nakládat se zbožím jako vlastník už při nakládce pohonných hmot v jiných členských státech. Nejvyšší správní soud měl v prvním rozsudku v bodech 38 a 39 potvrdit, že stěžovatel pro své závěry zjistil skutkový stav dostatečně. To krajský soud nerespektuje a požaduje provedení výslechů dodavatelů žalobkyně. Dále namítl, že Nejvyšší správní soud v původním rozsudku v bodě 41 potvrdil opožděnost námítky týkající se neprovedení výslechů. Krajský soud se jí tedy neměl zabývat.

[32] Jak již uvedl Nejvyšší správní soud ve svém druhém rozsudku v této věci, v bodě 37 prvního rozsudku jen poukázal na zjištění učiněná správcem daně a uvedl jejich výčet. V bodě 39 kasační soud shrnul, že stěžovatel komplexně hodnotil všechny (jemu dostupné a známé) relevantní okolnosti věci. Úvahy daňových orgánů Nejvyšší správní soud označil za dostatečné pro posouzení předmětu sporu a rozhodnutí stěžovatele za přezkoumatelné. V bodě 40 s odkazem na rozsudky Soudního dvora ve věci *AREX CZ* a Nejvyššího správního soudu ve věci *AREX* uvedl obecná východiska, která je třeba při posouzení věci zohlednit. Nejvyšší správní soud v žádném z namítaných bodů sám věc meritorně neposuzoval. V bodě 24 svého druhého rozsudku naopak zdůraznil, že krajský soud nezavazuje v tom, jak má věc samu rozhodnout. Kasační soud tedy v předcházejících řízeních nepodal konkrétní výklad pojmu *dobrá víra*, ani nedospěl k závěru, že na žalobkyni přešlo právo nakládat se zbožím jako vlastník už při nakládce pohonných hmot v jiných členských státech. Jelikož tyto názory nevyjádřil, nemůže s nimi být rozsudek krajského soudu v rozporu.

[33] Nejvyšší správní soud v bodě 38 svého prvního rozsudku uvedl, že daňové orgány hodnotily shromážděné důkazy a vyvodily z nich skutkové a právní závěry o okamžiku převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník. V bodě 39, jak již bylo uvedeno výše, označil úvahy správce daně za přezkoumatelné. Kasační soud se nezabýval případným procesním pochybením správce daně spočívajícím v neprovedení výslechů svědků. Krajský soud tak nebyl v této otázce zavázán.

[34] Možnou opožděnost žalobní námítky týkající se neprovedení výslechů svědků se Nejvyšší správní soud v bodě 41 svého prvního rozsudku nezabýval. Sám stěžovatel uvedl, že námitka byla doplněna až po tomto rozsudku. Ani v tomto ohledu tedy Nejvyšší správní soud krajský soud nezavázal, a ten proto právní názor kasačního soudu nemohl překročit.

Právo nakládat se zbožím jako vlastník a místo dodání zboží

[35] Ve věci jsou klíčové související otázky převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník a místa dodání zboží.

[36] Dle § 13 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty se dodáním zboží rozumí *převod práva nakládat se zbožím jako vlastník*. Dle § 7 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty je místem plnění při dodání zboží uskutečněného bez odeslání nebo přepravy *místo, kde se zboží nachází v době, kdy se dodání uskutečňuje*. Dle § 7 odst. 2 citovaného zákona *místem plnění při dodání zboží, pokud je zboží odesláno nebo přepravováno osobou, která uskutečňuje dodání zboží, nebo osobou, pro kterou se uskutečňuje dodání zboží, nebo zmocněnou třetí osobou, je místo, kde se zboží nachází v době, kdy odeslání nebo přeprava zboží začíná*. Odstavce 3 a 4 téhož ustanovení upravující přiřazení dopravy v řetězci transakcí byly do zákona doplněny až k 1. 9. 2020.

[37] Dle čl. 14 odst. 1 směrnice o DPH se za dodání zboží považuje *převod práva nakládat s hmotným majetkem jako vlastník*. Dle čl. 20 téže směrnice se pořízením zboží uvnitř Společenství rozumí *nabytí práva nakládat jako vlastník s movitým hmotným majetkem, který byl pořizovateli odeslán nebo přepraven prodávajícím nebo*

samotným pořizovatelem nebo na účet jednoho z nich do jiného členského státu než státu zahájení odeslání nebo přepravy zboží.

[38] V projednávané věci není sporu o tom, že žalobkyně nakupovala pohonné hmoty způsobem nazývaným „řetězový obchod“. Řetězovým obchodem se rozumí transakce, kdy je zboží přeprodáváno několika subjekty mezi sebou.

[39] Obecně, pokud je dodání zboží v řetězci spojeno s jedním odesláním nebo přepravou, může být přeprava zboží přičtena pouze jedné transakci a pouze tato transakce může být osvobozena od daně jako intrakomunitární plnění. Od určení transakce, která je spojena s přepravou, se pak odvíjí daňové posouzení dalších transakcí (srov. rozsudek Soudního dvora ve věci *EMAG Handel Eder*). Ostatní transakce se považují pouze za dodání zboží bez odeslání nebo přepravy. Jejich místo plnění je stanoveno podle toho, zda předchází nebo následují po transakci spojené s přepravou, tj. místo dodání je buď v místě odeslání, anebo v místě určení dodávky.

[40] Transakce je spojena s přepravou, pokud je zboží odesláno nebo přepraveno prodávajícím nebo kupujícím nebo na účet jednoho z nich. Pro přiřazení přepravy k transakci je klíčové zjištění, zda v rámci transakce byla zajištěna přeprava, a to buď prodávajícím, anebo kupujícím. Určení plnění, jemuž má být tato přeprava přičtena, tedy prvnímu, či druhému dodání, musí být provedeno s ohledem na celkové posouzení všech okolností projednávaného případu za účelem prokázání toho, které z obou dodání splňuje všechny podmínky, které se vážou k dodáním uvnitř EU (srov. rozsudek Soudního dvora ve věci *Euro Tyre Holding*). V rámci tohoto posouzení je třeba zejména určit okamžik, kdy bylo podruhé převedeno na konečného pořizovatele právo nakládat se zbožím jako vlastník (rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 7. 2017, *Toridas*, C-386/16, body 35 a 36, a tam citovaná judikatura). Jestliže se druhý převod práva nakládat se zbožím jako vlastník uskutečnil předtím, než bylo zboží přepraveno uvnitř Společenství, nelze tuto přepravu přičítat prvnímu dodání ve prospěch prvního pořizovatele (rozsudek ve věci *Toridas*, bod 36). Jestliže pořizovatel získá právo nakládat se zbožím jako vlastník v členském státě dodání a sám obstarává jeho přepravu do členského státu určení, jak k tomu dochází v případě dodání, která jsou podmíněna odběrem zboží ve skladu dodavatele, musí být zohledněny záměry kupujícího v okamžiku pořízení, jsou-li podpořeny objektivními poznatky (rozsudky Soudního dvora ze dne 21. 2. 2018, *Kreuzmayr*, C-628/16, bod 34, a ve věci *Euro Tyre Holding*, bod 34). V rámci celkového posouzení je třeba zejména určit okamžik, kdy bylo právo nakládat se zbožím jako vlastník převedeno na konečného pořizovatele.

[41] Uvedená judikatura vychází z časového kritéria, podle něhož je třeba posoudit, zda k převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník došlo před přepravou, pro potřeby určení pořízení, kterému má být v řetězci tato jediná přeprava uvnitř Společenství přičtena, a které tedy musí být jako jediné kvalifikováno jako pořízení uvnitř Společenství. Použití časového kritéria umožňuje určit, zda má být přeprava pohonných hmot přičtena pořízení, které uskutečnil první subjekt v řetězci nákupů před tím, než došlo k přepravě těchto pohonných hmot uvnitř Společenství. Toto kritérium naopak nebude použitelné, jestliže by ve věci došlo během přepravy k několika po sobě následujícím převodům tohoto práva (rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 4. 2020, *Herst*, C-401/18, bod 46). Za těchto okolností je pro potřeby určení pořízení, kterému má být přičtena jediná přeprava uvnitř Společenství, a které tedy musí být jako jediné kvalifikováno jako pořízení uvnitř Společenství, nutné provedení celkového posouzení všech konkrétních okolností věci (rozsudek ve věci *Herst*, bod 47).

[42] Nejvyšší správní soud připomíná, že úvaha ohledně místa zdanitelného plnění je otázkou právní (rozsudek NSS ve věci *AREX*, bod 130). Tuto otázku je vždy nutné posoudit na základě skutkového stavu konkrétní věci, přičemž skutkový stav je povinen primárně objasnit daňový subjekt. Na druhé straně, dospěje-li správce daně k závěru, že místo plnění je v jiném členském státě, než daňový subjekt deklaroval, nelze takový závěr opřít pouze o neunesení důkazního břemene daňovým subjektem. Pro závěr, že místo plnění bylo v jiném členském státě, musí existovat racionální důvody. Součástí „racionálních důvodů“ ohledně místa plnění, má být „nejen popis zjištěných skutkových okolností týkajících se obvykle zejména faktického nakládání se zbožím, ale též alespoň základní právní úvaha správce daně“ (rozsudek NSS ve věci *AUTOTRANS PETROL*, bod 23). Na uvedených závěrech nic nemění ani rozsudek čj. 2 Afs 138/2021-69, na který stěžovatel odkazuje. V této věci Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu pro nepřezkoumatelnost a obecně uvedl, že „daňové orgány nemají povinnost prokázat, že formálně tvrzeň skutkový stav je v rozporu s faktickým stavem“. Tato premisa platí, a není v rozporu s tím, že úvaha ohledně místa zdanitelného plnění je otázkou právní.

[43] Při posouzení otázky převodu práva nakládat se zbožím jako vlastníkem se tedy typicky bude zkoumat, kdy bylo na daňový subjekt převedeno od vlastníka, případně jiné oprávněné osoby, buď vlastnické právo, nebo jiné právo, které by mu umožnilo se zbožím nakládat jako vlastníkem. Z logiky věci plyne, že zpravidla bude oprávněn se zbožím nakládat jako vlastníkem právě jeho vlastníkem. Spíše výjimečně půjde o převod jiných práv.

[44] Mohou ale také nastat případy, a to typicky komplikované, v nichž převod práva nakládat se zbožím jako vlastníkem nebude spojen s konkrétně určeným a formálně pojmenovaným právním titulem, na jehož základě právo přechází.

[45] Soudní dvůr ustáleně judikuje, že *„dodání zboží“* má objektivní povahu, a že se použije bez ohledu na účel a výsledky dotyčných plnění, aniž mají daňové orgány povinnost provést šetření za účelem zjištění úmyslu dotčené osoby povinné k dani, nebo zohlednit úmysl jiného subjektu, než je dotyčná osoba povinná k dani, který je součástí téhož řetězce dodávek (rozsudky ze dne 21. 11. 2013, *Dixons Retail*, C-494/12, bod 21, a ze dne 15. 5. 2019, *Vega International Car Transport and Logistic*, C-235/18, bod 28). Cílem systému DPH je zatížit konečného spotřebitele zboží nebo služeb (rozsudek ze dne 1. 7. 2021, *Tribunal Económico Administrativo Regional de Galicia*, C-521/19, bod 31), pokud toto zboží bylo dodáno nebo byly služby poskytnuty v rámci zdanitelných plnění podle směrnice o DPH. Podle judikatury proto brání zásada daňové neutrality v oblasti výběru DPH obecnému odlišování mezi protiprávními a legálními plněními (rozsudek ze dne 10. 11. 2011, *The Rank Group*, C-259/10 a C-260/10, bod 45). Soudní dvůr v nedávné době konkrétně uvedl, že *„dodávka elektřiny provozovatelem distribuční soustavy, byť byla uskutečněna neúmyslně a v důsledku protiprávního jednání třetí osoby, je dodáním zboží za úplatu, které vede k převodu práva nakládat s hmotným majetkem“* (rozsudek ze dne 27. 4. 2023, *Fluvius Antwerpen*, C-677/21, bod 39).

[46] Soudní dvůr se také zabýval řetězovým obchodováním s pohonnými hmotami při přemístění těchto výrobků z jednoho členského státu do druhého. Uvedl, že přepravu nelze považovat za rozhodující pro určení, zda došlo k převodu práva nakládat se zbožím jako vlastníkem, není-li dána jiná okolnost, která by umožňovala předpokládat, že k takovému převodu došlo v době této přepravy (rozsudek ve věci *AREX CZ*, bod 78). Převod práva nakládat s majetkem jako vlastníkem ostatně znamená, že strana, na niž je toto právo převedeno, má možnost činit rozhodnutí, která mohou ovlivnit právní situaci zboží, zejména rozhodnutí o jeho prodeji (rozsudek ve věci *Herst*, bod 40). Pouhá organizace dopravy není sama o sobě rozhodujícím kritériem.

[47] Soudní dvůr dále uvedl, že pojem *„dodání zboží“* neodkazuje na převod vlastnictví způsoby, jež upravuje použitelné vnitrostátní právo, ale zahrnuje veškeré převody hmotného majetku opravňující druhou stranu k faktickému nakládání s majetkem, jako by byla jeho vlastníkem (např. rozsudky ze dne 8. 2. 1990, *Shipping and Forwarding Enterprise Safe*, C-320/88, bod 7; ze dne 14. 7. 2005, *British American Tobacco a Newman Shipping*, C-435/03, bod 35; ze dne 21. 2. 2006, *Halifax a další*, C-255/02, bod 51; ze dne 3. 6. 2010, *De Fruytier*, C-237/09, bod 24; ze dne 18. 7. 2013, *Evita-K*, C-78/12, bod 33; rozsudek ve věci *Vega International Car Transport and Logistic*, bod 27; a z poslední doby rozsudek ve věci *Fluvius Antwerpen*, bod 35). Stejně tak se dle judikatury *„převod práva nakládat se zbožím jako vlastníkem“* neomezuje na převod ve formách stanovených použitelným vnitrostátním právem, ale zahrnuje každý převod hmotného majetku stranou, která poskytne druhé straně oprávnění k tomu, aby s ním fakticky nakládala tak, jako kdyby byla vlastníkem tohoto majetku (viz rozsudky ve věci *De Fruytier*, bod 24; ve věci *AREX CZ*, bod 75; a ve věci *Herst*, bod 36). Dodání ve smyslu čl. 14 směrnice o DPH nepředpokládá převod vlastnického práva ke zboží v právním smyslu (např. rozsudek ze dne 10. 7. 2019, *Kuršu zeme*, C-273/18, bod 36; a usnesení ze dne 6. 2. 2014, *Jagiello*, C-33/13, bod 32 a tam citovaná judikatura).

[48] Pojmy *„dodání zboží“* a *„nakládání se zbožím jako vlastníkem“* tedy mají objektivní povahu vycházející z faktického stavu věci, který bude sice ve většině případů odpovídat právní situaci, ale nemusí tomu tak být vždy. Je možná situace, kdy dojde k nabytí práva nakládat se zbožím jako vlastníkem, aniž by byly naplněny formální požadavky vnitrostátních právních předpisů. V těchto případech bude rozhodující vědomí o (existenci a základních vlastnostech) zboží a možnost ovlivnit jeho osud (rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2022, čj. 8 AfS 206/2020-60, č. 4431/2023 Sb. NSS, *LYNX INVEST II*, bod 27). Implicitně bude i zde často přítomen právní titul. Ten bude typicky nepojmenovaný a konkludentní, a bude se tedy projevovat jen ve faktickém nakládání se zbožím. Přihlídnout je též třeba k praxi stran (rozsudek ve věci *LYNX INVEST II*, bod 30).

[49] Není-li ve věci určen a formálně pojmenován právní titul pro nabytí práva nakládat se zbožím jako vlastník, je potřeba na správce daně klást zvýšené požadavky. Za prvé musí správce daně podrobně popsat zjištěné skutkové okolnosti věci. Na tom ale nesmí ustát. Za druhé musí provést alespoň základní právní úvahu, ze které bude zřejmé proč došlo k převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník (rozsudek NSS ve věci *AUTOTRANS PETROL*, bod 23). Nelze se tedy spokojit s komplexním popisem skutkových okolností, který není doprovázen celkovým posouzením a hodnocením všech konkrétních okolností věci.

[50] V každém jednotlivém případě není nutné po správci daně vyžadovat označení konkrétního právního titulu, na jehož základě může daňový subjekt se zbožím fakticky nakládat jako vlastník. Správce daně nemusí zkoumat, zda jsou naplněny podstatné náležitosti specifického právního jednání podle vnitrostátního práva. Postačí, pokud vedle skutkových zjištění a při posouzení všech konkrétních okolností provede úvahu, ze které je zřejmé, že daňový subjekt fakticky mohl ovlivnit právní osud zboží, například dle demonstrativně uvedených kritérií rozsudku Soudního dvora ve věci *Herst* v bodech 48 a 49.

[51] Možnost vycházet při posouzení toho, zda došlo k převodu práva nakládat s věcí jako vlastník, i z faktického stavu věci potvrzuje rovněž zahraniční judikatura aplikující harmonizovanou unijní úpravu DPH. Například Spolkový finanční dvůr (*Bundesfinanzhof*) popisuje proces dodání zboží jako převod podstaty, hodnoty a příjmů. Rozhodující jsou celkové okolnosti jednotlivého případu, tj. konkrétní smluvní ujednání a jejich skutečné provádění s přihlédnutím k zájmům zúčastněných stran (rozsudek ze dne 25. 2. 2015, sp. zn. XI R 15/14). Dle rakouského Správního soudního dvora (*Verwaltungsgerichtshof*) existuje způsobilost nakládat s majetkem jako vlastník, pokud je subjekt oprávněn nakládat s tímto majetkem *de facto*, jako by byl jeho vlastníkem (rozsudek ze dne 3. 4. 2019, sp. zn. Ra 2018/15/0125). Nejvyšší správní soud Slovenské republiky uvedl, že se pojem *dodání zboží* (tj. převod práva nakládat se zbožím jako vlastník) neomezuje na převod způsobu upravenými použitelným vnitrostátním právem, ale zahrnuje každý převod hmotného majetku jednou stranou, který druhou stranu opravňuje fakticky s ním nakládat, jako by byla vlastníkem tohoto majetku, a to i kdyby k převodu právního vlastnictví nedošlo. Převod práva nakládat s majetkem jako vlastník znamená možnost přijímat rozhodnutí způsobilá ovlivnit právní status dotčeného majetku, včetně rozhodnutí o jeho prodeji (rozsudek ze dne 14. 2. 2022, sp. zn. 10 Sfk/74/2020).

[52] Názor Nejvyššího správního soudu lze shrnout následovně. Při posouzení otázky převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník se má typicky zkoumat, zda bylo na daňový subjekt od vlastníka, případně jiné oprávněné osoby, převedeno buď vlastnické právo, nebo jiné právo, které by mu umožnilo se zbožím nakládat jako vlastník. Mohou však nastat případy, kdy nebude formální titul existovat nebo formální převod práva nebude odpovídat zjištěnému faktickému stavu, a v takové skutkové situaci není nutné po správci daně vyžadovat formálně pojmenovaný právní titul, na jehož základě může daňový subjekt se zbožím nakládat jako by byl vlastníkem tohoto zboží. Stačí, pokud při posouzení všech okolností věci a vedle popisu skutkových zjištění provede úvahu, z které je zřejmé, že daňový subjekt mohl fakticky ovlivnit právní osud zboží.

Aplikace na projednávanou věc

[53] Daňové orgány v projednávané věci neurčily právní titul, na jehož základě měla žalobkyně se zbožím právně nakládat. A právě o tuto chybějící úvahu opřel krajský soud své zrušující rozhodnutí. Ve světle výše uvedených úvah je ale tento názor nesprávný. Ve věci je nutné posoudit, zda její okolnosti, zejména ty, které krajský soud rekapituloval v bodě 138 svého třetího rozsudku, a úvaha správce daně o nich, jsou dostatečné pro závěr, že právo nakládat se zbožím jako vlastník přešlo na žalobkyni v jiných členských státech.

[54] Správce daně postavil svou úvahu na následujících skutkových okolnostech. Žalobkyně nakládala zboží do pronajatých cisteren, a zároveň zajišťovala a organizovala dopravu. V rámci jednotlivých dodávek byla skutečně jenom jedna přeprava. Zboží bylo na dopravní prostředky nakládáno v jiných členských státech (Rakousku, Německu a Slovinsku) a pohonné hmoty byly přeprořádány v krátkém časovém úseku v řetězci několika společností. Samotná přeprava probíhala pouze z místa uskladnění pohonných hmot přímo na čerpací stanice odběratelů žalobkyně, a ta předem věděla, že se jedná o zboží skladované v jiných členských státech. Žalobkyně nemá skladovací prostory pro pohonné hmoty. Dopravu svým dodavatelům nefakturovala. Žalobkyně jela do

jiných států vždy pro pohonné hmoty, které si sama od svého dodavatele objednala, a sama si určovala, odkud bude zboží pocházet a který den se bude nakládat.

[55] V napadeném rozhodnutí uvedl stěžovatel východiska své úvahy v bodech 13 až 26, která následně aplikoval zejména v bodech 29, 31 až 33, 46 až 51, 59 a 82 až 85. Zpráva o daňové kontrole obsahuje úvahy správce daně na stranách 9 až 13. Ve zprávě se správce daně zabýval dopravou pohonných hmot, přičemž z přepravních dokladů dovodil, že přepravu fakticky provedla žalobkyně. Následně z posuzování vyjmul ty transakce, u kterých žalobkyně prokázala fakturaci dopravy. U ostatních transakcí ze skutkového stavu nevyplývalo, že by doprava byla účtována jiné osobě. K právu nakládat se zbožím jako vlastník správce daně uvedl, že se neomezuje na převod vlastnického práva dle tuzemských soukromoprávních předpisů. Zabýval se tedy otázkou, kdy mohla žalobkyně s majetkem skutečně nakládat, jako by byla jeho vlastníkem. Zohlednil při tom rovněž rámcové smlouvy mezi žalobkyní a jejími dodavateli (které obsahují výhradu vlastnictví). Dospěl k závěru, že žalobkyně nejen organizovala a provedla dopravu, ale nesla rovněž její náklady a měla jako jediná právo disponovat se zbožím po jeho nakládce v jiných členských státech. Mohla také ovlivnit, zda k přepravě skutečně dojde. S ohledem na objem přepravovaných pohonných hmot a neexistenci vlastních skladů musela mít téměř současně s nákupem zajištěn jejich prodej. Při sjednávání odbytu pohonných hmot se chovala jako jejich vlastník.

[56] Stěžovatel v napadeném rozhodnutí k výše uvedenému dodal, že obchodní transakce fakticky probíhaly již na území jiných členských států. Předání zboží nebyl přítomen nikdo z ostatních společností zapojených do obchodních řetězců. Žalobkyně vystupovala od okamžiku převzetí zboží v pozici osoby oprávněné nakládat se zbožím jako vlastník. Zároveň byla příjemcem pohonných hmot. Stěžovatel potvrdil úvahu správce daně obsaženou ve zprávě o daňové kontrole. Žalobkyně podle něj nabyla právo nakládat se zbožím jako vlastník již v jiných členských státech.

[57] Nejvyšší správní soud považuje tuto úvahu za dostatečnou a správnou. Zejména je podstatné, že žalobkyně dopravu zboží nikomu nefakturovala, zajistila jeho přepravu pronajatými vozidly a celou transakci uskutečnila pro svoji vlastní ekonomickou činnost, tj. za účelem prodeje nakoupených pohonných hmot svým odběratelům (srov. obdobně rozsudek Soudního dvora ve věci *Herst*, body 48 a 49). Zboží přepravila pro svou vlastní potřebu, protože byla (po řetězci transakcí) jeho konečným příjemcem. Nebyla tedy pouhým dopravcem pro jiného. I přes formálně právně sjednanou výhradu vlastnického práva fakticky nakládala s pohonnými hmotami jako jejich vlastník již na území členských států (Rakousko, Německo a Slovinsko), ve kterých byly pohonné hmoty skladovány. Jádrem žalobní argumentace týkající se převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník není důvodné. Právo nakládat se zbožím jako vlastník se nepřevádí pouze konkrétně pojmenovaným vnitrostátním právním titulem. Jeho existenci lze dovodit na základě skutkových okolností věci a s ohledem na faktickou dispozici se zbožím. Jak uváděla shora citovaná judikatura Spolkového finančního dvora, kromě smluvních ujednání je třeba přihlídnout i ke skutečnému provádění smlouvy s přihlídnutím k zájmům zúčastněných stran. To totiž svědčí faktické změně původně sjednané smlouvy. Tak tomu bylo právě v projednávané věci. Na výsledku nic nemění ani to, že zboží podléhá spotřební dani a bylo přepravováno v režimu podmíněného osvobození (rozsudek Soudního dvora ve věci *AREX CZ*, body 69 až 79). (...)

Clá: praxe celních orgánů při sazebním zařazování určitého typu zboží; interní stanoviska; závazné informace o sazebním zařazení

k příloze I nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku (v textu jen „kombinovaná nomenklatura“)

k čl. 33 a čl. 285 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (v textu jen „nařízení č. 952/2013“)

I. Při celním zařazení dovezeného zboží podle kombinované nomenklatury [příloha I nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku] je potřeba rozlišovat mezi situacemi, kdy se správní orgán odchýlí od ustálené správní praxe při zařazování určitého typu zboží, a případem, kdy se názor na celní zařazení teprve postupně utváří, upřesňuje nebo mění. Pro posouzení, zda jde o druhou zmíněnou situaci, mohou být významné především záznamy z jednání Výboru pro celní kodex [čl. 285 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie].

II. Interní stanoviska orgánů celní správy k celnímu zařazení určitého zboží podle kombinované nomenklatury [příloha I nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku], vydávaná v průběhu celního řízení, vyjadřují pouze předběžný názor na celní zařazení, který se v průběhu řízení může dále měnit. Nejde o konečný názor celního orgánu a jako takový nemůže zakládat ustálenou správní praxi.

III. Rozhodnutí o závazné informaci o celním zařazení podle čl. 33 celního kodexu [nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie], vydaná celními orgány jiných členských států EU, mohou podpořit argumentaci dovozce o správnosti určitého celního zařazení dovezeného zboží, pokud, zejména ve větším počtu, dokládají jednotnou celní praxi mezi členskými státy EU.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2023, čj. 10 AfS 281/2022-38)

Prejudikatura: č. 1915/2009 Sb. NSS, č. 2630/2012 Sb. NSS a č. 2772/2013 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 26. 5. 2016, Invamed Group a další (C-198/15), ze dne 30. 4. 2020, DHL Logistics (Slovakia) (C-810/18), a ze dne 25. 2. 2021, Bartosch Airport Supply Services (C-772/19).

Věc: Authentica, s. r. o., proti Generálnímu ředitelství cel o clo, o kasační stížnosti žalobkyně.

V této věci se Nejvyšší správní soud zabýval výkladem čísel 7010 a 7013 harmonizovaného systému (HS) Světové celní organizace (WCO) a kombinované nomenklatury EU (KN). Současně zpřesnil svou judikaturu k významu existující celní praxe při rozhodování o celním zařazení zboží.

Žalobkyně od října 2018 do února 2019 dovážela z Číny do Česka skleněné lahve na vodu s víčkem, neoprenovým pouzdrům a kartonovým obalem. V celním prohlášení je vždy zařadila do podpoložky 7010 90 21 kombinované nomenklatury (resp. TARIC kódu 7010 90 21 00), do které mj. spadají *lahve, sklenice, [...] a jiné skleněné obaly používané pro přepravu nebo k balení zboží* a které odpovídá celní sazba 5 %. Celní úřad pro Jihomoravský kraj naopak podřadil zboží do podpoložky 7013 99 00 kombinované nomenklatury (TARIC kód 7013 99 00 90), do které spadají *stolní, kuchyňské, toaletní, kancelářské skleněné výrobky, skleněné výrobky pro vnitřní výzdobu nebo pro podobné účely* a které odpovídá celní sazba 11 %. Celní úřad proto celkem šesti dodatečnými platebními výměry ze dne 21. 1. 2020 žalobkyni doměřil clo v celkové výši 639 661 Kč. Proti dodatečným platebním výměrům se žalobkyně neúspěšně odvolala. Neuspěla ani u Krajského soudu v Brně, který její žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl rozsudkem ze dne 29. 8. 2022, čj. 30 Af 57/2020-49.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Žalovaný podle ní porušil všeobecná pravidla pro výklad kombinované nomenklatury. Dovážené lahve mají spadat pod číslo 7010, ne i pod číslo 7013. Stěžovatelka nesouhlasila ani s využitím vysvětlivek k harmonizovanému systému WCO. Podle vysvětlivek k číslu 7010 HS do tohoto čísla totiž spadají skleněné nádoby, které jsou běžně komerčně využívány, nikoli výlučně komerčně využívány. Vysvětlivky k HS tedy z čísla 7010 nevylučují dovezené lahve, které lze využít i pro nekomerční účely. Stěžovatelka též upozornila na změnu správní praxe. Do října 2018 celní orgány zastávaly stejný názor na celní zařazení jako stěžovatelka. Teprve poté se otázkou jejich zařazení začal zabývat Výbor pro celní kodex a Evropská komise, která v roce 2019 vydala prováděcí nařízení k celnímu zařazení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.A K celnímu zařazení dovezených skleněných lahví

[7] První spornou otázkou je samotné celní zařazení skleněných lahví, které stěžovatelka do Česka dovezla, a výklad čísel 7010 a 7013 HS a KN (resp. rozdíl mezi těmito dvěma čísly).

[8] Mezi oběma účastníky řízení není sporný popis dovezených lahví. Jde o „skleněné lahve s širším hrdlem s vnějším závitem, ke které patří víčko s vnitřním závitem v plastovém lůžku, z vnější části z bambusu a vnitřním čepem z nerezů, dále z válcového pouzdra z neoprenu, určeného pro vložení skleněné lahve, s ouškem umístěným na horním otevřeném okraji a z kartonového obalu kruhového tvaru s víkem (tubusu) k uložení skleněné lahve i s pouzdrům z neoprenu“. Pro lepší představu vypadají lahve takto (fotografie jsou převzaty ze zprávy o kontrole po propuštění zboží, resp. z rozhodnutí o odvolání):



[9] Mezi oběma účastníky rovněž není sporné, že stěžovatelka sice dovezla sadu výrobků, ale pro její celní zařazení jako celku je *rozbídný celní zařazení skleněných lahví* [jako podstatné součásti sady výrobků podle výkladového pravidla č. 3 písm. b) kombinované nomenklatury¹⁾²⁾].

[10] Sporné však je, zda skleněné lahve mají spadat pod číslo 7010, či číslo 7013 HS a KN a do které konkrétní položky a podpoložky KN se následně mají zařadit.

[11] Pro celní zařazení výrobků platí několik základních pravidel, která vyplývají přímo z kombinované nomenklatury (všeobecných pravidel pro její výklad) a na ni navazující judikatury Soudního dvora a Nejvyššího správního soudu.

[12] Rozhodující kritérium pro sazební zařazení zboží spočívá především v jeho *objektivních znacích a vlastnostech*, jak jsou definovány zněním čísla nebo položky kombinované nomenklatury a poznámek ke třídám nebo kapitolám. Nelze-li celní zařazení provést čistě na základě objektivních znaků a vlastností výrobku, může být objektivním kritériem pro celní zařazení rovněž *účel použití výrobku*, je-li účel použití tomuto výrobku „inherentní“, tedy výrobku vlastní, s výrobkem neodmyslitelně spjatý. Účel výrobku musí být možné posoudit v závislosti na jeho objektivních znacích a vlastnostech (srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2019, čj. 10 Afs 120/2019-43, *iMi Partner*, bod 17, nebo rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 2. 2021, *Bartosch Airport Supply Services*, C-772/19, bod 24).

¹⁾ 2) Podle všeobecného pravidla pro výklad KN č. 3 písm. b) se zboží, které lze podle pravidla 2 b) [obecné pravidlo pro zařazení podle materiálu] nebo z jiných důvodů zařadit prima facie do dvou nebo více čísel, zařazuje [tak, že] směsí, zboží složené z různých materiálů nebo zhotovené z různých komponentů a zboží v soupravách (sadačích) v balení pro drobný prodej, které nelze zařadit podle pravidla 3 a) [zařazení podle nejspécifitějšího popisu], se zařadí podle materiálu nebo komponentu, který jim dává podstatný charakter, je-li možno takový materiál nebo komponent určit.

[13] Ke zkoumání účelu použití výrobku jako kritéria pro celní zařazení pak není rozhodné *jakékoli možné* použití daného výrobku, ale *předpokládané použití* zjištěné právě s ohledem na objektivní znaky a vlastnosti výrobku (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 5. 2016, *Invamed Group a další*, C-198/15, bod 24, a rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2023, čj. 10 Afs 95/2022-35, *YATE*, bod 9). Ke zjištění účelu použití výrobku je též třeba zkoumat použití, ke kterému je dotčený výrobek určen výrobcem, stejně jako způsob a místo použití výrobku [srov. rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2018, čj. 10 Afs 306/2016-85, bod 19, či nověji rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 4. 2020, *DHL Logistics (Slovakia)*, C-810/18, bod 26, a tam citovanou judikaturu].

[14] Konečně, přestože nejsou právně závazné, pro celní zařazení výrobků jsou jako výkladové vodítko významné i vysvětlivky k harmonizovanému systému Světové celní organizace (WCO) a vysvětlivky ke kombinované nomenklatuře. K těmto vysvětlivkám však nelze přihlížet v situaci, kdy mění, např. nepřípustně zužují, význam položek a podpoložek kombinované nomenklatury (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2013, čj. 2 Afs 85/2012-40, *K + K General Corporation*, a tam citovanou judikaturu Soudního dvora).

[15] Čísla, položky a podpoložky relevantní pro projednávanou věc vymezuje kombinovaná nomenklatura následovně (jejich znění se od dovozu zboží nezměnilo):

7010: *Demizony, lahve, sklenice, baňky, kelímky, lékovky, lahvičky na tablety, ampule a jiné skleněné obaly používané pro přepravu nebo k balení zboží; zavařovací sklenice; zátky, víčka a jiné uzávěry ze skla*

7010 90: *Ostatní*

7010 90 21: *Ostatní*

7013: *Stolní, kuchyňské, toaletní, kancelářské skleněné výrobky, skleněné výrobky pro vnitřní výzdobu nebo pro podobné účely (jiné než zboží čísel 7010 nebo 7018)*

7013 9x: *Ostatní skleněné výrobky*

7013 99 00: *Ostatní*

[16] Celní orgány a krajský soud také při celním zařazení dovezených lahví přihlížely k vysvětlivkám k harmonizovanému systému WCO (konkrétně k jejich 6. vydání z roku 2017). Vysvětlivky k číslu 7010 HS uvádí, že „do tohoto čísla patří všechny skleněné nádoby **běžně komerčně** používané pro přepravu nebo balení tekutin“. Vysvětlivky k číslu 7013 HS naopak obsahují negativní vymezení, podle kterého do tohoto čísla nepatří „lahve, lahvičky, sklenice, kterých se **běžně používá ke komerční přepravě nebo balení zboží**, a zavařovací sklenice (číslo 7010)“. Vysvětlivky k oběma číslům HS dále rovněž zmiňují „*kojenecké sáčky lahve*“ jako příklad výrobku, který do čísla nepatří (číslo 7010), či naopak výslovně patří (číslo 7013).

[17] Pokud jde již o samotné kasační námitky, stěžovatelka nejprve uvedla, že žalovaný a krajský soud pochybili při použití všeobecných výkladových pravidel č. 1 (*Názvy tříd, kapitol a podkapitol jsou pouze orientační; pro právní účely jsou pro zařazení směrodatná znění čísel a příslušných poznámek ke třídám nebo kapitolám a následující ustanovení, pokud znění těchto čísel nebo poznámek nestanoví jinak.*) a č. 6 (*Zařazení zboží do položek a podpoložek určitého čísla je pro právní účely stanoveno zněním těchto položek a podpoložek a příslušných poznámek k položkám a podpoložkám, jakož i mutatis mutandis výše uvedenými pravidly, přičemž se rozumí, že srovnávány mohou být pouze položky a podpoložky stejné úrovně. Není-li stanoveno jinak, uplatňují se pro účely tohoto pravidla rovněž příslušné poznámky ke třídě a kapitole.*) kombinované nomenklatury. Lahve měl žalovaný podle výkladových pravidel poradit pod číslo 7010.

[18] K těmto námitkám je však nutné upřesnit, že stěžovatelka nenamítá nesprávné zařazení v rámci položek či podpoložek téhož čísla. Výkladové pravidlo č. 6 proto nyní není relevantní.

[19] V použití výkladového pravidla č. 1 na nynější věc žalovaný a krajským soudem nenašel Nejvyšší správní soud problém. Ani text čísla 7010, ani text čísla 7013 neuvádí konkrétní objektivní vlastnosti výrobků, které pod tato čísla spadají (srov. výše bod [12]). Číslo 7010 uvádí především výčet různých typů skleněných výrobků (*demizony, lahve, sklenice, baňky* atd.) a jejich společný účel (*přeprava nebo balení zboží*). Jednotlivé typy výrobků jsou popsány jenom obecně, v podstatě druhově. Číslo 7013 pak vypočítává účely, ke kterým mohou skleněné výrobky z tohoto čísla sloužit (*výrobky stolní, kuchyňské, toaletní, kancelářské, pro vnitřní výzdobu* atd.).

V porovnání s *přepřavou nebo balením zboží* v čísle 7010 text čísla 7013 uvádí o něco specifitější, „konečnější“ účely, směřuje mnohdy ke každodennímu využití. Číslo 7013 neomezuje „své“ výrobky jen na pouhý přepravní obal.

[20] Ze skutečnosti, že číslo 7010 zmiňuje výslovně jako jeden z plejády skleněných obalů *lahve*, zatímco číslo 7013 hovoří obecněji o *skleněných výrobcích*, resp. *stolních* skleněných výrobcích, nelyne, že by dovezené lahve měly spadat pod číslo 7010 a jeho (pod)položky. Takový výklad by šel proti smyslu prvního výkladového pravidla KN, protože by umožňoval „vypíchnout“ ze znění čísla KN jednotlivá slova a současně ignorovat zbytek (jinak významného) znění toho či onoho čísla kombinované nomenklatury (jakékoli *lahve, sklenice či kelímky* by jen na základě uvedení druhu výrobku měly automaticky spadat pod číslo 7010).

[21] Krajský soud proto korektně uvedl (podobně jako dříve žalovaný), že dovezené lahve mohou být teoreticky jak skleněnými nádobami *pro přepravu nebo k balení zboží*, tak *stolními* skleněnými nádobami (bod 25 rozsudku krajského soudu). Závěr, že s pomocí samotných textů čísel KN ještě nejde definitivně zařadit dovezené lahve, je správný (podle Nejvyššího správního soudu navíc mají dovezené lahve – pouze na základě znění obou čísel – blíže k číslu 7013).

[22] Celní orgány tedy následně správně „sáhly“ po vysvětlivkách k harmonizovanému systému. A se způsobilostí jejich použití Nejvyšší správní soud také souhlasí. Stěžovatelka své dosavadní výtky k použití vysvětlivek v kasační stížnosti zúžila pouze na argument, že z vysvětlivek k číslu 7010 vyplývá, že „*do tohoto čísla patří všechny skleněné nádoby běžně komerčně využívané ... nikoliv všechny skleněné nádoby výlučně komerčně používané*“. Vysvětlivky k číslu 7010 z něj nevylučují skleněné nádoby, „*kteřé lze použít i pro nekomerční účely*“.

[23] Nejvyšší správní soud připomíná, že rozhodným kritériem pro celní zařazení je účel použití, který je možné „dopředu a od stolu“ najít na základě objektivních vlastností výrobku – otázkou vždy je, k jakému použití je výrobek *určen*. Není podstatné, k jakému účelu nakonec např. spotřebitel výrobek *použije* (srov. výše bod [12] a tam citovanou judikaturu).

[24] Vysvětlivkám k číslům 7010 a 7013 HS je proto třeba rozumět tak, že skleněné lahve, z jejichž objektivních vlastností plyne, že jsou určeny *k běžnému komerčnímu využití*, spadají pod číslo 7010. Skleněné lahve, z jejichž objektivních vlastností lze odvozovat *osobní, individuální použití*, jsou v čísle 7013 (podobně body 29 až 30 rozhodnutí žalovaného či bod 31 rozsudku krajského soudu).

[25] Žalovaný správně v napadeném rozhodnutí vysvětlil (mj. s odkazem na tvar či šířku hrdla lahve a také na srovnání s kojeneckou lahví, kterou zmiňují vysvětlivky k HS), které objektivní vlastnosti jej vedou k závěru, že jsou dovezené lahve určeny *k individuálnímu použití*. Uvedl korektně i svou představu o tom, co znamená *běžně komerční použití* (opět srov. body 30 až 31 rozhodnutí žalovaného a též bod 31 napadeného rozsudku). Proti tomu však již stěžovatelka žádné konkrétní kasační námitky nevznesla. Naopak, argumentace stěžovatelky se zde poněkud míjí s podstatou věci. Ani z rozhodnutí žalovaného, ani z rozsudku krajského soudu nelyne, že by snad číslo 7010 mělo být zúženo na výrobky určené *výlučně* ke komerčnímu použití. Žalovaný a krajský soud jednoduše potvrdili, že dovezené lahve neodpovídají ani *běžnému komerčnímu použití*.

[26] Žalovaný tedy nepochybil při použití všeobecných pravidel pro výklad kombinované nomenklatury ani vysvětlivek k harmonizovanému systému. Takto podané celní zařazení považuje Nejvyšší správní soud za přesvědčivé. Nutno dodat, že žalovaný též podpůrně přihlédl k níže popsanému vývoji ve Výboru pro celní kodex a odkázal také na „kodifikační“ funkci prováděcího nařízení (viz část **III.B** níže); vedle toho podrobně vysvětlil, proč při celním zařazení nepřihlédl k dalším podkladům předloženým mj. stěžovatelkou (k této části odůvodnění se však žádná kasační námitka ani obecně neváže, Nejvyšší správní soud proto dále tyto úvahy *pro účely přezkoumání samotného celního zařazení* nerozváděl).

III.B K argumentaci obledně ustálené správní praxe

[27] Druhá sporná otázka se týká existence a významu správní praxe ve věci zařazení skleněných lahví. Stěžovatelka (nicméně jen obecně a bez odkazu na konkrétní podklady) namítla, že krajský soud „*bezodůvodně odmítl její argumentaci o prokazatelné změně ustálené správní praxe*“. Do října 2018 byl její názor na celní zařazení v praxi akceptován. Může se proto dovolat dobré víry ve správnost jí zvoleného sazebního zařazení. Pokud by navíc

Evropská komise v říjnu 2019 nepřijala prováděcí nařízení Komise (EU) 2019/1812 o zařazení určitého zboží do kombinované nomenklatury, celní úřady by jí clo nedoměřily.

[28] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující. Stejně jako jinde ve veřejném právu, i v celní oblasti může správní praxe v určitých případech založit legitimní očekávání na straně jednotlivců (zde dovozců zboží), které je potřeba chránit. Je však potřeba důsledně rozlišovat mezi „ustálenou, jednotnou a dlouhodobou“ správní praxí, která legitimní očekávání může založit (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, *L'ORÉAL*, body 81 až 82), a situaci, kdy se celní orgány potýkají s teprve vyvíjejícím se názorem na správné celní zařazení určitého výrobku či skupiny výrobků. V nynější věci jde totiž právě o druhý uvedený příklad.

[29] Stěžovatelka na podporu svého tvrzení o ustálené správní praxi trvající alespoň do října 2018 předložila několik podkladů. Jak však správně vysvětlil krajský soud, žádný z nich o takové praxi, která by mohla založit legitimní očekávání, nesevčdí (Nejvyšší správní soud připomíná, že vznik legitimního očekávání je otázkou skutkovou, srov. opět usnesení ve věci *L'ORÉAL*, bod 80).

[30] Prvním z podkladů je závazná informace o celním zařazení ze Spojeného království, platná od roku 2015 (GB 502601991), která zařazuje jinou skleněnou lahev pod číslo 7010. Obecně platí, že informace o celní praxi jiných členských států EU mohou být důležitým zdrojem pro sjednocování výkladu celního sazebníku (srov. blíže již citovaný rozsudek ve věci *YATE*, bod 27; k dokazování takovými informacemi srov. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2012, čj. 1 Afs 4/2012-37, č. 2630/2012 Sb. NSS, *GARANTRANS*, body 44 až 47). Jak ale správně uvedl krajský soud, jde pouze o jednu závaznou informaci (zařazující skleněné lahve stejně jako stěžovatelka), ze které nelze dovodit existenci *ustálené unijní praxe* (bod 40 rozsudku; naopak pro účely *celního zařazení a jeho správnosti* se s tímto zařazením žalovaný vypořádal již v napadeném rozhodnutí).

[31] Stěžovatelka také v průběhu nynější věci odkázala na interní stanoviska českých celních úřadů, a to jak již v řízení před žalovaným, tak před krajským soudem (především odkazovala na stanovisko Celního úřadu pro Moravskoslezský kraj č. 173330/2018 ze dne 1. 11. 2018 a jeho následnou změnu). K tomu Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že se jedná o interní stanoviska, vypracovaná pro potřeby samotných celních orgánů (typicky o ně žádá jedno oddělení celního úřadu další oddělení). Vyjadřují ze své povahy *předběžný* názor na celní zařazení *konkrétního* výrobku, který ještě v průběhu řízení může doznat změn (neslouží tedy primárně – byť jako interní sdělení – ke sjednocování postupu celních úřadů). Nejde ještě o vyjádření konečného právního názoru navenek vůči dovozcům zboží. Sama o sobě tedy tato stanoviska legitimní očekávání nezakládají.

[32] Zadržet, ani z obsahu samotných interních stanovisek neplyne nic o ustálené praxi, které se dovolává stěžovatelka. Ze stanoviska č. 173330/2018 ze dne 1. 11. 2018 (které bylo vydáno v jiné věci, patrně jiné osobě a na žádost jednoho oddělení Celního úřadu pro Moravskoslezský kraj druhému oddělení téhož celního úřadu) pouze plyne, že celní úřad nejprve zařadil (jinou) skleněnou lahev pod číslo 7010, ovšem bez odkazu na nějakou dosavadní praxi. Ještě v prosinci 2018 navíc celní úřad tento názor změnil a ve změně stanoviska zařadil též lahve pod číslo 7013 a pod něj spadající (pod)položku. Ani původní stanovisko z listopadu 2018, ani jeho změna o měsíc později nic o dosavadní praxi neříkají (změna pouze podpůrně odkazuje na stanovisko WCO 3924.90/2 k zařazení cyklistických lahví). Takový postup ale jen přesně odpovídá povaze interních stanovisek celních úřadů k otázkám celního zařazení (srov. předchozí bod a též podobné body 42 a 43 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud též doplňuje, že stěžovatelka začala skleněné lahve dovážet (a činit první celní prohlášení) ještě předtím, než bylo interní stanovisko č. 173330/2018 vůbec vydáno.

[33] Ani z dalších stanovisek, na která se stěžovatelka odvolávala, žádná ustálená praxe k říjnu 2018 neplyne. Například stanovisko Celního úřadu pro Jihomoravský kraj ze dne 8. 2. 2019 od počátku zařazovalo jiné skleněné lahve pod číslo 7013, stanovisko Celního úřadu pro Moravskoslezský kraj ze dne 11. 3. 2020 bylo zase vydáno více než rok po ukončení dovozu zboží stěžovatelkou.

[34] Z podkladů předložených stěžovatelkou tedy neplyne žádná ustálená (ať již česká či unijní) praxe zařazování skleněných lahví podobných těm, které dovezla. Naopak, nynější věc spadá do období, kdy se názor na celní zařazení skleněných lahví ještě stále vyvíjel, a to směrem k celnímu zařazení, které zvolil žalovaný.

[35] Ze správního spisu je patrné, že výkladem čísel 7010 a 7013 se opakovaně zabýval Výbor pro celní kodex, který funguje jako pomocný orgán Evropské komise podle čl. 285 nařízení č. 952/2013. Ten již v roce 2017 potvrdil, že pod číslo 7010 spadají výrobky určené pro komerční přepravu či balení zboží, nikoli pro osobní použití (a přiklonil se již tehdy ke stejnému výkladu čísel 7010 a 7013 jako nyní žalovaný). Ani ze zasedání Výboru pro celní kodex z října 2018 (tedy právě z doby, kdy podle stěžovatelky existovala ustálená správní praxe potvrzující její názor) neplyne, že by existoval *jakýkoli* konsensus na zařazování skleněných lahví podobných těm, které dovezla stěžovatelka, zrovna pod číslo 7010.

[36] Na zasedání v říjnu 2018 se členské státy Unie definitivně shodly, že podobné lahve mají být zařazovány pod číslo 7013. Takový postup svědčí o přirozeném vývoji výkladu kombinované nomenklatury, nikoli o nějakém náhlém zvratu ve výkladu. Pro úplnost lze též dodat, že i ve chvíli, kdy Výbor vydává sjednocující stanovisko k výkladu kombinované nomenklatury, tímto způsobem pouze „kodifikuje“ správný výklad, který zde byl (či měl být) již v okamžiku přijetí společného celního sazebníku (srov. rozsudek ve věci *iMi Partner*, bod 21). Pokud se celní orgány ocitnou v situaci, kdy se názor na zařazení určitého výrobku teprve formuje, mohou k činnosti Výboru pro celní kodex přihlídnout. Důležité však je, aby odůvodnění celního zařazení bylo jasné a přesvědčivé (což žalovaný splnil).

[37] Konečně není důvodná ani námitka ohledně údajně rozhodujícího vlivu prováděcího nařízení č. 2019/1812, které v říjnu 2019 k celnímu zařazení podobných skleněných lahví vydala Evropská komise. Nejvyšší správní soud opakuje, že stěžovatelka neprokázala, že by do října 2018 existovala nějaká ustálená praxe, podle které by se tyto lahve zařazovaly pod číslo 7010. Celním orgánům proto ani žádná podobná praxe nebránila v tom, aby (bez ohledu na *jakékoli* prováděcí nařízení) dovezené lahve zařadily pod číslo 7013, a to i s přihlédnutím k vývoji ve Výboru pro celní kodex. Nejvyšší správní soud již uvedl, že prováděcí nařízení může mít „kodifikační“ funkci. Rovněž v nynějším případě žalovaný použil sporné nařízení pouze jako „kodifikaci“ určitého korektního výkladu, který zde byl (či měl být) již v okamžiku přijetí celního sazebníku. Nepoužil jej jako právní předpis, který by konstitutivně určil sazební zařazení. Žalovaný dokonce v tomto směru v napadeném rozhodnutí opravil argumentaci celního úřadu (srov. podobně již rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2012, čj. 5 Afs 27/2012-37, č. 2772/2013 Sb. NSS, *ELKO TRADING*, bod 68). Žalovaný tedy nijak nepochybil ani při odkazu na prováděcí nařízení.

4510

Shromažďovací právo: rozpuštění shromáždění jako faktický úkon; sdělení důvodů rozpuštění; nerespektování pokynů zástupce úřadu

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem

k § 8 odst. 4, § 12 a § 13 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění účinném od 1. 11. 2016

k § 82 soudního řádu správního

I. Rozpuštění shromáždění podle § 12 odst. 5 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění účinném od 1. 11. 2016, má povahu faktického úkonu správního orgánu, proti kterému se lze bránit zásahovou žalobou podle § 13 téhož zákona ve spojení s § 82 s. ř. s.

II. Zástupce úřadu je povinen podle § 12 odst. 5 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění účinném od 1. 11. 2016, sdělit důvod rozpuštění shromáždění rovněž svolavatelí ve výzvě k ukončení shromáždění. Důvod musí být svolavatelí a případně následně účastníkům shromáždění sdělen zřetelně a srozumitelně tak, aby se s ním mohli seznámit a aby alespoň rámcově věděli, proč bylo shromáždění rozpuštěno. Sdělený důvod musí odpovídat některému ze zákonných důvodů, pro které lze shromáždění rozpustit podle § 12 téhož zákona. Důvod nelze dodatečně měnit v řízení o žalobě proti rozpuštění shromáždění.

III. Zástupce úřadu je oprávněn rozpustit shromáždění podle § 12 odst. 4 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění účinném od 1. 11. 2016, rovněž v případě, neřídí-li se účastníci shromáždění pokyny zástupce úřadu udělenými v místě shromáždění podle § 8 odst. 4 téhož zákona a nepodařilo-li se nápravu zjednat jiným způsobem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2023, čj. 8 As 334/2021-34)

Prejudikatura: č. 1778/2009 Sb. NSS a č. 2553/2012 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb., č. 88/2015 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 164/15), a č. 282/2017 Sb.

Věc: Nacionalisté, z. s., proti Úřadu městské části Brno-střed o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného.

Nejvyšší správní soud se v této věci zabýval právní povahou rozpuštění shromáždění podle § 12 odst. 5 zákona o právu shromažďovacím a důvodem, pro který zástupce žalovaného shromáždění žalobce rozpustil. Dále se zabýval tím, zda nerespektování pokynů zástupce úřadu udělených podle § 8 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím může být důvodem k rozpuštění shromáždění podle § 12 odst. 4 téhož zákona.

Žalobce svolal na 1. 5. 2019 v Brně shromáždění formou průvodu, který měl vyjít ze Zelného trhu a skončit na Mendlově náměstí. Průvod došel do prostoru tramvajové smyčky Nové sady, kde zástupce žalovaného vyzval žalobce kolem 20:02 hod. ke změně trasy pochodu. Poté kolem 20:12 hod. zástupce žalovaného shromáždění rozpustil.

Žalobce následně podal u Krajského soudu v Brně žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného. Ten měl spočívat ve vydání výzvy ke změně trasy průvodu a v rozpuštění shromáždění. Krajský soud rozsudkem ze dne 14. 9. 2021, čj. 31 A 76/2019-132, určil, že rozpuštění shromáždění bylo nezákonné (výrok I.). Ve zbylém rozsahu žalobu zamítl (výrok II.).

Na základě provedeného dokazování dospěl krajský soud k závěru, že v době od 20:02 do 20:07 hod. byl žalobce vyzván k ukončení shromáždění v prostoru tramvajové smyčky. Následně došlo k dohodě mezi žalobcem a žalovaným o změně trasy. Žalobce upravil v souladu s touto dohodou pozici průvodu. Poté spolu zástupce žalobce a žalovaného komunikovali. Na obsahu rozhovoru se však zpětně neshodli. Tato komunikace nebyla ani nijak zachycena. Zástupce žalovaného vyhlásil rozpuštění shromáždění ve chvíli, kdy byl průvod seřazen směrem k hlavnímu nádraží. V tento okamžik neměli účastníci pochodu v rukou žádné pochodně. Pochodně byly na místo přineseny ve stejné době, kdy bylo vyhlášováno rozhodnutí o rozpuštění shromáždění.

Rozpuštění shromáždění bylo odůvodněno takto: „*Ve smyslu ustanovení § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím rozpouštím toto shromáždění. Důvodem je neuposlechnutí výzvy zástupce úřadu ke změně místa konání tohoto shromáždění. Svolavatel nepřistoupil ani na navrženou náhradní trasu. Vyzývám účastníky shromáždění, aby se pokojně rozešli. Kdo této výzvy neuposlechně, dopustí se přestupku podle ustanovení § 14 odst. 1 písm. d) zákona o právu shromažďovacím. Shromáždění je tímto rozpuštěno.*“ Důvodem rozpuštění shromáždění proto nebylo, že by účastníci páchali trestné činy nebo že by měli zakryté obličej. Z provedeného dokazování zároveň jednoznačně nevyplývalo, že by důvodem pro rozpuštění byla skutečnost, že účastníci měli u sebe střelné zbraně, výbušniny, pyrotechnické výrobky nebo jiné předměty, jimiž lze ublížit na zdraví. Během vyhlášení rozhodnutí o rozpuštění shromáždění a po jeho rozpuštění sice byly na místo přineseny pochodně, které byly rozdány a poté zapáleny, avšak o pochodních jako zbraních podle § 7 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím nebylo v rozhodnutí o rozpuštění nic řečeno. Argumentace charakterem pochodní a jejich symbolickým významem se poprvé objevila až ve vyjádření k žalobě. Důvodem rozpuštění shromáždění tak byla skutečnost, že se účastníci neřídili pokyny a výzvami úřadu. Těmi měla být výzva ke změně místa shromáždění, pokyn vydat se na dohodnutou trasu a pokyn nezapalovat pochodně.

Krajský soud se proto dále zabýval tím, zda výzvy a pokyny byly organizátorům shromáždění sděleny. Z provedeného dokazování vyplynulo, že jediná výzva ke změně trasy, potažmo dohoda na změně trasy, proběhla mezi žalobcem a žalovaným v 20:02 hod. (respektive v 20:07 hod.). Po dohodě došlo ke změně postavení čela průvodu tak, že průvod směřoval k hlavnímu nádraží. Svoje postavení upravila i policie tak, aby zajistila možnost pochodu průvodu. Výzva k ukončení shromáždění v prostoru tramvajové smyčky v 20:02 hod. byla konzumována

následnou dohodou mezi žalobcem a žalovaným v 20:07 hod. Nebylo prokázáno, že by v časovém rozmezí od 20:07 hod. do okamžiku rozpuštění shromáždění bylo žalobci sděleno jakékoliv další rozhodnutí týkající se změny místa konání shromáždění nebo trasy pochodu. Pouze zástupce žalovaného tvrdil existenci výzvy ke změně trasy a dalších pokynů. Ostatní osoby buď další výzvu neslyšely, nebo ji výslovně popřely. Žalovaný proto neprokázal, že by rozpuštění shromáždění předcházela výzva ke změně místa konání shromáždění nebo jeho trasy.

Protože nebylo prokázáno naplnění podmínek pro vydání výzvy podle § 12 odst. 5 zákona o právu shromažďovacím, došlo k rozpuštění shromáždění žalovaným nezákonně. Krajský soud se proto nezabýval charakterem pochodní, pochodňových pochodů a žalobce. Jde-li o výzvu z 20:02 hod., žalobce v jejím důsledku nebyl zkrácen na svých právech. Dohodl se totiž s žalovaným na změně trasy, která odpovídala požadavkům žalobce na její délku. V tomto rozsahu tedy krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti výroku I. rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Zástupce stěžovatele ve výpovědi před krajským soudem uvedl, že se účastníci po dohodě o změně trasy sešikovali směrem k hlavnímu nádraží a chtěli použít pro zbytek průvodu pochodně. Následně diskutoval se zástupcem žalobce, kterému sdělil, že v případě zapálení pochodní vidí nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění. Vydal pokyn pochodně nezapalovat. Následně dostal zprávu od policie, že je trasa připravena, a vydal pokyn, aby se vydali na pochod. Zástupce žalobce však po přípravě trojstupe odmltl pokračovat v pochodu. Zástupce stěžovatele proto vyzval zástupce žalobce, aby pokračovali ve shromáždění po nově dohodnuté trase, což však opětovně odmítl. Na základě toho vyzval žalobce, aby shromáždění ukončil, a jelikož tak neurčil, tak shromáždění rozpustil. Neuposlechnutí pokynů, aby nebyly zapalovány louče, aby se shromáždění vydalo na pochod a aby se pokračovalo po dohodnuté trase, byly důvodem pro rozpuštění shromáždění. Před rozpuštěním shromáždění nebyla na místě žádná zapálená louč. Zástupce stěžovatele však viděl, jak se rozdávají, a proto vyzval k ukončení shromáždění. Louče byly nachystány v krabicích. Obával se, že účastníci shromáždění ohrozí sami sebe. Situace šla k zapálení pochodní.

Stěžovatel nemohl v souladu se zásadou minimalizace zásahu do základních práv zakázat shromáždění předmět z důvodu nošení pochodní. Musel vyčkat, až dojde k ohrožení zdraví. Nečekal však, až dojde k zapálení pochodní či újmě na zdraví, ale rozpustil shromáždění již v okamžiku, kdy se neshodl se zástupcem žalobce na dalším postupu kvůli pochodním. Ten následně odešel dát pokyn k přinesení pochodní a účastníci přinesli bednu s pochodněmi a zapálili je. To vysvětluje, proč k zapálení pochodní došlo až po rozpuštění shromáždění. Zástupce stěžovatele totiž nečekal na jejich zapálení, ale na projev vůle zástupce žalobce, že budou dále pochodovat pouze s pochodněmi. Krajský soud proto hodnotil závěr shromáždění zjednodušeně, lineárně a bez souvislosti.

Přestože na místě zaznělo, že důvodem pro rozpuštění shromáždění bylo neuposlechnutí výzvy, šlo mj. o výzvu k nezapalování pochodní. Z videozáznamu po rozpuštění shromáždění je patrné, že zástupce stěžovatele ne-souhlasil se zapalováním pochodní. Výzva k nezapalování pochodní zazněla. Protože důvodem rozpuštění byla výzva v souvislosti s používáním pochodní, měl se soud zabývat důvodem pro rozpuštění podle § 12 odst. 4 ve spojení s § 7 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím. Krajský soud formalisticky hodnotil důvod rozpuštění jako neuposlechnutí výzvy a zabýval se otázkou, zda tato výzva zazněla. Vyhnul se proto řešení právní otázky, zda je pochodeň zbraň či zda pochodeň sloužila k pohrůzce násilí a vyvolání strachu. Tato otázka je však podstatná pro posouzení naplnění důvodu pro rozpuštění podle § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím.

Nelze trvat na tom, že odůvodnění rozpuštění shromáždění musí být precizní. Bylo evidentní, že zástupce stěžovatele neuposlechnutím výzvy myslel rovněž výzvu k nezapalování pochodní. Rozpuštění shromáždění je zásah na místě a řídí se pouze podmínkami podle zákona o právu shromažďovacím. Zásahy na místě jsou méně formalizované správní akty. Jsou proto na ně kladeny nižší nároky stran odůvodnění. Postačí proto sdělit hlavní důvody pro rozpuštění shromáždění. Krajský soud uvedl, že *de iure „byla důvodem rozpuštění shromáždění skutečnost, že se účastníci shromáždění neřídili pokyny a výzvami úřadu, kterými v posuzované věci měla být výzva ke změně místa konání shromáždění spočívající v ukončení shromáždění a nepřistoupení na navrženou náhradní trasu, pokyn vydat se na dohodnutou trasu a pokyn nezapalovat pochodně“*. Následně však uvedl, že se nebudou charakterem pochodní, pochodňových pochodů a charakterem žalobce zabývat, neboť nešlo o důvody pro vydání výzvy podle § 12 odst. 5 zákona o právu shromažďovacím. Krajský soud si tak protiřečil.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozpuštění shromáždění nebylo odůvodněno tím, že mělo dojít k zapálení pochodní. Tento důvod se poprvé objevil až v písemném podání stěžovatele. Je nepřijatelné zpětně odůvodňovat nezákonný postup. K zapalování pochodní navíc došlo až poté, co bylo shromáždění rozpuštěno. Stěžovatel byl s využitím pochodní srozuměn a nic proti tomu nenamítal.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

III.2 K důvodu rozpuštění shromáždění

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval důvodem, pro který zástupce stěžovatele shromáždění žalobce rozpustil. Krajský soud dospěl k závěru, že tímto důvodem bylo pouze to, že se účastníci shromáždění neřídili pokyny zástupce stěžovatele. Stěžovatel namítá, že důvodem pro rozpuštění shromáždění bylo neuposlechnutí mj. výzvy k nezapalování pochodní. Důvodem rozpuštění tak byla výzva v úzké souvislosti s používáním pochodní. Krajský soud se měl proto zabývat důvodem rozpuštění shromáždění podle § 12 odst. 4 ve spojení s § 7 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím.

[20] Podle § 7 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím platí, že *účastníci shromáždění nesmějí mít u sebe střelné zbraně, výbušniny nebo pyrotechnické výrobky. Rovněž nesmějí mít u sebe jiné předměty, jimiž lze ublížit na zdraví, lze-li z okolností nebo z chování účastníků usuzovat, že mají být užity k násilí nebo pohrůžce násilím.*

[21] Podle § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím platí, že *shromáždění může být rozpuštěno způsobem stanoveným v odstavci 5, jestliže se lze důvodně domnívat, že jeho účastníci při něm páchají trestné činy, pokud se účastníci neřídí rozhodnutím úřadu nebo nebyly splněny povinnosti účastníků shromáždění podle § 7 odst. 3 a 4 a náprava se nepodařilo zjednat jiným způsobem, zejména zákrokem proti jednotlivým účastníkům shromáždění.*

[22] Podle § 12 odst. 5 téhož zákona dále platí, že *rozpuštění je zásahem na místě. Shromáždění rozpouští zástupce úřadu výzvou svolavatelé, aby shromáždění ukončil. Pokud svolavatel neučiní účinná opatření, aby se účastníci pokojně rozešli, zejména je nevyzve k rozchodu, sdělí zástupce úřadu účastníkům, že shromáždění je rozpuštěno, a vyzve je, aby se pokojně rozešli. Sdělení musí obsahovat důvody k rozpuštění a upozornění na následky neuposlechnutí této výzvy a musí být učiněno takovým způsobem, aby bylo účastníkům srozumitelné a aby se s ním všichni účastníci shromáždění mohli seznámit.*

[23] Právo pokojně se shromažďovat je podle čl. 19 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) zaručeno. Shromažďovací právo patří k základním pilířům demokratického státu. Jeho uplatňování představuje jednu z hlavních forem aktivní účasti na veřejném životě a poskytuje lidem účinný prostředek k vyjadřování názorů na politické i jiné společenské otázky. Jeho prostřednictvím dochází ke kolektivnímu výkonu svobody projevu (nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 164/15, č. 88/2015 Sb. ÚS, bod 22, a ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 21/16, č. 282/2017 Sb., body 56 až 57). Shromažďovací právo není absolutní. Lze jej omezit zákonem, *jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu* (čl. 19 odst. 2 Listiny). Zákon o právu shromažďovacím upravuje podmínky, za nichž může být shromáždění správním orgánem zakázáno nebo za jejichž splnění může dojít k jeho rozpuštění.

[24] Z výše citovaného § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím vyplývá, že zástupce úřadu může rozpustit právě probíhající shromáždění z důvodu, i) že se lze důvodně domnívat, že jeho účastníci při něm páchají trestné činy, ii) pokud se účastníci neřídí rozhodnutím úřadu nebo iii) pokud nebyly splněny povinnosti účastníků shromáždění podle § 7 odst. 3 a 4 zákona o právu shromažďovacím. Rozpustit shromáždění z těchto důvodů lze pouze v případě, nepodařilo-li se nápravu zjednat jiným způsobem, a to zejména zákrokem proti jednotlivým účastníkům shromáždění.

[25] Rozpuštění shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím ve znění účinném do 31. 10. 2016 bylo rozhodnutím na místě podle § 143 odst. 1 písm. d) správního řádu, které se vyhlášovalo ústně. O ústním vyhlášení byl správní orgán povinen vydat účastníkovi písemné potvrzení a následně byl povinen mu bez zbytečného

odkladu doručit písemné vyhotovení rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2011, čj. 2 As 86/2011-62, č. 2553/2012 Sb. NSS, *Sdružení Stop genocidě*). Novelou provedenou zákonem č. 252/2016 Sb. došlo ke změně právní povahy rozpuštění shromáždění. Podle § 12 odst. 5 zákona o právu shromažďovacím ve znění účinném od 1. 11. 2016 je rozpuštění shromáždění nově výslovně upraveno jako zásah na místě. Důvodová zpráva k novele k tomu uvádí, že „v § 12 se zpřesňuje postup při rozpuštění shromáždění na místě. Stanovuje se především, že rozpuštění je bezprostředním zásahem na místě, nejde tedy o rozhodnutí ústně vyhlášené na místě. Tato změna je reakcí na změnu judikatury, která se nevyvíjela jednoznačně. Po dlouhou dobu v souladu se záměrem zákonodávce bylo rozpuštění považováno za faktický úkon správního orgánu, proti němuž byly opravným prostředkem tzv. námítky. Posléze však Nejvyšší správní soud posoudil rozpuštění shromáždění za rozhodnutí ústně vyhlášené na místě. Takový přístup je však nepraktický, mj. s ohledem na konsekvence daného postupu (doručování písemného vyhotovení rozhodnutí, otázka účastenství, administrativní náročnost, dvoukolejnost řízení o námítkách a o žalobě proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu a další).“ Rozpuštění shromáždění tak představuje faktický úkon správního orgánu, proti kterému se lze bránit zásahovou žalobou podle § 13 zákona o právu shromažďovacím ve spojení s § 82 s. ř. s.

[26] Přestože jde o faktický úkon správního orgánu, je zástupce úřadu povinen při rozpuštění shromáždění dodržet zákonný postup podle § 12 odst. 5 zákona o právu shromažďovacím. Předně je povinen vyzvat svolavatele, aby shromáždění ukončil. Pokud svolavatel neučiní účinná opatření, aby se účastníci pokojně rozešli, zejména je nevyzve k rozchodu, sdělí následně zástupce úřadu účastníkům, že shromáždění je rozpuštěno, a vyzve je, aby se pokojně rozešli. Sdělení musí obsahovat důvody k rozpuštění a upozornění na následky neuposlechnutí této výzvy a musí být učiněno takovým způsobem, aby bylo účastníkům srozumitelné a aby se s ním všichni účastníci shromáždění mohli seznámit. Sdělení důvodů rozpuštění shromáždění je podstatné pro to, aby se svolavatel a účastníci shromáždění mohli proti rozpuštění bránit žalobou podle § 13 zákona o právu shromažďovacím. Důvod rozpuštění by proto měl zástupce úřadu sdělit rovněž svolavateli již ve výzvě k ukončení shromáždění (Černý, P. § 12. In: Černý, P.; Lehká, M. *Zákon o právu shromažďovacím. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 214). Protože rozpuštění shromáždění představuje faktický úkon správního orgánu, není třeba na místě vydávat písemné potvrzení o rozpuštění shromáždění a následně doručovat písemné vyhotovení rozhodnutí, jak tomu bylo za předcházející právní úpravy (viz bod [25] výše). Zároveň nelze klást na kvalitu sdělení důvodů pro rozpuštění shromáždění stejné nároky jako na odůvodnění správních rozhodnutí. Rozpuštění shromáždění se často děje za zvýšeného hluku a v emočně vypjaté situaci. Podstatné proto je, aby důvody rozpuštění shromáždění byly sděleny zřetelně a srozumitelně tak, aby se s nimi mohli svolavatel a všichni účastníci shromáždění seznámit a aby alespoň rámcově věděli, proč bylo shromáždění rozpuštěno. Sdělený důvod rozpuštění shromáždění zároveň musí odpovídat některému ze zákonných důvodů, pro které lze shromáždění podle § 12 zákona o právu shromažďovacím rozpustit. Při přezkumu zákonitosti rozpuštění shromáždění v řízení o zásahové žalobě pak soud zkoumá, zda byly splněny zákonné podmínky pro rozpuštění shromáždění. Vychází při tom z důvodů, které zástupce úřadu sdělil svolavateli a účastníkům shromáždění na místě. Ty totiž společně s faktickým rozpuštěním shromáždění představují případný zásah do práv svolavatele nebo účastníka shromáždění, proti kterému se lze bránit zásahovou žalobou. Žalovaný správní orgán proto nemůže v řízení před soudem dodatečně měnit nebo rozšiřovat důvody, pro které shromáždění rozpustil. V opačném případě by žalovaný správní orgán mohl dodatečně přijít s důvodem, který nebyl při rozpuštění shromáždění sdělen, a proti kterému svolavatel nebo účastníci shromáždění nemohli relevantně brojit.

[27] Krajský soud na základě provedeného dokazování zjistil, že zástupce stěžovatele účastníkům shromáždění sdělil, že „ve smyslu ustanovení § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím rozpouštím toto shromáždění. Důvodem je neuposlechnutí výzvy zástupce úřadu ke změně místa konání tohoto shromáždění. Svolavatel nepřistoupil ani na navrženou náhradní trasu. Vyzývám účastníky shromáždění, aby se pokojně rozešli. Kdo této výzvy neuposlechně, dopustí se přestupku podle ustanovení § 14 odst. 1 písm. d) zákona o právu shromažďovacím. Shromáždění je tímto rozpuštěno.“ Důvodem rozpuštění shromáždění tak bylo to, že žalobce i) neuposlechl výzvu ke změně místa konání shromáždění a ii) nepřistoupil na navrženou náhradní trasu. Zástupce stěžovatele proto shromáždění nerozpustil z důvodu, že by účastníci shromáždění měli u sebe střelné zbraně, výbušniny, pyrotechnické výrobky nebo jiné předměty, jimiž lze ublížit na zdraví podle § 7 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím, jak správně podotkl krajský soud (bod 36 a 37 napadeného rozsudku). Na tomto závěru nemění nic skutečnost, že měl zástupce stěžovatele (dle jeho tvrzení) vydat před rozpuštěním shromáždění pokyn, aby nebyly zapalovány pochodně, a že

po rozpuštění shromáždění byly pochodně zapáleny a následně k výzvě zástupce stěžovatele uhašeny. Zástupce stěžovatele totiž účastníkům shromáždění nesdělil, že by důvodem rozpuštění shromáždění bylo to, že účastníci shromáždění měli u sebe pochodně a že z jejich chování nebo z okolností bylo možné usuzovat, že pochodně mají být užity k násilí nebo pohrůzce násilím. Krajský soud se proto správně nezabýval důvodem rozpuštění shromáždění podle § 12 odst. 4 ve spojení s § 7 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím a tím, zda je pochodně zbraň či zda pochodně sloužily k násilí nebo pohrůzce násilím.

[28] Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že stěžovatel teprve v řízení před krajským soudem ve vyjádření k žalobě uvedl, že důvodem rozpuštění shromáždění bylo i to, že účastníci shromáždění měli pochodně jako zbraň (§ 7 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím) a že se shromáždění odchýlilo od oznámeného účelu shromáždění (§ 12 odst. 3 téhož zákona). Krajský soud při posuzování zákonnosti rozpuštění shromáždění k těmto důvodům správně nepřihlédl. Zástupce stěžovatele totiž tyto důvody účastníkům řízení nesdělil při rozpuštění shromáždění podle § 12 odst. 5 zákona o právu shromažďovacím. Důvody rozpuštění shromáždění sdělené na místě nemůže stěžovatel doplňovat novými důvody v řízení o žalobě (viz bod [26] výše).

[29] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že důvodem pro rozpuštění shromáždění bylo to, že žalobce neuposlechl výzvu zástupce stěžovatele ke změně místa konání shromáždění a že nepřistoupil na navrženou náhradní trasu (viz bod [27] tohoto rozsudku).

III.3 Nerespektování pokynů zástupce úřadu jako důvod k rozpuštění shromáždění

[30] Krajský soud právně kvalifikoval důvod rozpuštění shromáždění tak, že se účastníci shromáždění neřídili rozhodnutím úřadu podle § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím. Krajský soud tak zjevně dospěl k závěru, že pokyny zástupce úřadu podle § 8 odst. 4 téhož zákona spadají pod pojem „rozhodnutí úřadu“, jejichž nerespektování může vést k rozpuštění shromáždění. Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval tím, zda je tato úvaha správná. Přestože do této otázky nemíří kasační argumentace stěžovatele, je její vyřešení nezbytné pro posouzení důvodnosti zbylých kasačních námitek. Jestliže by totiž nerespektování pokynů zástupce úřadu nemohlo vést k rozpuštění shromáždění podle § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím, bylo by nadbytečné zabývat se tím, kdo je povinen existenci pokynů prokázat.

[31] Nejvyšší správní soud se předně zabýval právní povahou pokynů zástupce úřadu. Podle § 8 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím platí, že *zástupce úřadu může v místě shromáždění udílet pokyny sloužící k zajištění účelu shromáždění, k odstranění rozporů při střetu práv více svolavatelů, včetně pokynu k úpravě místa konání shromáždění, nebo při střetu různých práv a k ochraně veřejného pořádku, zdraví a majetku*. Z citovaného ustanovení vyplývá, že zástupce úřadu je oprávněn v místě shromáždění udílet pokyny v závislosti na aktuální situaci, a to tak, aby byl zajištěn účel shromáždění, k odstranění rozporů při střetu práv více svolavatelů nebo při střetu různých práv a k ochraně veřejného zdraví a majetku. Jde o faktické úkony s přímými právními důsledky pro jejich adresáty, jejichž účelem je bezprostředně regulovat shromáždění a chování osob, jichž se shromáždění dotýká (Černý, P. § 8 In: Černý, P.; Lehká, M. *Zákon o právu shromažďovacím. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 137). Pokyn tak nepředstavuje správní rozhodnutí. Není totiž výsledkem formalizovaného řízení, jako tomu je v případě správního rozhodnutí podle § 9 ve spojení s § 67 odst. 1 správního řádu.

[32] Jak však již Nejvyšší správní soud uvedl v bodě [24] výše, zástupce úřadu může rozpustit shromáždění mj. tehdy, pokud se účastníci neřídí rozhodnutím úřadu (§ 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím). Je proto otázkou, zda pod pojem „rozhodnutí úřadu“ spadají i pokyny zástupce úřadu podle § 8 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím, přestože jde o faktický úkon správního orgánu.

[33] Při výkladu pojmu „rozhodnutí úřadu“ pro účely určení rozsahu pravomoci zástupce úřadu rozpustit shromáždění je nutné použít všech standardních výkladových metod, tedy vyjít z jazykového významu užitých slov, zohlednit systematiku zákona, sledovat smysl a účel dané úpravy a vzít v úvahu specifické okolnosti vzniku vykládaného ustanovení, to vše „*v rámci mezí daných ústavně založenou povinností soudu interpretovat jednoduché právo ústavně konformním způsobem. Vzájemný vztah mezi jednotlivými výkladovými metodami nesmí být nahodilý – žádná z těchto výkladových metod nemůže mít sama o sobě přednost před ostatními, nýbrž musí být užity jako dílčí nástroje pro hledání takového výkladu zákona, který co nejvíce odpovídá hodnotám, na nichž je založen moderní ústavní*

stát, a principům, jimiž je veden.“ (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS, *Komerční banka*, bod 50)

[34] Pokud jde o jazykový výklad, který je pouhým prvotním přiblížením se smyslu a skutečného obsahu právní normy (nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.), zákon o právu shromažďovacím v § 12 odst. 4 výslovně hovoří pouze o možnosti rozpustit shromáždění, neřídí-li se účastníci rozhodnutím úřadu. Nestanovuje však možnost rozpustit shromáždění i v případě, neřídí-li se účastníci pokyny zástupce úřadu.

[35] Dále je třeba přihlédnout k historickému výkladu, tedy záměru zákonodárce. Oprávnění zástupce úřadu rozpustit shromáždění pro nerespektování rozhodnutí úřadu nově stanovila novela provedená zákonem č. 252/2016 Sb. Z důvodové zprávy k novele nic bližšího k tomuto oprávnění nevyplývá. Důvodová zpráva neuvádí, o jaké konkrétní rozhodnutí úřadu se má jednat a zda je zástupce úřadu oprávněn rozpustit shromáždění i v případě, jestliže se účastníci neřídí jeho pokyny. Z důvodové zprávy však vyplývá, že cílem novely mj. bylo, aby úřad nově mohl před samotným konáním shromáždění stanovit podmínky jeho konání, a to pro účely ochrany veřejného pořádku nebo práv a svobod jiných. Možnost rozpustit shromáždění, jestliže se účastníci neřídí rozhodnutím úřadu, proto zjevně směřuje primárně k rozhodnutí úřadu o stanovení podmínek konání shromáždění podle § 8 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím. Nedodržení těchto podmínek proto může vést k rozpouštění shromáždění podle § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím. Novela však současně v § 8 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím zakotvila pravomoc zástupce úřadu v místě shromáždění udílet pokyny (viz bod [31] výše). Důvodová zpráva k tomu uvádí, že „*zástupce úřadu na místě může udílet pokyny sloužící k zajištění pokojnosti shromáždění. Účelem ustanovení je udělit pravomoc k regulaci shromáždění vůči komukoliv – svolavatel, účastníkovi shromáždění i neúčastníkovi, příp. vykonavateli jiného práva. Ustanovení míří např. i na narušování shromáždění nezúčastněnými osobami, může se týkat i pokynů řidičům na vozovce, kde prochází průvod atd.*“ Zákonodárce proto zjevně zamýšlel, aby bylo možné regulovat shromáždění nejen před jeho konáním cestou rozhodnutí podle § 8 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím, nýbrž i přímo na místě při jeho konání cestou pokynů zástupce úřadu podle § 8 odst. 4 téhož zákona.

[36] Jde-li o systematický výklad, zákon o právu shromažďovacím rozlišuje mezi rozhodnutím úřadu (o stanovení podmínek shromáždění podle § 8 odst. 2 a o zákazu shromáždění podle § 10) a mezi pokynem zástupce úřadu podle § 8 odst. 4 tohoto zákona. Tyto pojmy vzájemně nesměšuje [viz například § 14 odst. 1 písm. d) zákona o právu shromažďovacím, podle kterého fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že *nesplní pokyn zástupce úřadu nebo policisty udělený na základě § 8 odst. 4, a § 14 odst. 3 písm. b) téhož zákona, podle kterého fyzická osoba se jako svolavatel shromáždění dopustí přestupku tím, že porádá shromáždění, které je na základě zákona nebo rozhodnutí úřadu zakázáno, nebo takové zakázané shromáždění svolává*]. To by nasvědčovalo spíše tomu, že § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím dopadá pouze na rozhodnutí úřadu, nikoliv na pokyny zástupce úřadu.

[37] Nejvyšší správní soud se dále zabýval teleologickým výkladem, tedy samotným účelem a smyslem oprávnění zástupce úřadu rozpustit shromáždění, neřídí-li se účastníci rozhodnutím úřadu podle § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v bodě [23] výše, shromažďovací právo není absolutní. Lze jej zákonem omezit, *jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu* (čl. 19 odst. 2 Listiny). Ochranu těchto zájmů zajišťuje úřad tím, že buď shromáždění zakáže (§ 10 zákona o právu shromažďovacím), nebo tím, že stanoví podmínky jeho konání (§ 8 odst. 2 téhož zákona). O těchto opatřeních rozhoduje úřad před tím, než se shromáždění koná. Úřad tak s ohledem na informační deficit nemůže předvídat pravou povahu shromáždění a chování účastníků v době jeho konání. Zákon o právu shromažďovacím proto umožňuje za účelem ochrany výše uvedených zájmů rozpustit konající se shromáždění na místě, jsou-li proto naplněny podmínky podle § 12 zákona o právu shromažďovacím. Ochranu právem chráněných zájmů zároveň zajišťuje zástupce úřadu (případně policista podle § 8 odst. 6 téhož zákona) tím, že v místě konání shromáždění může udílet pokyny (§ 8 odst. 4 téhož zákona). Pokyny v souladu se zásadou minimalizace zásahů umožňují pružně reagovat na aktuální situaci shromáždění (aby došlo k zajištění účelu shromáždění, k odstranění rozporů při střetu práv více svolavatelů nebo při střetu různých práv a k ochraně veřejného pořádku, zdraví a majetku), a to tak, aby shromáždění mohlo řádně proběhnout, aniž by došlo k jeho rozpouštění. Účel pokynů vydávaných na

místě je proto stejný jako účel rozhodnutí o stanovení podmínek pro konání shromáždění podle § 8 odst. 2 zákona o právu shromážďovacím. Je jím konání shromáždění při současné ochraně právem chráněných zájmů. Nerespektování rozhodnutí úřadu o stanovení podmínek pro konání shromáždění účastníky může vést k tomu, že jsou ohroženy zájmy, k jejichž ochraně rozhodnutí bylo vydáno. V takovém případě může zástupce úřadu (případně subjekty uvedené v § 12 odst. 6 zákona o právu shromážďovacím), rozpustit shromáždění za účelem jejich ochrany, nepodařilo-li se nápravu zjednat jiným způsobem. Nerespektování pokynů zástupce úřadu rovněž může vést k ohrožení zájmů, k jejichž ochraně podle § 8 odst. 4 zákona o právu shromážďovacím je zástupce úřadu oprávněn pokyny udílet. Vztahoval-li by se však § 12 odst. 4 téhož zákona pouze na rozhodnutí úřadu, neměl by zástupce úřadu jinou možnost, jak tyto zájmy chránit, než ukládáním pokut za neuposlechnutí pokynu [§ 14 odst. 1 písm. d) zákona o právu shromážďovacím]. Tato ochrana je však zjevně neefektivní, neboť by v daném okamžiku nezabránila tomu, aby shromáždění pokračovalo v ohrožování či porušování právem chráněných zájmů. Pojem „rozhodnutí úřadu“ podle § 12 odst. 4 zákona o právu shromážďovacím je proto třeba vykládat tak, že se vztahuje i na pokyny podle § 8 odst. 4 téhož zákona. Pouze v takovém případě totiž bude možné efektivně chránit zájmy, k jejichž ochraně pokyny směřovaly, pakliže se jimi účastníci shromáždění neřídí a nepodařilo-li se zjednat nápravu jiným způsobem.

[38] Přestože jazykový a systematický výklad nasvědčují spíše tomu, že možnost rozpustit shromáždění podle § 12 odst. 4 zákona o právu shromážďovacím dopadá pouze na rozhodnutí úřadu podle § 8 odst. 2 téhož zákona, dospěl Nejvyšší správní soud s ohledem na historický a zejména teleologický výklad regulace shromáždění ze strany úřadu a zástupce úřadu podle § 8 odst. 2 a 4 ve spojení s § 12 odst. 4 zákona o právu shromážďovacím k závěru, že zástupce úřadu může rozpustit shromáždění podle § 12 odst. 4 tohoto zákona i v případě, neřídí-li se účastníci shromáždění pokyny zástupce úřadu podle § 8 odst. 4 zákona o právu shromážďovacím. Krajský soud proto dospěl ke správnému (byť implicitnímu) závěru, že zástupce stěžovatele mohl rozpustit shromáždění z důvodu, že nebyly respektovány jeho pokyny (viz bod [29] výše). (...)