

26. srpna 2014: Společenství webu Necipujtenas.CZ kontaktují v posledních dnech občané Statutárního města Ostravy s dotazy mj. v souvislosti s [petičním oznámením](#) č. 80 ze dne 19. srpna 2014 pana [Petra Hadaščka st.](#) (známý bojovník proti vynucování [čipování](#)), jenž se rezolutně postavil za přirozená práva/svobody ostravského lidu proti hrozbám některých místních radních adresovaných těm chovatelům pejsků a jejich rodinám, kteří odmítli nechat implantovat svým domácím zvířatům do těla cizí elektronické předměty - tzv. odpor vůči aktu invazivního [čipování](#). V roce 2013 totiž používala část ostravských politiků ve sdělovacích prostředcích výroky až o udělení [50.000,- Kč pokuty](#) za neoznačení psa RFID mikročipem. Teprve později si na základě podrobného právního výkladu vedení města uvědomilo, že udělalo chybu.

Postupně také vychází najevo další skutečnosti obzvláště se vztahem k městskému legislativnímu procesu normotvorby: v případě některých podzákoných předpisů je postupováno při jejich utváření s daleko větší péčí, jsou důkladněji zvažována rizika, dopady, pro/proti a někde naopak nikoliv - viz například rozpor z hlediska [vyhlášek o hazardu a čipování](#), což také bohužel zakládá možnost budoucích soudních sporů z hlediska ochrany veřejného zájmu včetně prolamování ústavně chráněných práv/svobod občanů České republiky i Evropské unie.

Společenství Necipujtenas.CZ tedy pro občany připravilo z otevřených zdrojů dva anonymizované rozsudky z proveniencí [Nejvyššího správního soudu České republiky](#) (NSS ČR) se sídlem v [Brně](#) z května 2014. Jednoznačně lidem ukazují, že se nemají s výše popsányými tristními politickými praktikami smiřovat a bát se jich.

Z dokumentů NSS ČR vyplývají mj.:

1/ základní principy pro obranu občanů před ukládáním likvidačních pokut; už sama likvidační pokuta je nezákonná

2/ [správní orgán](#) (např. obec, magistrát, městský obvod apod.) je při svém postupu vůči občanům v rámci řešení pokut/sankcí ve [správním řízení](#) **vázán kromě zákonné úpravy také svou předchozí legální praxí; pokud z ní vybočí, pak lze takové jednání kvalifikovat jako nepřipustnou libovůli [výkonné moci](#); správní orgán musí též podrobně zkoumat každý případ individuálně a nikoliv podporovat myšlenky [kolektivní viny](#)**

3/ **zásada [legitimního očekávání/právní jistoty](#) veřejnosti nesmí být porušována - lid musí vždy vědět, co může od právních předpisů i konkrétních úkonů správního orgánu očekávat a nesmí také docházet k neodůvodněnému nerovnému zacházení - např. [rozdíl v přístupu](#) k pejskařům a naopak k hráčům hazardních her**

CITACE Z ROZSUDKU [Nejvyššího správního soudu České republiky](#) č.j. [4 Azs 92/2014](#) ze dne 29. května 2014

„K principu ustálené správní praxe existuje ustálená a obsáhlá judikatura Nejvyššího správního soudu. Poukázat lze např. na rozsudek ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 – 8, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že „k principu tzv. ustálené správní praxe se již opakovaně v minulosti vyjádřil Ústavní soud i Nejvyšší správní soud v tom smyslu, že účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech tehdy, byl-li tento postup správního orgánu v souladu se zákonem (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 – 52; všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z [www.nssoud.cz](#)). V rozsudku ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7

Afs 45/2007 – 251 Nejvyšší správní soud konstatoval, že za situace, kdy zákon či předpis jej provádějící výslovně neupravují konkrétní postup správních orgánů, k němuž jsou tyto orgány na základě zákona zmocněny, není v rozporu se zákonem, postupují-li dle interních předpisů. Podmínkou ovšem je, že takový interní předpis založil správní praxi, která je nepochybně a všeobecně dodržována. Správní orgán se pak od této správní praxe nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový postup by byl nepřijatelnou libovůlí. Tato myšlenka byla podrobněji rozpracována v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, publikovaném pod č. 1915/2009 Sb. NSS). Rozšířený senát zde uvedl, že „[p]rincip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí, jestliže se taková praxe vytvořila, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (...). Tento ústavní princip, jenž musí veřejná správa respektovat, je vyjádřen i na úrovni podústavního práva v § 2 odst. 4 in fine správního řádu (...). Uvedeným ustanovením je vyjádřena zásada legitimního očekávání, která vytváří předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy. Veřejná správa by měla ve svých postupech a rozhodování podržet určitou míru ustálenosti (kontinuity). Uvedené ustanovení mimo jiné rovněž explicitně nastoluje pro podmínky veřejné správy požadavek vytváření 'ustálené rozhodovací praxe', jež by měla být měněna jen v odůvodněných případech, když přitom důvody budou vždy legitimní“. Správní praxe zakládající legitimní očekávání je tedy „ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě“. Současně rozšířený senát připomenul, že za ustálenou správní praxí lze považovat pouze postup v intencích interní směrnice, která se nachází intra legem, a není tedy ani contra legem, ani praeter legem; smyslem takového interního předpisu je omezit škálu možných významů interpretace zákona.“

„Dále je třeba zmínit rozsudek ze dne 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010 – 63, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že „se povahou metodických pokynů a závazností správní praxe správních orgánů zabýval již v několika svých rozhodnutích, na základě kterých je možné stručně definovat závaznou správní praxi pomocí 1. kritéria zákonnosti – musí se jednat výhradně o praxi (činnost, příp. nečinnost), která je stanovena v souladu se zákonem, resp. vytvořena na základě zákonem svěřené pravomoci, přičemž nesmí zasahovat do zákonem zaručených práv soukromých osob, a 2. kritéria předvídatelnosti – praxe je ze strany příslušných správních orgánů všeobecně přijímána a dodržována, je možné legitimně očekávat stejný postup v podobných případech. „Jestliže se takováto praxe vytvořila, správní orgán se od ní nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy) nepřijatelná. Ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila“ (cit. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 55, ve stejném duchu rozsudek ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007 - 251, publ. Pod č. 1383/2007 Sb. NSS, oba dostupné na www.nssoud.cz).“ [35] Z výše uvedeného vyplývá, že ustálená právní praxe je relevantní pro posouzení, zda zde existuje legitimní očekávání jednotlivců, že správní orgán bude posuzovat jejich věc obdobně jako jiné srovnatelné věci posuzované v minulosti stejným orgánem. Naopak z této judikatury nelze nijak dovodit právo správního orgánu, aby jeho ustálená praxe byla soudem shledána jako souladná se zákonem, zejména v případě, kdy, jak stěžovatel sám připouští, tato praxe dosud správními soudy posouzena nebyla.“

CITACE Z ROZSUDKU [Nejvyššího správního soudu České republiky č.j. 9 As 144/2013](#) ze dne 22. května 2014

„Ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – **zákonnosti trestu a individualizace trestu**. Tyto principy platí i pro ukládání pokuty za správní delikt. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonitosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Správní orgán se při ukládání pokuty **musí výslovně zabývat všemi kritérii, která zákon stanovuje**. I za situace, kdy správní orgán zákonné meze nepřekročil a výši pokuty řádně odůvodnil, ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. dává soudu zvláštní **oprávnění moderovat výši pokuty**. V rámci moderačního práva soud zkoumá, **zda nedošlo k excesu při individualizaci pokuty, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byla v rámci zákonem umožněného sazebního rozpětí pokuty vybrána pro pachatele správního deliktu pokuta v takové výměře, která splní účel sankce a není zjevně nepřiměřená** (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36). **Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že vedle zákonem stanovených kritérií pro výměru pokuty JE NUTNO DBÁT I ÚSTAVNĚPRÁVNÍHO ZÁKAZU LIKVIDAČNÍCH POKUT**. V rámci přezkumu zákonitosti uložené pokuty (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) tedy správní soud k žalobní námitce **přezkoumá nejen to, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené a v souladu se zásadami logiky a ZDA SPRÁVNÍ ORGÁN NEVYBOČIL Z MEZÍ SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ NEBO JEJ NEZNEUŽIL, ALE TAKÉ TO, ZDA ULOŽENÁ POKUTA NENÍ LIKVIDAČNÍ** (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, vycházející i z nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, nebo ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36).“

Tedy „**usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, Nejvyšší správní soud v odst. 27. vyslovil, že „likvidační pokutou rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel [...] na základě této pokuty dostane do existenčních potíží“**.“

ZDROJ:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0092_4As_140_20140609140634_prevedeno.pdf;
http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2013/0144_9As_13_20140617153349_prevedeno.pdf



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **Z. X.**, zast. Mgr. Ilonou Sedlákovou, advokátkou, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2014, č. j. 11 A 10/2012 - 76,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce podal dne 19. 1. 2012 u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu, kterého se měl žalovaný dne 21. 12. 2011 dopustit tím, že zadržel jeho cestovní doklad.

[2] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 25. 6. 2013, č. j. 11 A 10/2012 – 39, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[3] Proti tomuto rozsudku podal žalobce včas kasační stížnost.

[4] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 Aps 6/2013 – 37, zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 6. 2013, č. j. 11 A 10/2012 – 39, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. S ohledem na zjištěný skutkový stav a znění relevantních ustanovení zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) totiž dospěl k závěru,

že v posuzované věci zjevně nebyly dány zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců stanovené podmínky k tomu, aby žalovaný byl oprávněn zadržet, resp. zabavit stěžovateli cestovní doklad. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že postup žalovaného (zadržení cestovního dokladu stěžovatele jeho zástupkyní) byl v posuzované věci nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

[5] Městský soud v Praze následně rozsudkem ze dne 8. 4. 2014, č. j. 11 A 10/2012 – 76, výrokem I. rozhodl, že postup žalovaného spočívající v zadržení cestovního dokladu žalobce a jeho nepředání zmocněné zástupkyni žalobce byl nezákonným zásahem, výrokem II. žalobu v části, v níž se žalobce domáhal vyslovení zákazu pokračovat v zadržování cestovního dokladu žalobce zamítl a výrokem III. žalovanému uložil povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 10.200,-Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám jeho zástupkyně. Městský soud při opětovném posouzení věci v souladu s § 110 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) vycházel z právního názoru, který zaujal Nejvyšší správní soud ve shora uvedeném rozsudku a deklaroval, že postup žalovaného, spočívající v zadržení cestovního dokladu žalobce a jeho nepředání zmocněné zástupkyni žalobce, byl nezákonným zásahem.

[6] V části, v níž se žalobce domáhal toho, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v zadržování jeho cestovního dokladu, městský soud neshledal žalobu důvodnou a zamítl ji. Bylo totiž prokázáno, že žalovaný nemůže pokračovat v zadržování cestovního dokladu žalobce, neboť tento cestovní doklad již nemá ve své dispozici, protože jej předal zastupitelskému úřadu domovského státu žalobce.

[7] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost, v níž namítal jeho nezákonnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a brojil proti výrokům I. a III. tohoto rozsudku. Stěžovatel namítal, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 Aps 6/2013 – 37, z jehož závěrů vycházel městský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku, v rozporu s čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR nerespektoval mezinárodní zásadu nevměšování. Poukázal v této souvislosti na skutečnost, že většina států (včetně ČR) označuje cestovní doklady za vlastnictví státu a vyjádřil přesvědčení, že pouze oprávněný držitel s nimi může disponovat, a to bez jakéhokoliv prostředníka. Podle stěžovatele také § 32 a násl. zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech vylučuje předání cestovního dokladu třetí osobě a to bez jakýchkoliv výjimek (není tedy možno jej předat ani osobě, již je vystavena oprávněným držitelem cestovního dokladu plná moc). Za důležité stěžovatel označil to, jakým způsobem upravuje nakládání s cestovními doklady právo oprávněného vlastníka cestovního dokladu, tj. právní řád České lidové republiky. Nejvyšší správní soud se podle stěžovatele mylí, pokud v rozsudku ze dne ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 Aps 6/2013 – 37, dospěl k závěru, že jej v tomto konkrétním případě nezajímá čínská právní úprava. Jednání ČR spočívající v předání cestovního dokladu neoprávněnému držiteli představuje podle stěžovatele porušení zásady nevměšování, zásah do vnitřních záležitostí cizího státu a nerespektování výlučného práva České lidové republiky (dále též „ČLR“) nakládat se svým majetkem. V této souvislosti stěžovatel poukázal na skutečnost, že zákon o cestovních pasech ČLR v § 2 zakazuje organizacím i jednotlivcům cestovní pas přenechávat. Čínské právo, stejně jako právo české vylučuje, aby byl cestovní pas vydán někomu jinému, než je jeho vlastník, tj. stát, zastoupený příslušnými úřady a oprávněný držitel, jímž je v tomto případě žalobce. Také v samotném cestovním pasu ČLR je jasně uvedena povinnost držitele pasu nepropůjčovat jej jiným osobám a není zde ani výjimka pro právní zástupce či další zmocněné osoby, jak se podle stěžovatele snaží dovodit čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 4 Aps 6/2013.

[8] Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že postupoval v souladu s mezinárodními závazky ČR, když nepředal cestovní doklad třetí osobě, která není ani majitelem, ani oprávněným držitelem cestovního dokladu cizince. Závěr Nejvyššího správního soudu, že stěžovatel nebyl oprávněn

pokračování

zadržet či zabavit cestovní doklad cizince postrádá podle stěžovatele oporu v realitě, neboť stěžovatel cestovní doklad cizince, žádajícího o povolení k přechodnému pobytu na území ČR nezadržel ani nezabavil, ale toliko jej odmítl předat třetí osobě, která není jeho majitelem či oprávněným držitelem. Podle stěžovatele neobstojí ani závěr Nejvyššího správního soudu, že v důsledku postupu žalovaného by se nemohla vyřizovat víza či povolení k pobytu, jelikož adresáty, jimž je v těchto řízeních cestovní doklad poskytnut, jsou státní orgány, nikoli soukromá osoba, jako v daném případě a navíc jim cestovní pas poskytuje oprávněný držitel a jen jemu je poté cestovní doklad vrácen. Stěžovatel tak má za to, že postupoval jediným možným zákonným způsobem, když se nejprve pokusil předat cestovní doklad získaný od neoprávněného držitele jeho oprávněnému držiteli (žalobci). Prostřednictvím právní zástupkyně byl stěžovatel informován o tom, že si má do 29. 12. 2011 cestovní doklad osobně vyzvednout, jinak bude předán vlastníkovi, tj. Čínské lidové republice. Vzhledem k tomu, že si žalobce svůj cestovní doklad ve stanovené lhůtě nevyzvedl, žalovaný podle § 107 odst. 1 zákona o pobytu cizinců cestovní doklad odeslal Ředitelství služby cizinecké policie, která jej předala jeho vlastníkovi, prostřednictvím zastupitelského úřadu ČLR v Praze. Stěžovatel nesouhlasil (označil jej za restriktivní) s výkladem pojmu „získá“, jímž 4. senát Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 4 Aps 6/2013, podložil svůj výklad o neaplikovatelnosti uvedeného ustanovení.

[9] Stěžovatel dále upozornil na zásadu, že správní orgány mohou činit jen to, co jim zákon výslovně ukládá, vyplývající z čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR. Uvedl, že mu není známo žádné ustanovení zákona, z něž by vyplývala povinnost správního orgánu předávat cestovní doklady cizinců třetím osobám. Závěr Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 4 Aps 6/2013, že žalobce měl svůj cestovní doklad stále ve své moci a disponoval jím, přestože jej fakticky předal své právní zástupkyni a neměl ho ve své dispozici, odůvodněný tím, že cestovní pas „své zástupkyni pouze svěřil a ta byla oprávněna s ním nakládat pouze stěžovatelem stanoveným způsobem“ označil stěžovatel za pozoruhodné scholastické cvičení, odporující však elementárním právním zásadám a vytvářejícím právní fikci nemající oporu v platném právu. S ohledem na neexistenci právního podkladu pro předání cestovního dokladu žalobce jeho zástupkyni bylo vyloučeno, aby jí stěžovatel tento cestovní doklad předal.

[10] V další kasační námitce stěžovatel uvedl, že až do rozsudku sp. zn. 4 Aps 6/2013 neexistovalo žádné rozhodnutí soudu, které by zpochybňovalo ustálenou správní praxi správního orgánu, který předává cestovní doklady pouze oprávněnému držiteli. V této souvislosti stěžovatel poukázal na způsob, jakým ustálenou správní praxi definoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, a vyjádřil přesvědčení, že ustálená správní praxe požívá soudní ochrany, avšak čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu ve shora uvedeném rozsudku nezdůvodnil, z jakých právních podkladů čerpal, když se rozhodl ji změnit. V uvedeném stěžovatel shledává důvodnost aplikace § 17, případně § 18 odst. 1 s. ř. s. a podklad pro postoupení věci rozšířenému senátu.

[11] Stěžovatel poukázal na skutečnost, že žalobci nic nebránilo v tom, aby žádost o povolení k přechodnému pobytu podle ustanovení § 87b zákona o pobytu cizinců podal na zastupitelském úřadu ČR v ČLR, který by jeho žádost postoupil Ministerstvu vnitra. Uvedený problém tak vůbec nemusel nastat, neboť stejnou cestou by mu byl po proběhlém správním řízení jeho cestovní doklad vrácen. Podle stěžovatele je shora uvedený rozsudek čtvrtého senátu Nejvyššího správního soudu možno vnímat také jako nebezpečný precedent, který by se mohl stát nežádoucím návodem pro to, aby cizinci žádali o povolení k pobytu na území ČR přes různé zprostředkovatele a právní zástupce, kteří by disponovali jejich cestovními doklady a správní orgán by jim je posléze vracel, bez ohledu na jasně vyslovený nesouhlas vlastníka cestovního dokladu (státu země původu cizince) a v rozporu se zákonnou úpravou a aplikační praxí vztahovanou na občany ČR. Dopady uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu mohou

být zásadního charakteru, což je podle stěžovatel nepochybně důvodem pro postoupení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[12] K výroku III. rozsudku městského soudu stěžovatel uvedl, že v případě zrušení kasační stížností napadeného rozsudku městského soudu Nejvyšším správním soudem odpadne zákonem požadovaná podmínka „úspěchu ve věci“ a nebude již dán důvod pro plnění (placení nákladů řízení žalobci) ze strany žalovaného. Jelikož by se jednalo o plnění z právního důvodu, který odpadl, neboť rozsudek, o nějž se nárok zástupkyně žalobce opírá, by byl zrušen a stěžovateli by tak vzniklo oprávnění z titulu bezdůvodného obohacení, shledává stěžovatel potřebným, aby Nejvyšší správní soud zrušil i výrok III. kasační stížností napadeného rozsudku.

[13] Stěžovatel požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti s odůvodněním, že se jedná o zásadní právní otázku, kdy by postup dle právního názoru obsaženého v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Aps 6/2013 vedl k nerespektování mezinárodních závazků ČR a protiústavnímu chování. Praktické dopady prolomení mezinárodněprávních a ústavních principů nakládání s cestovními doklady by podle stěžovatele nepochybně vyvolaly zásadní následky, které lze označit za nenahraditelnou újmu ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. S ohledem na možné masivní zneužití závěrů soudu v kasační stížností napadeném rozsudku pak podle stěžovatele veřejný zájem vyžaduje pozastavení účinku tohoto rozsudku do doby, než ve věci rozhodne Nejvyšší správní soud, případně než bude věc rozhodnuta rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu.

[14] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2014, č. j. 11 A 10/2012 – 76, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, případně aby Nejvyšší správní soud věc podle § 17 odst. 1 postoupil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[15] Žalobce se k návrhu na přiznání odkladného účinku ani ke kasační stížnosti samotné nevyjádřil.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[17] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že se stěžovatel dovolává důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[18] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení by muselo spočívat v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen.

pokračování

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud nejprve vážil nezbytnost rozhodnutí o žádosti o odkladný účinek kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že o ní není třeba zvláště rozhodovat, jelikož ve lhůtě stanovené pro rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku je rozhodnuto o samotné kasační stížnosti. V takovém případě je rozhodnutí o odkladném účinku nadbytečné, neboť obecně může přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přinést ochranu jen do doby rozhodnutí o této stížnosti.

[21] Nejvyšší správní soud předesílá, že se posuzovanou věcí zabýval v již zmíněném rozsudku ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 Aps 6/2013 – 37. Na závěry, k nimž v tomto rozsudku dospěl, Nejvyšší správní soud odkazuje a setrvává na nich, neboť v mezidobí nedošlo v posuzované věci k relevantní změně zjištěného skutkového stavu nebo judikatury. Dále je třeba uvést, že těmito závěry je Nejvyšší správní soud vázán také při posouzení této věci. V této souvislosti zdejší soud poukazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56 publ. pod č. Sb. NSS 1723/2008, v němž vyslovil, že *Nejvyšší správní soud je v řízení o opětovné kasační stížnosti vázán závazným právním názorem, který sám v téže věci vyslovil v předchozím zrušujícím rozsudku, neboť i přípustnost samotné opětovné kasační stížnosti je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v téže věci dosud nevyřešil [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. Tato vázanost právním názorem je prolomena v případě změny skutkových zjištění či právních poměrů nebo dojde-li k podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen respektovat v novém rozhodnutí. Takový případ nastane např. tehdy, uváží-li v mezidobí mezi prvním zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu a jeho rozhodováním v téže věci o opětovné kasační stížnosti o rozhodné právní otázce jinak Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Evropský soudní dvůr, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s. nebo plénum či kolegium ve stanovisku přijatém podle § 19 s. ř. s.* Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud setrvává na svých závěrech, kterými je ostatně, jak výše uvedeno, také vázán, není v posuzované věci dán důvod pro předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššímu správnímu soudu, jak se toho stěžovatel domáhá v kasační stížnosti.

[22] V první řadě je třeba uvést, že stěžovatel stále dovozuje ze správných východisek (cestovní doklad je majetkem státu, který ho vydal a může se s ním prokazovat pouze oprávněný držitel) nesprávné závěry. Jak již Nejvyšší správní soud vysvětlil v rozsudku ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 Aps 6/2013 – 37, žalobce v rámci realizace svého práva na právní zastoupení zakotveného v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, svůj cestovní doklad zástupkyni světil za přesně vymezeným účelem – podání žádosti o povolení k pobytu. Zástupkyně žalobce tak byla s jeho cestovním dokladem oprávněna nakládat pouze v souvislosti s podáním uvedené žádosti, což ostatně fakticky také činila. Žalobce tak v podstatě měl stále svůj cestovní doklad ve své moci a použil jej jakožto oprávněný držitel, neboť ho své zástupkyni pouze světil a ta byla oprávněna s ním nakládat pouze stěžovatelem stanoveným způsobem. Převzetí cestovního dokladu prostřednictvím zástupkyně žalobce tudíž spadá pod zacházení s cestovním dokladem podle zákona o pobytu cizinců, ke kterému je žalobce oprávněn a toto jednání tudíž není protiprávní, jak dovozuje stěžovatel.

[23] Argumentaci stěžovatele, podle níž § 32 a násl. zákona o cestovních dokladech vylučuje bez jakýchkoliv výjimek předání cestovního dokladu třetí osobě Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, neboť zákon o cestovních dokladech se nevztahuje na cizince, kterým žalobce jakožto občan Čínské lidové republiky bezesporu je, ale pouze na občany ČR, jak je zřejmé z předmětu úpravy vymezeném v ustanovení § 1 tohoto zákona, podle kterého, *tento zákon upravuje vydávání cestovních dokladů státním občanům České republiky (dále jen "občan"), jejich používání občany a vedení agendového informačního systému evidence cestovních dokladů (dále jen „evidence cestovních*

dokladů“) a agendového informačního systému evidence diplomatických a služebních pasů (dále jen „evidence diplomatických a služebních pasů“).

[24] Na okraj Nejvyšší správní soud dodává, že i kdyby se zákon o cestovních dokladech na žalobce vztahoval, pak by nezbývalo než konstatovat, že žalobce neporušil žádnou z povinností, které tento zákon stanoví držitelům cestovního dokladu v ustanovení § 32 a násl., tj. zejména *s přihlédnutím ke všem okolnostem a poměrům chránit cestovní doklad před ztrátou, odcizením, poškozením nebo zneužitím* (odst. 1 písm. a), *odevzdat bez zbytečného odkladu neplatný cestovní doklad nebo cestovní doklad, který je zaplněn záznamy, orgánu příslušnému k jeho vydání, matričnímu úřadu, zástupitelskému úřadu anebo neprodleně na vyžádání orgánům policie* (odst. 1 písm. b), *ohlásit neprodleně ztrátu, odcizení, zničení cestovního dokladu* (odst. 2 a 3). Žalobce totiž stále věděl o tom, kdo, kde a jakým způsobem s jeho cestovním dokladem zachází a neztratil nad ním v žádném momentu kontrolu. To je ostatně zřejmé také z toho, že jeho zástupkyně, jakožto advokátka, byla oprávněna použít cestovní doklad pouze v rozsahu stanoveném žalobcem, neboť podle § 16 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, *advokát je povinen chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta a řídit se jeho pokyny*. Zástupkyně stěžovatele navíc i po případném ukončení zastupování byla povinna postupovat (tj. i zacházet s cestovním dokladem žalobce) tak, aby žalobci nevznikla žádná újma (§ 20 odst. 6 zákona o advokacii).

[25] Ohledně poukazu stěžovatele na právní řád ČLR lze pouze opět zopakovat závěr vyslovený v rozsudku č. j. 4 Aps 6/2013 - 37, že správní orgány jsou podle § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, povinny v řízení postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (České republiky). Právní normy ČLR pod uvedený výčet norem, podle kterých jsou správní orgány povinny postupovat, nespadá, a proto podle tohoto nařízení nelze v posuzované věci postupovat ani se jej jakkoliv dovolávat. To samé pak platí v případě rozhodování soudu, neboť podle čl. 95 Ústavy ČR, *soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou*.

[26] Nejvyšší správní soud má dále za to, že v posuzované věci nemohlo dojít ani k porušení zásady nevměšování, dle které žádný stát nemá právo vměšovat se přímo nebo nepřímo do záležitostí jiného státu. K tomuto závěru zdejší soud vede jednak to, že žalobce se svým dokladem disponoval v mezích svého práva na právní pomoc způsobem, ke kterému je oprávněn a toto jeho jednání učiněné prostřednictvím zástupkyně tudíž nemůže být protiprávní. Dále je třeba uvést, že zásada nevměšování se uplatňuje především v rámci jednání a styků přímo mezi státy, resp. na státní úrovni. Zásada nevměšování se totiž týká zahraniční politiky, tedy politických, hospodářských či jiných opatření, kterými se jeden stát ovlivnit vnitropolitické poměry v jiném státě. V posuzované věci však byl zástupkyni žalobce odebrán jeho cestovní pas při vyřizování žádosti žalobce o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky podle § 87b zákona o pobytu cizinců. Je tedy zřejmé, že k odebrání pasu došlo při vyřizování záležitosti týkající se výhradně žalobce, jakožto soukromé fyzické osoby, a to výlučně na území České republiky, nikoli o záležitost mezinárodního respektive zahraničněpolitického charakteru, rozsahu a významu, v níž by připadalo v úvahu aplikovat zásady mezinárodního práva veřejného, mezi které patří i zásada nevměšování. Vrácení pasu žalobce zástupkyni stěžovatele tak s přihlédnutím k výše uvedenému nelze podle Nejvyššího správního soudu považovat za porušení zásady nevměšování. Není ostatně zřejmé, jak by takovým úkonem mělo dojít k ovlivnění vnitropolitických poměrů v ČLR ze strany státních orgánů České republiky.

[27] Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybnil závěr Nejvyššího správního soudu uvedený v předchozím rozsudku ve věci sp. zn. 4 Aps 6/2013 (kterým se posléze v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. řídil městský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku), že stěžovatel nebyl oprávněn

pokračování

zadržet či zabavit cestovní doklad žalobce, tím, že stěžovatel cestovní doklad žalobce, žádajícího o povolení k přechodnému pobytu na území ČR nezadržel ani nezabavil, ale toliko jej odmítl předat třetí osobě, která není jeho majitelem či oprávněným držitelem. Také v případě této argumentace stěžovatele Nejvyšší správní soud nejprve poukazuje na závěr, k němuž dospěl ve věci sp. zn. 4 Aps 6/2013, v níž vyslovil, že cizinec nemusí být při podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu osobně přítomen a je tedy zřejmé, že žádost o přechodný pobyt podle § 87b zákona o pobytu cizinců mohou v zastoupení podávat i cizinci, kteří se nacházejí mimo území České republiky, tak jak to učinil žalobce. Žalobce svého v ústavní rovině zakotveného práva být zastoupen (čl. 37 odst. 2 Listiny) využil a svůj cestovní doklad zástupkyni svěřil za přesně vymezeným účelem – podání žádosti o povolení k pobytu. Zástupkyně stěžovatele tak byla s jeho cestovním dokladem oprávněna nakládat pouze v souvislosti s podáním této žádosti, což ostatně fakticky také činila. Vzhledem k tomu, že zástupkyně žalobce byla v posuzované věci oprávněna jednat jménem žalobce, vznikaly na základě tohoto zastoupení práva a povinnosti přímo zastoupenému – žalobci, viz § 22 odst. 1 v době nezákonného zásahu stěžovatele platného a účinného zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (stejná úprava zastoupení pak je obsažena v § 436 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Smyslem a účelem zastoupení totiž mimo jiné je, aby pro zastoupeného na jeho jméno a účet bylo zástupcem něco vykonáno, což se poté odrazí přímo ve sféře zastoupeného (zde žalobce), neboť zástupce jedná jeho jménem a na jeho účet. Pokud tedy stěžovatel nevrátil zástupkyni žalobce jeho cestovní doklad, jde s přihlédnutím k tomu, že zástupkyně žalobce jednala jeho jménem a na jeho účet a její jednání je třeba přičítat žalobci o podobnou situaci, jako kdyby stěžovatel nevrátil cestovní doklad přímo samotnému žalobci. Stěžovatel tudíž měl s cestovním dokladem žalobce zacházet pouze jako s přílohou jeho žádosti o přechodný pobyt a poté jej zástupkyni žalobce vrátit. Pokud tak neučinil, dopustil se nezákonného zásahu, neboť z žádného právního předpisu nevyplývá zákonné oprávnění stěžovatele k zadržení, resp. nevrácení cestovního dokladu zástupkyni žalobce. Samotné označení jednání stěžovatele pak nemůže nic změnit na jeho podstatě, kterou je zadržení cestovního dokladu žalobce, aniž by k tomu byly dány podmínky stanovené zákonem o pobytu cizinců.

[28] Stěžovatel dále argumentoval tím, že adresáty, jimž je v těchto řízeních cestovní doklad poskytnut, jsou státní orgány, nikoli soukromá osoba, jako v daném případě a navíc jim cestovní pas poskytuje oprávněný držitel a jen jemu je poté cestovní doklad vrácen. K této námitce stěžovatele Nejvyšší správní soud v první řadě poukazuje na výše uvedený závěr, že žalobce nebyl povinen podat svou žádost o povolení k přechodnému pobytu osobně. Zástupkyně žalobce tudíž byla oprávněna za žalobce podat předmětnou žádost včetně potřebných příloh, tj. mimo jiné i žalobcova cestovního dokladu a obstarat veškeré náležitosti související s podáním předmětné žádosti. Jestliže byla žalobkyně oprávněna předložit cestovní doklad žalobce stěžovateli při podání žádosti, je logické a z povahy věci zřejmé, že byla také oprávněna převzít cestovní doklad žalobce od stěžovatele. Opačný výklad, tedy že by zástupkyně žalobce byla oprávněna cestovní doklad žalobce stěžovateli předložit v souvislosti s podáním žádosti žalobce o přechodný pobyt, ale už by nebyla oprávněna jej od stěžovatele převzít, nedává smysl, neboť znemožňuje zástupkyni žalobce v rámci zastoupení vyřídit veškeré záležitosti související s podáním žádosti žalobce o povolení k přechodnému pobytu a v podstatě tím míří přímo proti ústavně zakotvenému právu žalobce na právní pomoc.

[29] K nesouhlasu stěžovatele s výkladem pojmu „získá“, ke kterému dospěl zdejší soud ve věci sp. zn. 4 Aps 6/2013, lze pouze uvést, že Nejvyšší správní soud na tomto výkladu setrvává. Stěžovatel totiž svůj nesouhlas s výkladem tohoto pojmu učiněným Nejvyšším správním neodůvodnil, pouze jej označil za restriktivní.

[30] Argumentaci stěžovatele nelze přisvědčit ani v té části, v níž se dovolával zásady, že správní orgány mohou činit jen to, co jim zákon výslovně ukládá a poukázal na skutečnost, že mu není známo žádné ustanovení zákona, z něhož by vyplývala povinnost správního orgánu předávat cestovní doklady cizinců třetím osobám. Tato argumentace stěžovatele totiž zcela opomíjí skutečnost, že zástupkyně stěžovatele nebyla jakoukoli vůči žalobci cizí osobou, ale žalobce jejím prostřednictvím jednal se stěžovatelem, jinak řečeno, zástupkyně žalobce působila v rámci jeho zastoupení a v souladu s jeho pokyny jako „prodloužená ruka“ samotného žalobce. Zásada, že správní orgány mohou činit jen to, co jim zákon ukládá, se vztahuje primárně na zásahy správních orgánů do právní sféry fyzických a právnických osob. Nevrácení cestovního dokladu zástupkyni žalobce nepochybně zasáhlo do jeho právní sféry. Naproti tomu vrácení cestovního dokladu žalobce jeho zástupkyni by do jeho právní sféry nezasáhlo, neboť by bylo v souladu s jeho vůlí vyjádřenou v plné moci udělené jeho zástupkyni. Žádný právní předpis však žalovaného k zadržení cestovní dokladu zástupkyni žalobce neopravňoval a je tudíž zřejmé, že žalovaný postupoval v rozporu se shora uvedenou zásadou. Tvrzení stěžovatele, že z žádného ustanovení zákona nevyplývá povinnost předávat cestovní doklady cizinců třetím osobám tak nelze přisvědčit.

[31] Ke konstatování stěžovatele, v němž označil závěr zdejšího soudu, že žalobce měl svůj cestovní doklad stále ve své moci a disponoval jím za pozoruhodné scholastické cvičení, odporující elementárním právním zásadám a vytvářejícím právní fikci nemající oporu v platném právu Nejvyšší správní soud uvádí, že se s relevantními námitkami stěžovatele v tomto směru vypořádal již výše a ve věci sp. zn. 4 Aps 6/2013. Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že rozsudek ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 Aps 6/2013 - 37, byl publikován pod č. 2988/2014 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kde jsou publikována nejvýznamnější a nejdůležitější rozhodnutí správních soudů, jejichž publikace je schválena nadpoloviční většinou přítomných soudců pléna Nejvyššího správního soudu poté, co je podroben připomínkovému řízení, kde se k navrženým judikátům mohou vyjadřovat krajské soudy, Nejvyšší soud, veřejný ochránce práv, právnické fakulty a další připomínková místa reprezentující odbornou veřejnost.

[32] V další kasační námitce stěžovatel uvedl, že až do rozsudku sp. zn. 4 Aps 6/2013 neexistovalo žádné rozhodnutí soudu, které by zpochybňovalo ustálenou správní praxi správního orgánu, který předává cestovní doklady pouze oprávněnému držiteli. V této souvislosti stěžovatel poukázal na způsob, jakým ustálenou správní praxi definoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, a vyjádřil přesvědčení, že ustálená správní praxe požívá soudní ochrany.

[33] K principu ustálené správní praxe existuje ustálená a obsáhlá judikatura Nejvyššího správního soudu. Poukázat lze např. na rozsudek ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 - 8, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že „k principu tzv. ustálené správní praxe se již opakovaně v minulosti vyjádřil Ústavní soud i Nejvyšší správní soud v tom smyslu, že účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech tehdy, byl-li tento postup správního orgánu v souladu se zákonem (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 – 52; všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). V rozsudku ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007 – 251 Nejvyšší správní soud konstatoval, že za situace, kdy zákon či předpis jej provádějící výslovně neupravují konkrétní postup správních orgánů, k němuž jsou tyto orgány na základě zákona zmocněny, není v rozporu se zákonem, postupují-li dle interních předpisů. Podmínkou ovšem je, že takový interní předpis založil správní praxi, která je nepochybně a všeobecně dodržována. Správní orgán se pak od této správní praxe nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový postup by byl nepřijatelnou libovůlí. Tato myšlenka byla podrobněji rozpracována v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, publikovaném

pokračování

pod č. 1915/2009 Sb. NSS). Rozšířený senát zde uvedl, že „[p]rincip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí, jestliže se taková praxe vytvořila, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení (...). Tento ústavní princip, jenž musí veřejná správa respektovat, je vyjádřen i na úrovni podústavního práva v § 2 odst. 4 in fine správního řádu (...). Uvedeným ustanovením je vyjádřena zásada legitimního očekávání, která vytváří předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy. Veřejná správa by měla ve svých postupech a rozhodování podržet určitou míru ustálenosti (kontinuity). Uvedené ustanovení mimo jiné rovněž explicitně nastoluje pro podmínky veřejné správy požadavek vytváření 'ustálené rozhodovací praxe', jež by měla být měněna jen v odůvodněných případech, když přitom důvody budou vždy legitimní“. Správní praxe zakládající legitimní očekávání je tedy „ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (přp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě“. Současně rozšířený senát připomenul, že za ustálenou správní praxí lze považovat pouze postup v intencích interní směrnice, která se nachází intra legem, a není tedy ani contra legem, ani praeter legem; smyslem takového interního předpisu je omezit škálu možných významů interpretace zákona.“

[34] Dále je třeba zmínit rozsudek ze dne 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010 – 63, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že „se povahou metodických pokynů a závazností správní praxe správních orgánů zabýval již v několika svých rozhodnutích, na základě kterých je možné stručně definovat závaznou správní praxi pomocí 1. kritéria zákonnosti – musí se jednat vyhradně o praxi (činnost, příp. nečinnost), která je stanovena v souladu se zákonem, resp. vytvořena na základě zákonem svěřené pravomoci, přičemž nesmí zasahovat do zákonem zaručených práv soukromých osob, a 2. kritéria předvídatelnosti – praxe je ze strany příslušných správních orgánů všeobecně přijímána a dodržována, je možné legitimně očekávat stejný postup v podobných případech. „Jestliže se takováto praxe vytvořila, správní orgán se od ní nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy) nepřipustná. Ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila“ (cit. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 55, ve stejném duchu rozsudek ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007 - 251, publ. pod č. 1383/2007 Sb. NSS, oba dostupné na www.nssoud.cz).“

[35] Z výše uvedeného vyplývá, že ustálená právní praxe je relevantní pro posouzení, zda zde existuje legitimní očekávání jednotlivců, že správní orgán bude posuzovat jejich věc obdobně jako jiné srovnatelné věci posuzované v minulosti stejným orgánem. Naopak z této judikatury nelze nijak dovodit právo správního orgánu, aby jeho ustálená praxe byla soudem shledána jako souladná se zákonem, zejména v případě, kdy, jak stěžovatel sám připouští, tato praxe dosud správními soudy posouzena nebyla.

[36] Ke skutečnosti, že žalobce mohl žádost o povolení k přechodnému pobytu na zastupitelském úřadu ČR v Čínské lidové republice, na kterou poukázal stěžovatel v kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud nepřihlížel, neboť nemá pro správné posouzení věci žádný význam.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[37] Uplatněné důvody kasační stížnosti tak nebyly zjištěny a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[38] Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť žalovaný v něm neměl úspěch a žalobci žádné náklady nevznikly, neboť jeho zástupkyně v řízení nečinila žádný úkon právní služby ve smyslu § 11 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb.

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. května 2014

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **STARKON Nová Říše, spol. s r. o.**, se sídlem Bohuslavice 10, zast. Mgr. Jířim Kasalem, advokátem se sídlem Krajčírova 15/I, Dačice, proti žalovanému: **Česká obchodní inspekce - ústřední inspektorát**, se sídlem Štěpánská 15, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2013, č. j. ČOI 160129/12/O100/1000/12/13/Hy/Št, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12. 11. 2013, č. j. 10 A 43/2013-24,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Česká obchodní inspekce, inspektorát Jihočeský a Vysočina (dále jen „inspektorát“), uložil žalobkyni (dále jen „stěžovatelka“) příkazem ze dne 9. 11. 2012, č. j. ČOI 138810/12/2000/P1527/PHM/Bő, pokutu ve výši 500 000 Kč za spáchání správního deliktu dle § 9 odst. 1 písm. b) zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o pohonných hmotách“), neboť dospěl k závěru, že jakost stěžovatelkou prodávaného benzínu BA 95 na čerpací stanici STARKON ve Staré Říši 198 dne 21. 8. 2012 nesplňovala požadavky dle § 3 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 133/2010 Sb., o požadavcích na pohonné hmoty, o způsobu sledování a monitorování složení a jakosti pohonných hmot a o jejich evidenci (vyhláška o jakosti a evidenci pohonných hmot). Současně inspektorát stěžovatelce uložil povinnost zaplatit paušální částkou 1 000 Kč náklady správního řízení. K odporu podanému stěžovatelkou vydal inspektorát

dne 4. 12. 2012 rozhodnutí pod č. j. ČOI 151136/12/2000/PR1527/PHM/Bč, kterým za uvedený správní delikt uložil stěžovatelce pokutu ve výši 450 000 Kč a uložil jí povinnost zaplatit paušální částkou 1 000 Kč náklady správního řízení. Následné odvolání stěžovatelky bylo rozhodnutím České obchodní inspekce - ústředního inspektorátu (dále jen „žalovaný“) ze dne 27. 2. 2013, č. j. ČOI 160129/12/O100/1000/12/13/Hy/Št, zamítnuto a rozhodnutí inspektorátu potvrzeno. Stěžovatelka podala žalobu, ve které uvedla, že nezpochybňuje odpovědnost za správní delikt, nicméně považuje uloženou pokutu za „*brubě nepřiměřenou*“ a předešla k tomuto tvrzení konkrétní argumentaci; domáhala se alternativně (byť poněkud nepřehledně) buď zrušení rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí inspektorátu, nebo snížení pokuty jí uložené. Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) shledal výši pokuty za souladnou se zákonem a rovněž za přiměřenou, proto prvním výrokem rozsudku ze dne 12. 11. 2013, č. j. 10A 43/2013-24 (dále jen „napadený rozsudek“) žalobu stěžovatelky zamítl; druhým výrokem rozhodl o nákladech řízení.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

[2] Stěžovatelka podala včasnou kasační stížnost, a to z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Namítla nepřiměřenou výši uložené pokuty. Dle stěžovatelky správní orgány ani krajský soud dostatečně nereflektovaly všechny okolnosti případu mající vliv na výši pokuty.

[3] Uvedla, že sama (nejen veřejnost) byla odběratelem pohonných hmot ve své čerpací stanici, tedy pokud by vznikla v důsledku vadného benzínu škoda, byla by jí postižena i ona samotná; možnost vzniku škody u stěžovatelky a z toho rovněž vyplývající absence úmyslu stěžovatelky se měly promítnout do výše pokuty uložené. Polehčující okolnost představovalo dle stěžovatelky také to, že vznik škody nebyl prokázán. Stěžovatelka též považovala za nevyváženou argumentaci žalovaného a krajského soudu, dle které vznik škody v daném případě nebylo třeba zjišťovat, neboť se jednalo o ohrožovací delikt (vznik škody nebyl podmínkou odpovědnosti); přesto na druhé straně, pokud by byla nějaká škoda hodnověrně zjištěna, mělo by to, dle krajského soudu, vliv na výši pokuty.

[4] Stěžovatelka měla dále na rozdíl od krajského soudu za to, že inspektorát posuzoval i atraktivitu polohy čerpací stanice; tento aspekt však nelze zaměňovat s aspektem velikosti čerpací stanice, jak to učinil krajský soud.

[5] Stěžovatelka poukázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133 (tento, jakož i následně uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), s tím, že si krajský soud učinil nesprávný úsudek v otázce likvidačních důsledků uložené pokuty. Stěžovatelka citovala a zdůraznila pasáž tohoto usnesení, dle kterého je pokuta likvidační, pokud „*se v jejím důsledku může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem podnikatelské činnosti pachatele splácení této pokuty*“. Dle stěžovatelky se krajský soud především nesprávně zabýval jen „*majetkovou podstatou společnosti*“ (stěžovatelky), a to údaji v katastru nemovitostí a konstatoval neunesení důkazního břemene stěžovatelkou stran likvidačních důsledků. Stěžovatelka byla však názoru, že inspektorát i žalovaný měli provést dokazování a učinit úvahu stran ceny a prodejnosti těchto zjištěných nemovitostí a nespokojit se pouze se zápisem stěžovatelky jako vlastníka nemovitostí; nemovitosti jsou dle stěžovatelky těžko prodejné či dokonce neprodejné (les, budovy starého areálu). Stěžovatelka byla přesvědčena, že „*výše pokuty byla nesprávně posouzena ke společnosti jako celku a že [...] definice pokuty by měla být určena i s ohledem na efekt z podnikání jako takového*“.

pokračování

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že navrhuje její zamítnutí, neboť argumenty v ní obsažené nepokládá za dostatečný důvod pro kasaci.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Nejvyšší správní soud nenalezl (přes poměrně obtížnou srozumitelnost) žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněného důvodu, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či řízení jeho vydání předcházející netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Nedůvodnou kasační stížnost zamítl na základě úvah dále vyložených.

III.1 Vliv možného poškození (i) samotného delikventa a jeho neúmyslného jednání na výši pokuty

[8] Stěžovatelka tvrdila, že i ona sama odbírala vadný benzín a nejednala při správním deliktu úmyslně, již ve svém odvolání a následně v žalobě. Nejvyšší správní soud považuje tuto námitku za dostatečně a správně vypořádanou již v předchozích řízeních. Žalovaný uvážil, a to i s poukazem na zjištěné skutečnosti a na závěry vyslovené inspektorátem, tak, že i kdyby stěžovatelka prodávala vadný benzín neúmyslně, nebylo by to v dané věci důvodem pro snížení sankce s ohledem na další významné okolnosti případu (velikost, počet a charakter zjištěných odchylek, u nichž je i vysoká pravděpodobnost, že nevznikly pouhou provozní nekázní; skutečnost, že dle údajů předložených stěžovatelkou byl větší díl pohonných hmot prodáván veřejnosti). Krajský soud k tomu následně poukázal na objektivní charakter dané odpovědnosti za správní delikt a na ohrožovací povahu deliktu a uvedl dále, že správní orgány neměly povinnost zjišťovat, zda stěžovatelce vznikla škoda či nikoliv, přičemž vznik takové případné vlastní škody nelze ani považovat za polehčující okolnost. Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedené závěry žalovaného a krajského soudu nijak konkrétně nevyvrací, toliko opakuje svou předchozí obecnou argumentaci o neúmyslném jednání a o možném vzniku škody také jí samotné. Nejvyšší správní soud má za to, že výše uvedené hodnocení a závěry žalovaného a krajského soudu jsou přezkoumatelné, logické a vnitřně nerozporné (tyto se naopak doplňují) a nelze v nich spatřovat ani libovůli či vybočení z mezí diskrečního oprávnění; Nejvyššímu správnímu soudu přitom nepřísluší nahrazovat jejich závěry vlastním soudním uvážením o výši sankce (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012-20).

III.2 Otázka významu vzniku reálné škody u objektivní odpovědnosti

[9] Rovněž okolnost, že nebylo zjištěno způsobení žádné konkrétní škody, namítla stěžovatelka již ve svém odporu, odvolání a následně v žalobě (v odporu konkrétně konstatovala, že ji „nikdo nekontaktoval s reklamací PHM“). I v tomto bodu hodnotí Nejvyšší správní soud závěry a odůvodnění žalovaného a krajského soudu za srozumitelné, logické, vzájemně se doplňující a správné. Již žalovaný konstatoval, že nezjištění bezprostřední škody nepovažuje za polehčující okolnost, neboť v daném případě se sice zjištěné odchylky ukazatelů okamžitě na stavu motorového vozidla neprojeví, nicméně negativně ovlivňují motor vozidla a přispívají k dlouhodobějšímu procesu jeho poškození. Krajský soud pak poukázal na ohrožovací charakter deliktu s tím, že nebylo třeba ani zjišťovat vznik škody. S těmito úvahami a závěry se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud, přičemž podotýká, že v případech vadných pohonných hmot je samotné prokazování vzniku konkrétní škody (zde tedy škody na motorovém vozidle některého ze zákazníků v důsledku čerpání pohonných hmot u čerpací stanice stěžovatelky)

nejen nadbytečné ale i problematické; k poškození může dojít s určitým časovým zpožděním a to v závislosti na míře zjištěných odchylek kvality od ukazatelů. Prokazování, že škoda nevznikla, je pak z povahy věci nemožné. Nejvyšší správní soud považuje za nedůvodnou také související námitku stěžovatelky o nevyváženosti argumentace žalovaného a krajského soudu, dle níž na straně jedné vznik škody v daném případě nebylo třeba zjišťovat, neboť se jednalo o ohrožovací delikt, avšak na straně druhé pokud by byla nějaká škoda hodnověrně zjištěna, mělo by to vliv na výši pokuty. Taková úvaha žádnou „nevyváženost“ netrpí, neboť naopak zcela správně připomíná, jaký vliv má u ohrožovacího deliktu vznik škodlivého následku na ukládanou sankci. V dané věci navíc k užití přitěžující okolnosti spočívající v zjištěném vzniku škody nedošlo; stěžovatelkou dovolávaná polehčující okolnost nezjištěné konkrétní (reálné) škody nebyla žalovaným ani krajským soudem s řádným odůvodněním uznána. Ani v této části tedy nemá Nejvyšší správní soud za to, že by došlo k vybočení z mezí diskrečního oprávnění.

III.3 Význam umístění čerpací stanice pro výši pokuty

[10] Nejvyšší správní soud neshledal za opodstatněnou ani námitku stěžovatelky, dle níž inspektorát jako jednu z přitěžujících okolností při úvaze o výši pokuty mylně považoval atraktivitu umístění čerpací stanice. Již žalovaný i krajský soud správně vysvětlili, že inspektorát toliko konstatoval (a to mylně) umístění předmětné čerpací stanice na trase silnice I. třídy, nicméně z jeho rozhodnutí se jasně podává, že k této okolnosti nepřihlédl při úvaze o výši pokuty jako k okolnosti přitěžující (zákonná kritéria a polehčující a přitěžující okolnosti vyjmenoval a hodnotil komplexně a odděleně od uvedeného popisu čerpací stanice).

III.4 Likvidační důsledek pokuty

[11] Následně se Nejvyšší správní soud zabýval kasační námitkou stěžovatelky o likvidačním důsledku jí uložené pokuty.

[12] Stěžovatelka v žalobě namítla nepřiměřenost uložené pokuty z důvodu likvidačních důsledků, přičemž se domáhala jak zrušení rozhodnutí žalovaného (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), tak případně snížení trestu v rámci soudní moderace (§ 78 odst. 2 s. ř. s.).

[13] Ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – zákonnosti trestu a individualizace trestu. Tyto principy platí i pro ukládání pokuty za správní delikt. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Správní orgán se při ukládání pokuty musí výslovně zabývat všemi kritérii, která zákon stanovuje. I za situace, kdy správní orgán zákonné meze nepřekročil a výši pokuty řádně odůvodnil, ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. dává soudu zvláštní oprávnění moderovat výši pokuty. V rámci moderačního práva soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci pokuty, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byla v rámci zákonem umožněného sazebního rozpětí pokuty vybrána pro pachatele správního deliktu pokuta v takové výměře, která splní účel sankce a není zjevně nepřiměřená (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36).

[14] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že vedle zákonem stanovených kritérií pro výměru pokuty je nutno dbát i ústavněprávního zákazu likvidačních pokut. V rámci přezkumu zákonnosti uložené pokuty (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) tedy správní soud k žalobní námitce přezkoumá nejen to, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené a v souladu

pokračování

se zásadami logiky a zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale také to, zda uložená pokuta není likvidační (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, vycházející i z nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, nebo ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36).

[15] V daném případě stěžovatelka spáchala správní delikt dle § 9 odst. 1 písm. b) zákona o pohonných hmotách, který stanovil, že „*[p]rávnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že prodá nebo vydá pohonnou hmotu, která nesplňuje požadavky na pohonné hmoty podle § 3 odst. 1*“ zákona o pohonných hmotách. Spáchání deliktu stěžovatelka nepopírá. Za tento správní delikt umožňovalo ustanovení § 9 odst. 10 písm. b) zákona o pohonných hmotách uložit správním orgánem pokutu do výše 5 000 000 Kč. Ustanovení § 10 odst. 2 zákona o pohonných hmotách stanovilo správnímu orgánu povinnost při určení výměry pokuty právnické osobě přihlídnout k „*závažnosti správního deliktu, zejména způsobu jeho spáchání a jeho následkům*“. Vedle těchto zákonem stanovených kritérií byl inspektorát při ukládání výměry pokuty povinen – jak je již shora uvedeno – zkoumat i její případný likvidační charakter.

[16] Ze správního spisu je zřejmé, že stěžovatelka ve správním řízení setrvale namítala likvidační důsledek uložené pokuty ve výši 450 000 Kč (prvotně 500 000 Kč) vůči její čerpací stanici, nikoliv vůči společnosti jako celku (pozn.: v obchodním rejstříku má stěžovatelka zapsáno více předmětů podnikání, ostatně i z její argumentace je zřejmé, že má více druhů podnikání). V tomto směru uvedla stěžovatelka (již) v odporu informaci o hospodářském výsledku čerpací stanice za rok 2011 a 2012 a předložila výsledovku hospodaření čerpací stanice za rok 2011 s tím, že pokuta několikanásobně převyšuje roční hospodářský výsledek čerpací stanice. Inspektorát i žalovaný hodnotili tato tvrzení z hlediska posuzování likvidačního důsledku pokuty jako nedostačující a nerozhodná, neboť pro posouzení likvidačního důsledku by bylo relevantní pouze tvrzení stěžovatelky o likvidačních důsledcích pokuty vůči celé společnosti, resp. celému podnikání stěžovatelky, a nikoliv jen vůči čerpací stanici. Inspektorát nad rámec nutného uvedl, že dle katastru nemovitostí má stěžovatelka dostatečný majetek – nemovitosti v k. ú. Stará Říše, Sedlejev, Urbanov, proto jí likvidační důsledky pravděpodobně nehrozí. V odvolání stěžovatelka reagovala tvrzením, že inspektorátem zmiňované nemovitosti nejsou lukrativní, jde o lesy nezpůsobilé k těžbě, vyžadující investice a nikoliv dobře prodejné, a dále o starý výrobní areál koupený v dražbě, zastavený ve prospěch její dceřiné společnosti, u něhož výnosy mnoho nepřevyšují náklady na údržbu. Žádná další (než zde zmíněná) tvrzení stěžovatelka v rámci správního řízení nepředestřela a důkazy nedoložila.

[17] V žalobě stěžovatelka znovu zopakovala námitku o likvidačním důsledku pokuty vůči čerpací stanici s tím, že nesouhlasila s názorem správních orgánů, že likvidační důsledek je možno posuzovat toliko ve vztahu ke společnosti jako celku. Uvedla, že společnost může mít i několik oborů podnikání, přičemž smyslem podnikání je zisk; je bez významu, zda má společnost stěžovatelky i jiné obory podnikání, podstatné je, že v příslušném oboru podnikání dojde k jeho likvidaci. Namítla, že přístup správních orgánů „*nepřiměřeně trestá subjekt, který své podnikání nedělí mezi jiné subjekty (např. dceřiné)*“. Konstatovala, že její podnikání v oboru prodeje pohonných hmot nemůže ještě dlouhou dobu pokrýt ztráty v podobě pokuty (poukázala na odst. 27. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008). Zopakovala, že nemovitý majetek inspektorátem zmiňovaný „*není snadno (vůbec již ne výhodně) realizovatelný*“. Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že na likvidační důsledek lze usuzovat z výše pokuty a majetkových poměrů stěžovatelky. Dospěl k závěru, že tvrzení stěžovatelky o existenčním ohrožení čerpací stanice je z hlediska posuzování

likvidačních důsledků u stěžovatelky nedostatečné, přičemž navíc stěžovatelka likvidační důsledek ani neprokázala. Konstatoval, že inspektorát správně vycházel ze skutečností mu známých, především z výpisů z katastru nemovitostí, dle kterých je stěžovatelka vlastníkem hned několika nemovitostí; jiné možnosti získání údajů o majetkových poměrech stěžovatelky neměl.

[18] Ačkoliv si lze ze strany krajského soudu představit podrobnější argumentaci jeho závěrů o neunesení důkazního břemene stěžovatelkou ve vztahu k otázce likvidačních důsledků pokuty, Nejvyšší správní soud zhodnotil odůvodnění napadeného rozsudku jako dostatečné, správné a odpovídajícím okolnostem dané věci; se závěry krajského soudu se ztotožňuje a tyto argumentačně doplňuje.

[19] Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, uvedl, že pokuta může za určitých okolností představovat zásah do základního práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny, avšak „*ne každé odnětí majetku na základě pokut [...] zakládá zásah do vlastnických práv, vybrž jen takové, jež majetkové vztahy dotčeného subjektu zásadně mění, tj. tak, že mění jeho celkovou majetkovou pozici, zmařením samé podstaty majetku [...] je vyloučen takový zásah do majetku, v důsledku kterého by byla zničena majetková základna pro další podnikatelskou činnost [...]*“.

[20] V již zmíněném usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, Nejvyšší správní soud v odst. 27. vyslovil, že „*[I]kvidační pokutou rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel [...] na základě této pokuty dostane do existenčních potíží*“. Současně ke zkoumání poměrů pachatele v odst. 37. a 38. uvedl, že „*pravomoci správního orgánu ke zjišťování osobních a majetkových poměrů účastníka řízení o jiném správním deliktu jsou do určité míry omezené [...]* Je tudíž třeba na jedné straně vycházet z toho, že povinnost správního orgánu zjistiť veškeré rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, jemuž má být z moci úřední uložena povinnost (§ 50 odst. 3 správního řádu), se vztahuje i na zjišťování osobních a majetkových poměrů účastníka řízení, je-li to nezbytné pro stanovení výše pokuty za jiný správní delikt. Na straně druhé ovšem nelze opominout ani důkazní břemeno účastníka řízení, které i v řízení o jiném správním deliktu nese, pokud jde o prokázání jeho vlastních tvrzení (§ 52 správního řádu). Bude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti. Pokud tak účastník řízení neučiní a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu v tomto ohledu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistiť bez součinnosti s účastníkem řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědí svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení). Nepovede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu [...]“.

[21] Subjektem odpovědnosti (odpovědnou osobou) ze správního deliktu je právnická osoba, zde stěžovatelka (nikoliv např. její provozovna). Rovněž subjektem, jemuž náleží vlastnické právo (čl. 11 odst. 1 Listiny), může být toliko právnická osoba, opět tedy stěžovatelka a nikoliv jen její provozovna.

[22] Z výše uvedeného tak vyplývá, že hrozbu likvidačního důsledku pokuty je třeba hodnotit ve vztahu k právnické osobě (společnosti jako celku) a jsou pro ni relevantní majetkové poměry právnické osoby ve vztahu k výši pokuty. Současně je třeba při zjišťování majetkových poměrů právnické osoby postupovat tak, že na jedné straně správní orgán sice stíhá povinnost

pokračování

dle § 50 odst. 3 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb. ve znění pozdějších předpisů), avšak na straně druhé delikventa – právnickou osobu – stíhá povinnost důkazní ve vztahu ke svým tvrzením (o majetkových poměrech a případném likvidačním důsledku pokuty) dle § 52 správního řádu.

[23] Stěžovatelka ve správním řízení ani před krajským soudem netvrdila likvidační důsledek pokuty vůči celé její společnosti, tj. ohrožení existence celého jejího podnikání. Neuvedla a nedoložila v průběhu řízení ani žádné konkrétní skutečnosti, jež by poskytly přehled o majetkových poměrech stěžovatelky jako právnické osoby; předložila pouze výsledovku za rok 2011 týkající se jedné čerpací stanice (provozované v rámci jednoho z předmětů podnikání). K inspektorátem zjištěným nemovitostem stěžovatelka toliko tvrdila jejich druh (lesy, výrobní areál) a špatnou prodejnost a nevýnosnost. K těmto tvrzením nenavrhl ani nepředložila žádné důkazy a proto ani v tomto směru neunesla důkazní břemeno. Není za daných okolností správná námitka stěžovatelky o povinnosti inspektorátu a žalovaného provést dokazování stran ceny a prodejnosti nemovitých věcí stěžovatelky, neboť stěžovatelka nijak svá tvrzení o nízké ceně (resp. neprodejnosti) nedokládala a správní orgány neměly možnost jinak tvrzení stěžovatelky ověřit. Krajský soud proto správně dospěl k závěru o neunesení důkazního břemene stěžovatelkou.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení o kasační stížnosti

[24] Souhrnně lze konstatovat, že žalovaný dospěl procesně bezvadným způsobem k závěru respektujícímu relevantní zákonnou úpravu; práva stěžovatelky nebyla ve správním řízení ani v rozhodnutí jím završeném nikterak zkrácena. Krajský soud podanou žalobu správně a s dostatečným odůvodněním zamítl, a to aniž by se při svém rozhodování dopustil jakéhokoliv pochybení způsobilého přivodit zrušení stěžovaného rozsudku.

[25] Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[26] Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalovanému náklady řízení nevznikly (pozn. žalovaný podal toliko jedno vyjádření ke kasační stížnosti, které je třeba hodnotit jako obvyklou úřední činnost žalovaného). Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. května 2014

Zdeněk Kühn
předseda senátu