

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

4^{2010 / VIII. ročník / 27. 4. 2010}

OBSAH

- 2013.** Řízení před soudem: lhůta pro podání žaloby ve věcech důchodového pojištění 283
- 2014.** Řízení před soudem: neaplikovatelnost nařízení vlády pro rozpor s ústavním pořádkem 287
- 2015.** Řízení před soudem: podjatost soudce 293
- 2016.** Řízení před soudem: uložení pořádkové pokuty
Advokacie: chování advokáta vůči soudu 295
- 2017.** Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o určení dne zániku správcovského zástavního práva 302
- 2018.** Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o příspěvku na péči 309
- 2019.** Řízení před soudem: kompetenční vyluka; úkon insolvenčního správce spočívající v uznání či zjištění přihlášených pohledávek 310
- 2020.** Řízení před soudem: náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti podané osobou zúčastněnou 314
- 2021.** Kompetenční spory: příslušnost k rozhodnutí o stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace
Správní řízení: okolnosti rozhodné pro určení příslušnosti 316
- 2022.** Cla: podmínky uznání jiných rovnocenných dokladů při žádosti o vývozní náhradu 322
- 2023.** Daň z příjmů: vznik vlastnického práva k nemovitostem; daňově uznatelné náklady na tvorbu rezerv na opravy a odpisování majetku 326
- 2024.** Daň z příjmů: výpočet příjmu spoluvlastníka 331
- 2025.** Daň z převodu nemovitostí: osvobození od daně 340
- 2026.** Daňové řízení: běh lhůty pro vyměření či doměření daně; úkon správce daně v odvolacím řízení 344
- 2027.** Správní trestání: přestupky v silniční dopravě
Přestupky: ochrana před alkoholismem a jinými toxikomaniemi 349
- 2028.** Pozemní komunikace: veřejné užívání účelové komunikace 354
- 2029.** Stavební řízení: účastenství v řízení 359
- 2030.** Svobodný přístup k informacím: členství soudců v KSC 363
- 2031.** Veřejné zakázky: public private partnership 367
- 2032.** Ochrana lesa: pozemek určený k plnění funkcí lesa 372

Rízení před soudem: lhůta pro podání žaloby ve věcech důchodového pojištění

k § 40 odst. 4, § 46 odst. 1 písm. b) a § 72 soudního řádu správního k čl. 86 odst. 1 nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství (v textu též „nařízení“)

Lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ve věcech důchodového pojištění je zachována, byla-li tato žaloba v poslední den lhůty předána k poštovní přepravě odpovídajícímu úřadu, instituci nebo soudu jiného členského státu Evropské unie.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2009, čj. 4 Ads 116/2009-40)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 176/2000 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 329/2000); rozsudek Soudního dvora ES ze dne 22. 5. 1980, *Margaret Walsh proti National Insurance Officer* (C-143/79, ECR, s. 1639).

Věc: Jozef C. proti České správě sociálního zabezpečení o plný invalidní důchod, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 24. 4. 2008 podle čl. 48 odst. 1 nařízení zamítla žádost žalobce ze dne 13. 9. 2006 o plný invalidní důchod. V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaná uvedla, že podle čl. 48 odst. 1 nařízení platí, že na instituci členského státu se nebude požadovat, aby přiznala dávky odpovídající dobám splněným podle předpisů, které provádí, jestliže délka těchto dob nedosahuje jednoho roku. Doby zabezpečení získané přede dnem rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky se přitom podle čl. 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení považují za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl zaměstnavatel občana sídlo ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky nebo naposledy před tímto dnem. Žalobce však na území České republiky nezískal po 31. 12. 1992 žádnou dobu pojištění, a proto bylo rozhodnuto o nepřiznání plného invalidního důchodu.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu ke Krajskému soudu Brně. Krajský soud usnesením ze dne 6. 4. 2009 žalobu jako opožděně podanou odmítl. V odůvodnění tohoto usnesení uvedl, že žalobou napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 9. 5.

2008. K podání ze dne 12. 5. 2008, které bylo adresováno Krajskému soudu v Košicích a doručeno Sociální pojišťovně v Bratislavě dne 11. 7. 2008, žalobce připojil rozhodnutí žalované, doplnil doklady k přezkumu rozhodnutí slovenského nositele důchodového pojištění o invalidním důchodu a namítl, že nebylo vzato v úvahu období od 24. 1. 1994 do 24. 10. 1998, kdy byl na území České republiky ve vazbě. Pro zachování lhůty k žalobě by však podání ze dne 12. 5. 2008 muselo být doručeno žalované, případně předáno k poštovní přepravě nejpozději dne 9. 7. 2008, avšak žalovaná jej ve skutečnosti obdržela až dne 12. 9. 2008. Uvedený návrh na zahájení řízení tedy nebyl podán ve dvouměsíční zákonné lhůtě.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu, který je uveden v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V kasační stížnosti a v jejím doplnění stěžovatel namítl, že žalobu proti uvedenému rozhodnutí žalované podal v zákonné lhůtě u slovenského nositele důchodového pojištění. Lhůta pro podání žaloby tedy zůstala zachována.

Nejvyšší správní soud napadené usnesení Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručným písemným vyhotovením nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Lhůta je zachována, byla-li žaloba ve lhůtě podána u správního orgánu, proti jehož rozhodnutí směřuje (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Právní předpis upravující řízení ve správním soudnictví tedy umožňuje podat uvedenou žalobu nejenom u soudu, nýbrž i u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Ve věcech sociálního zabezpečení, na které dopadá nařízení, lze však žalobu proti rozhodnutí českého správního orgánu podat také u příslušného orgánu jiného členského státu Evropské unie. Podle čl. 86 odst. 1 nařízení totiž jakákoli žádost, prohlášení nebo opravný prostředek, které měly být předloženy podle právních předpisů jednoho členského státu do určité doby úřadu, instituci nebo soudu tohoto státu, jsou přípustné, jestliže byly předloženy do uplynutí stejné doby odpovídajícímu úřadu, instituci nebo soudu jiného členského státu. V tom případě je úřad, instituce nebo soud, kterým jsou žádost, prohlášení nebo opravný prostředek předloženy, neprodleně zaslou příslušnému úřadu, instituci nebo soudu dříve uvedeného členského státu buď přímo, nebo prostřednictvím příslušných úřadů dotyčného členského státu. Den, kdy byly žádost, prohlášení nebo opravný prostředek předloženy úřadu, instituci nebo soudu druhého státu, je považován za den jejich předložení příslušnému úřadu, instituci nebo soudu.

V projednávané věci žalobce k podání ze dne 12. 5. 2008 připojil rozhodnutí žalované o nepřiznání plného invalidního důchodu, poukázal na v něm uvedený závěr o nezískání žádné doby pojištění na území České republiky po 31. 12. 1992 a uvedl, že zde byl ve vazbě v období od 24. 1. 1994 do 24. 10. 1998. Uvedené podání se tedy podle svého obsahu zcela zjevně vztahovalo k rozhodnutí žalované ze dne 24. 4. 2008, takže krajský soud správně dovodil, že se jedná o žalobu proti tomuto správnímu aktu.

Podání ze dne 12. 5. 2008 přitom bylo předloženo bratislavskému ústředí Sociální pojišťovny, která je slovenským nositelem důchodového pojištění a tedy i příslušným orgánem jiného členského státu Evropské unie, u něhož bylo možné podle čl. 86 odst. 1 nařízení žalobu proti rozhodnutí žalované o nepřiznání plného invalidního důchodu účinně podat. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani to, že žalobce v žádosti ze dne 13. 9. 2006 požádal o přiznání této dávky důchodového pojištění ode dne 16. 1. 2004, který spadá do období před vstupem České republiky do Evropské unie, neboť nařízení sice nemůže ve vztahu k osobám, které podléhají českým právním předpisům, zakládat žádné hmotně-právní nároky za dobu před 1. 5. 2004, nicméně v řízení o přiznání dávky důchodového pojištění, které bylo zahájeno nebo které se dokončuje po tomto datu, je nutné vycházet z jeho jednotlivých procesních ustanovení, neboť neexistuje žádná přechodná úprava, z níž by bylo možné dovodit, že v řízeních o nároku k dobu před přistoupením České republiky k Evropské unii se podle nařízení nepostupuje.

Při posuzování dodržení lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 4. 2008 je tedy zapotřebí vycházet z toho, že tato žaloba byla účinně podána u Sociální pojišťovny Slovenské republiky, a nikoliv u žalované, jak nesprávně dovodil krajský soud. Proto zbývá určit, zda i podání žaloby u příslušného orgánu jiného členského státu Evropské unie podle čl. 86 odst. 1 nařízení bylo učiněno po uplynutí zákonné lhůty, a zda tak závěr krajského soudu o opožděnosti žaloby ob stojí z jiného než v napadeném usnesení uvedeného důvodu.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobce obdržel rozhodnutí žalované o nepřiznání plného invalidního důchodu dne 9. 5. 2008 a následujícího dne tak počala běžet dvouměsíční lhůta pro podání žaloby proti němu, která skončila uplynutím dne 9. 7. 2008 (§ 40 odst. 1 věta první a odst. 2 věta první s. ř. s.). Poslední den lhůty pro podání žaloby tedy připadl na středu 9. 7. 2008, přičemž ta byla slovenskému nositeli důchodo-

vého pojištění doručena až dne 11. 7. 2008, jak je zřejmé z razítka bratislavského ústředí Sociální pojišťovny.

Nicméně lhůta je podle § 40 odst. 4 s. ř. s. zachována, bylo-li podání v poslední den lhůty předáno soudu nebo jemu zasláno prostřednictvím držitele poštovní licence, popřípadě zvláštní poštovní licence anebo předáno orgánu, který má povinnost je doručit, nestanoví-li tento zákon jinak. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je tedy podána včas, pokud je v poslední den zákonné lhůty zaslána soudu prostřednictvím držitele poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence. Z toho je zřejmé, že stejné pravidlo musí platit i v těch případech, kdy právní úprava umožňuje podat žalobu také u jiného orgánu. Ostatně Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 29. 5. 2009, čj. 4 Ads 188/2008-53, www.nssoud.cz, dovodil, že „*lhůta pro podání žaloby je ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. zachována i v případech, kdy žalobce žalobu ve stanovené lhůtě prostřednictvím držitele poštovní licence zašle správnímu orgánu, který vydal žalobou napadené rozhodnutí. Není přitom relevantní, byla-li žaloba ve stanovené lhůtě tomuto správnímu orgánu též doručena.*“ Ve vztahu k podání žaloby u příslušného orgánu jiného členského státu Evropské unie podle čl. 86 odst. 1 věty první nařízení přitom není žádného důvodu činit jiné závěry a dovozovat, že v takovém případě je třeba vycházet ze dne, v němž byla žaloba orgánu druhého státu doručena, a nikoliv z data, kdy mu byla zaslána prostřednictvím pošty. Ostatně takový závěr by neodpovídal principu rovného zacházení při uplatňování českého systému sociálního zabezpečení ve vztahu k osobám žijícím v jiné zemi Evropské unie a byl by v rozporu s čl. 86 odst. 1 větou třetí nařízení, podle něhož den, kdy byl opravný prostředek předložen orgánu druhého státu, je považován za den jeho předložení příslušnému orgánu. Pokud tedy při podání žaloby u správního orgánu, jenž napadené rozhodnutí vydal, postačí její předání k poštovní přepravě v zákonné lhůtě, tak to samé musí platit i při podání žaloby u příslušného orgánu jiného členského státu Ev-

ropské unie. Na tomto závěru přitom nemůže nic změnit ani to, že orgán druhého státu nemůže o žalobě rozhodovat a jeho jediným úkolem je ji podle čl. 86 odst. 1 věty druhé nařízení zaslat českému soudu či českému nositeli důchodového pojištění [srov. rozhodnutí Soudního dvora ES ze dne 22. 5. 1980, *Margaret Walsh proti National Insurance Officer* (C-143/79, ECR, s. 1639)]. Stejným způsobem totiž musí postupovat i správní orgán, u něhož byla podána žaloba podle § 72 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Dále pak nelze příslušný orgán jiného členského státu Evropské unie považovat za orgán, jenž má povinnost podání doručit, a ve smyslu § 40 odst. 4 s. ř. s. z toho dovozovat, že orgán druhého státu musí v poslední den zákonné lhůty žalobu obdržet. Obdobná úprava je totiž obsažena i v § 57 odst. 3 o. s. ř., podle něhož je rovněž lhůta zachována, je-li posledního dne lhůty učiněn úkon u soudu nebo podání odevzdáno orgánu, který má povinnost je doručit, přičemž za takový orgán považuje judikatura soudů rozhodujících v občanském soudním řízení jen ty orgány státu mající právními předpisy uloženou povinnost zajistit odeslání zásilky osob, které se samy o to nemohou postarat, jako kupříkladu správu věznice pro osoby ve výkonu trestu nebo vazby (srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 3. 1997, sp. zn. 9 Cmo 99/98, nebo usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 3. 2001, sp. zn. 23 Co 797/2000).

V nyní projednávané věci je tedy z hlediska zachování lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí žalované o nepřiznání plného invalidního důchodu třeba za rozhodný den považovat datum odevzdání zásilky adresované slovenskému nositeli důchodového pojištění k poštovní přepravě. Tento rozhodující den však nelze s jistotou určit.

Ve vyjádření stěžovatele a jeho zástupkyně, která Nejvyšší správní soud obdržel dne 2. 12. 2009, se totiž uvádí, že žaloba byla dne 11. 5. 2008 zaslána slovenskému nositeli důchodového pojištění faxem od Obecního úřadu Meliata, což tento orgán obce, v němž podatel bydlí, potvrdil v prohlášení ze dne 26. 11. 2009. Podání učiněné v této formě však musí

být podle § 37 odst. 2 věty druhé s. ř. s. potvrzeno do tří dnů písemným podáním shodného obsahu nebo musí být předložen jeho originál, jinak se k němu nepřihlíží. Takto však stěžovatel podle svého vyjádření nepostupoval a doplnění faxového podání v tří denní lhůtě nevyplývá ani z obsahu správního či soudního spisu, takže z tohoto tvrzeného úkonu nelze vycházet.

Ve zmíněném vyjádření stěžovatel dále uvedl, že další podání ze dne 12. 5. 2008 zaslal Krajskému soudu v Košicích, který ho dále předal slovenskému orgánu důchodového pojištění. K tomu je nutné uvést, že stěžovatel Krajský soud v Košicích za adresáta v podání ze dne 12. 5. 2008 skutečně označil a navíc v něm uvedl i jeho čj. [...]. Tento slovenský soud je přitom nutné považovat za příslušný orgán jiného členského státu Evropské unie ve smyslu čl. 86 odst. 1 nařízení, takže žalobu proti rozhodnutí o nepřiznání plného invalidního důchodu by bylo možné účinně podat i u něho. Nicméně Krajský soud v Košicích ve svém sdělení ze dne 7. 9. 2009, které si Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti opatřil, uvedl, že v stěžovatelem zmíněném spise [...] se nenachází podání ze dne 12. 5. 2008. Dále je třeba vzít v úvahu, že toto podání nebylo opatřeno podacím razítkem Krajského soudu v Košicích. Za této situace nelze učinit závěr o podání žaloby u tohoto slovenského soudu, takže nadále je zapotřebí vycházet z toho, že podání ze dne 12. 5. 2008 bylo učiněno toliko u Sociální pojišťovny Slovenské republiky.

Ve správním spise, jenž předložila žalovatelka, však není založena obálka, v níž byla uvedena zásilka přepravována. Tato obálka není obsažena ani ve spise Sociální pojišťovny Slovenské republiky, jak vyplývá z jejího sdělení ze dne 8. 10. 2009, které si Nejvyšší správní soud rovněž vyžádal. Doklad o předání podání ze dne 12. 5. 2008 k poštovní přepravě pak nemá ani stěžovatel, jak vyplývá z jeho sdělení, které krajský soud obdržel dne 27. 3. 2009 a založil na čl. 6 soudního spisu. Na základě razítka bratislavského ústředí Sociální pojišťovny je tedy toliko nepochybné, že stěžovatel nepodal žalobu osobně a slovenský orgán důchodového pojištění ji obdržel dne 11. 7. 2008. S jistotou však nelze určit, zda stěžovatel žalobu proti rozhodnutí o nepřiznání plného invalidního důchodu odevzdal k poštovní přepravě nejpozději poslední den zákonné lhůty, který připadl na středu 9. 7. 2008, jak již bylo zmíněno, nebo zda tak učinil až dne 10. 7. 2008 a žalobu podal opožděně. Datum zaslání žaloby slovenskému orgánu důchodového pojištění prostřednictvím pošty pak nelze zjistit ani jiným způsobem. Za této situace je zapotřebí vycházet z presumpce včasnosti podání žaloby, neboť opačný výklad by vedl k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatele na soudní ochranu, které je zakotveno v čl. 36 Listiny základních práv a svobod (srov. kupř. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 2509/08, a ze dne 23. 11. 2000, sp. zn. III. ÚS 329/2000, oba dostupné na <http://nalus.usoud.cz>). (...)

Řízení před soudem: neaplikovatelnost nařízení vlády pro rozpor s ústavním pořádkem

k § 2 odst. 2 písm. d) nařízení vlády č. 152/1992 Sb., o ochranných pásmech přírodních léčivých zdrojů lázeňského místa Františkovy Lázně
k čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

Ustanovení § 2 odst. 2 písm. d) nařízení vlády č. 152/1992 Sb., o ochranných pásmech přírodních léčivých zdrojů lázeňského místa Františkovy Lázně, podle něhož je zakázáno parkovat s motorovými vozidly ve zvláštním ochranném pásmu mimo vyhrazená parkoviště a uzavřené garáže, nelze pro jeho rozpor s čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod aplikovat jako ustanovení zakládající skutkovou podstatu přestupku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2009, čj. 7 As 32/2009-69)

Prejudikatura: č. 449/2005 Sb. NSS.; nálezy Ústavního soudu č. 206/1996 Sb., č. 405/2002 Sb., č. 180/2006 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 269/05), č. 409/2006 Sb., č. 94/2007 Sb.

Věc: Sonia S. proti Krajskému úřadu Karlovarského kraje o odpovědnost za přestupek, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím Komise k projednávání přestupků města Františkovy Lázně ze dne 4. 7. 2008 byla žalobkyně uznána vinnou přestupkem podle § 29a odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, (dále jen „zákon o přestupcích“), neboť měla vykonávat činnost zakázanou v ochranném pásmu přírodního léčivého zdroje v rozporu s § 2 odst. 2 písm. d) nařízení vlády č. 152/1992 Sb. (parkování ve zvláštním ochranném pásmu mimo vyhrazená parkoviště).

Rozhodnutím Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru správních agend a dozoru, ze dne 3. 9. 2008 bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Plzni, který rozsudkem ze dne 11. 2. 2009 vyslovil nicotnost obou rozhodnutí správních orgánů ve smyslu § 77 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.). Krajský soud nejprve poukázal na nepřehlednou právní kvalifikaci skutku, jehož se účastnice řízení měla dopustit. V oznámení o zahájení správního řízení i v obou správních rozhodnutích je argumentováno porušením nařízení vlády č. 152/1992 Sb., přičemž dále se v nich toto nařízení nazývá „*předmětnou*

vyhláškou“. Krajský soud dospěl k závěru, že účastníci řízení bylo možné postihovat pouze podle vyhlášky, avšak nikoli podle nařízení vlády. V dané věci se účastnice řízení měla dopustit přestupku podle ustanovení § 29a odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, které bylo do citovaného zákona vloženo zákonem č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon). S tímto lázeňským zákonem je tedy § 29a zákona o přestupcích úzce svázán, jednotlivé skutkové podstaty přestupků se vztahují k porušování konkrétních ustanovení lázeňského zákona, nadto poznámky pod čarou u § 29a zákona o přestupcích výslovně na lázeňský zákon odkazují. Od okamžiku účinnosti lázeňského zákona, tj. ode dne 18. 6. 2001, tak vznikly nové skutkové podstaty přestupku podle § 29a zákona o přestupcích. Lázeňský zákon však jednoznačně v § 21 odst. 1 stanoví, že k ochraně zdroje před činnostmi, které mohou nepříznivě ovlivnit jeho chemické, fyzikální a mikrobiologické vlastnosti, jeho zdravotní nezávadnost, jakož i zásoby a vydatnost zdroje, stanoví ochranná pásma ministerstvo vyhláškou. V dalších odstavcích je pak stanoven po-

drobný postup pro přijetí takové vyhlášky (povinnost projednat návrh vyhlášky na stanovení ochranného pásma s obcemi a dotčenými správními úřady, povinnost pořídit odborné posudky). Důležité v dané věci je i ustanovení § 21 odst. 2 věta druhá a třetí lázeňského zákona, podle něhož se ochranná pásma stanoví tak, aby bylo dosaženo sledovaného účelu a oprávněné zájmy právnických a fyzických osob byly na dotčeném území omezeny pouze v míře nezbytně nutné, a podle něhož se ochranná pásma stanoví zpravidla ve dvou stupních. Ustanovení o nutnosti zasahovat do práv osob pouze v nezbytně nutné míře se částečně kryje s žalobní námitkou spočívající v podstatě v tom, že účastníci řízení není jasné, proč by nemohla parkovat na pozemku – zpevněné ploše, který vlastní její manžel a který používají ke společnému podnikání. Absence řádného postupu při projednávání návrhu na stanovení ochranných pásem vedla v daném případě k neodůvodněnému zásahu do práv osob k pozemku. Lázeňský zákon předpokládá zpravidla pouze dva stupně ochranných pásem, kdežto nařízení vlády č. 152/1992 Sb., podle něhož správní orgány postupovaly, počítá se třemi základními pásmy ochrany a navíc se zvláštním ochranným pásmem, které zákon vůbec nezná. Účastnice řízení byla postížena právě za parkování ve zvláštním ochranném pásmu podle § 2 odst. 2 písm. d) nařízení vlády č. 152/1992 Sb., podle něhož je ve zvláštním ochranném pásmu zakázáno parkovat s motorovými vozidly mimo vyhrazená parkoviště. Toto nařízení vlády stanovuje jiná ochranná pásma, tj. zcela *praeter legem*. Přímou *contra legem* jsou pak zásady, na základě nichž jsou ochranná pásma nařízením vlády zřizována. Tyto vůbec neodpovídají platnému lázeňskému zákonu. Jde o zásadu omezování práv osob jen v nezbytném rozsahu. Z dalších ustanovení lázeňského zákona vyplývají ještě zcela nové principy. Nejvýraznější se to týká rozsahu ochranného pásma prvního stupně. Podle § 22 odst. 1 lázeňského zákona se u přírodního léčivého zdroje minerální vody stanoví ochranné pásmo prvního stupně zpravidla o poloměru 50 m od zdroje, není-li na základě hydrogeologického šetření nutno

stanovit jinak. I v takovém případě se k zabezpečení bezprostřední ochrany jímání zdroje vymezuje pásmo v rozsahu zpravidla 10 x 10 m okolo zdroje. Naproti tomu ochranné pásmo prvního stupně podle přílohy nařízení vlády č. 152/1992 Sb. zahrnuje zjevně plochu několika km². Jedná se tedy o zásadní rozpor se zákonem. Konečně krajský soud poukázal i na § 22 odst. 5 lázeňského zákona, z něhož vyplývá, že rovněž zakázané činnosti z důvodu ochrany zdroje mají být stanoveny opět, stejně jako samotné ochranné pásmo, vyhláškou ministerstva, nikoli nařízením vlády. Proto na podkladě čl. 95 odst. 1 Ústavy nezákonně nařízení vlády nepoužil. Tyto zcela zásadní rozpory se současnou zákonnou úpravou jsou způsobeny tím, že nařízení vlády č. 152/1992 Sb. bylo vydáno na podkladě předchozí zákonné úpravy lázeňství zrušené a nahrazené lázeňským zákonem, tj. na podkladě § 43 až § 51 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu (dále jen „zákon o péči o zdraví lidu“). Po vydání lázeňského zákona je namístě, aby město Františkovy Lázně iniciovalo vznik nového prováděcího předpisu, a to vyhlášky ministerstva. V současné době neexistuje žádný prováděcí předpis k lázeňskému zákonu, který by stanovil ochranná pásma a v něm zakázané činnosti. V tom případě ovšem nelze aplikovat § 29a odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, když nejsou vymezeny prováděcím předpisem zakázané činnosti ani ochranná pásma. Jelikož přestupkem podle citovaného ustanovení je vykonávání zakázané činnosti ve stanoveném ochranném pásmu přírodního léčivého zdroje, pak dokud neexistuje vyhláška stanovující tato pásma a vymezující zakázané činnosti, nelze skutkovou podstatu tohoto přestupku naplnit. Zřejmý důvod nicotnosti shledal krajský soud v nedostatku zákonného podkladu k nařízení vlády, za něž byla účastnice řízení postihována, když ustanovením § 50 lázeňského zákona byla zrušena k 18. 6. 2001 část zákona o péči o zdraví lidu týkající se přírodních léčivých zdrojů. Navíc je nařízením vlády, s ohledem na principy, na nichž je založena současná právní úprava lázeňství, neaplikovatelné. Spojení § 29a zákona o přestupcích a nařízení vlády č. 152/1992 Sb. ve výroku správních rozhod-

nutí představuje rovněž zjevný vnitřní rozpor zakládající nicotnost ve smyslu § 77 správního řádu, neboť v zásadě zde došlo ke spojení zrušující právní úpravy (lázeňského zákona) s byt' nepřímou zrušovanou právní úpravou.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Závěr krajského soudu o nicotnosti rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nemůže podle stěžovatele obstát. Ústavním limitem pro činnost veřejné správy je v první řadě čl. 2 odst. 3 Ústavy. Veškerá činnost veřejné správy musí tak mít svůj právní základ. Obecným podkladem činnosti veřejné správy jsou v první řadě normy zákonného a nadzákonného charakteru. Jako konkrétní podklad jednotlivých veřejnoprávních činností pak vystupují i normy podzákonné, jakož i jednotlivé akty nadřízených orgánů veřejné správy. Stěžovatel vychází z čl. 7 Ústavy o šetrném využívání přírodních zdrojů a ochraně přírodního bohatství a čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) o závazku vlastnictví, které tvoří ústavněprávní rámec posouzení podstaty dané věci. Výkon ochrany přírodních léčivých zdrojů je v obecné rovině legitimním omezením vlastnického práva a jeho prostřednictvím naplňuje stát svou ústavní povinnost zakotvenou v čl. 7 Ústavy. Pokud by vlastnické právo bylo vykonáváno takovým způsobem, který by eliminoval výkon práva lázeňství a výkon ochrany přírodních léčivých zdrojů, byl by výkon vlastnického práva v rozporu s čl. 11 odst. 3 Listiny. Výkon vlastnického práva v lázeňském městě Františkovy Lázně je upraven se zřetelem na výskyt přírodních léčivých zdrojů a s ohledem na nutnost jejich ochrany. K ochraně přírodních léčivých zdrojů lázeňského místa Františkovy Lázně vláda nařízením č. 152/1992 Sb. stanovila ochranná pásma a omezila činnost v těchto pásmech. K vydání tohoto nařízení byla zmocněna § 46 odst. 1 zákona o péči o zdraví lidu. Lázeňským zákonem byla ke dni 18. 6. 2001 zrušena celá část zákona o péči o zdraví lidu týkající se přírodních léčivých zdrojů a v zájmu zachování právní jistoty pak § 44 odst. 2 lázeňského zákona potvrzuje platnost opatření, která byla učiněna podle dosavad-

ních předpisů, když ochranná pásma stanovená podle dosavadních právních předpisů považuje za ochranná pásma stanovená podle tohoto zákona. S ohledem na výše uvedené má stěžovatel za to, že na ochranná pásma uvedená v nařízení vlády č. 152/1992 Sb. je nutno pohlížet jako na ochranná pásma stanovená podle lázeňského zákona, tedy jako na ochranná pásma stanovená po nabytí účinnosti tohoto zákona podle § 46 odst. 3 písm. b). Aplikace § 46 odst. 3 lázeňského zákona se z jazykového hlediska vztahuje, s ohledem na dikci § 44 odst. 2 citovaného zákona, zcela jistě na ochranná pásma přírodních léčivých zdrojů a přírodních minerálních vod zakládaná, měněná nebo rušená po účinnosti tohoto zákona, což lze též dovodit z § 21 odst. 3 a 4 lázeňského zákona. Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že nařízení vlády č. 152/1992 Sb. stanovuje jiná ochranná pásma než lázeňský zákon, a to právě s ohledem na § 44 odst. 2 lázeňského zákona. Z uvedeného lze dovodit, že na základě citovaného ustanovení, v němž zákonodárce hovoří o ochranných pásmech a prozatímních ochranných pásmech přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod stolních stanovených podle dosavadních právních předpisů, tedy i podle nařízení vlády č. 152/1992 Sb., lze pod pojmem „ochranná pásma“ chápat také zvláštní ochranné pásmo tvořící organickou součást buď ochranného pásma I. nebo II. stupně, event. podmnožinu obou těchto pásem. Z těchto důvodů správní orgány mohly postihovat přestupek podle § 29a odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, jehož podstatou je vykonávání činnosti zakázané v ochranném pásmu přírodního léčivého zdroje podle nařízení vlády č. 152/1992 Sb. Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

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

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud však připomíná, že při aplikaci podzákonného právního před-

pisu (v daném případě nařízení vlády, jímž byla stanovena ochranná pásma) nemůže soud pominout ústavní imperativ vyplývající z čl. 95 odst. 1 Ústavy, tj. povinnost soudu zkoumat, zda podzákoný právní předpis není v rozporu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Pokud by takový rozpor existoval, soud by v konkrétní věci nemohl takový podzákoný právní předpis aplikovat (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2006, č. 180/2006 Sb. Ús, sp. zn. III. Ús 269/05).

Nařízení je podzákoným právním předpisem a musí být vydáno na základě a v mezích zákona. Tato zásada je vyjádřena v čl. 78 Ústavy a vychází z podstaty dělby moci. Výkonná moc tak nejen, že nesmí bez výslovného dovození zákonodárce stanovit nic dalšího či nového o právních vztazích nebo jiné materii upravené zákonem, ať již shledaná meze- ra v zákoně se stala nedopatřením nebo záměrně (zákaz úpravy *praeter legem*), ale i tehdy, je-li jí výslovně dovoleno vydat naříze- ní k provedení zákona, může být provede- no jenom to, co zákonodárce výslovně ozna- čil. Zpravidla výčtem jednotlivých zákonných ustanovení shrnutých v ustanoveních zmoc- ňovacích, anebo přímo v jednotlivých usta- noveních zákona, někdy oběma způsoby sou- časně, ale nic jiného. Konečně, a to zejména, už pojmově z výrazu „provedení zákona“ ply- ne, že nařízení nesmí zákonu odporovat, nes- mí jít *contra legem*. Pro doplnění se pozna- menává, že vláda k vydání nařízení zákonně zmocnění sice nepotřebuje (její zmocnění je generálně založeno v čl. 78 Ústavy), nicméně i nařízení vlády musí respektovat účel („k provedení zákona“) a zákaz úpravy *praeter legem* („v jeho mezích“).

Právní život však nezřídka přináší situace, kdy dojde k vydání nařízení, které, nebo častěji některé z jeho ustanovení, se neopírá o výslovné zákonné zmocnění, nebo takové zmocnění překračuje, anebo úprava jde „nad zákon“ (tzn. je upraveno něco, co by vyžado- valo zákonnou úpravu, která však chybí) ne- bo proti němu (např. jsou upraveny podrob- nosti při plnění povinnosti, o které zákon vůbec nemluví a nelze ji z něj dovodit, při-

padně takovou povinnost nařízení samo sta- noví, resp. odpírá, oslabuje či podmiňuje sub- jektivní oprávnění, aniž by to zákon umožňo- val). V uvedených situacích, tedy tam, kde se dostává do rozporu zákon s nařízením, je po- stavení soudu výjimečné v tom, že na rozdíl od orgánu exekutivy je vázán pouze záko- nem. Jen on je oprávněn nařízením v takovém případě nerespektovat (čl. 95 odst. 1 Ústavy) a použít pouze zákon. Smyslem tohoto pře- zkumu není abstraktní přezkoumání zákon- nosti a jeho zrušení. Soud rozhoduje pouze o neaplikovatelnosti podzákoného předpi- su či jeho určitého ustanovení v projednáva- né věci (viz usnesení rozšířeného senátu Nej- vyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2004, čj. 6 A 100/2002-74, č. 449/2005 Sb. NSS).

Krajský soud se proto správně zabýval tím, zda je nařízení vlády č. 152/1992 Sb. v tomto konkrétním případě v rozporu se zá- konem či Listinou základních práv a svobod či nikoliv. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však krajský soud nesprávně posoudil, že citované nařízení vlády stanovuje ochran- ná pásma *praeter legem*. Ustanovení § 44 odst. 2 lázeňského zákona určuje, že ochran- ná pásma zdroje II. a III. stupně se považují za ochranné pásmo II. stupně podle § 23 odst. 2. Lze souhlasit se stěžovatelem, že pod pojem „ochranná pásma“ lze zahrnout také zvláštní ochranné pásmo tvořící organickou součást buď ochranného pásma I. nebo II. stupně, event. podmnožinu obou těchto pásem. Nej- vyšší správní soud se rovněž neztotožňuje s argumentací krajského soudu ohledně širší vymezení ochranného pásma I. stupně. Usta- novení § 22 odst. 2 lázeňského zákona určuje, že u přírodního léčivého zdroje se ochranné pásmo stanoví zpravidla pro území vymeze- né kruhem o poloměru 50 m od zdroje, není-li na základě hydrogeologického šetření nutno stanovit jinak. V takovém případě se v ochran- ném pásmu I. stupně k zabezpečení bezpro- střední ochrany jímání zdroje vymezí zpravi- dla v rozsahu 10 x 10 m okolo zdroje pásmo fyzické ochrany zdroje, v němž se mohou provádět jen činnosti spojené s ochranou a využitím zdroje. V tomto ustanovení je pou- žito slovo zpravidla a navíc je v něm výslovně

upraveno, že na základě hydrogeologického šetření lze stanovit širší ochranné pásmo s tím, že se k zabezpečení bezprostřední ochrany jímání zdroje okolo zdroje stanoví pásmo fyzické ochrany zdroje. Podle Nejvyššího správního soudu tak není vymezení ochranného pásma v nařízení vlády v rozporu s lázeňským zákonem, neboť i podle něho může být ochranné pásmo širší než v rámci limitů, které stanoví zákon jako základní pravidlo. To platí tím spíše, jestliže lázeňský zákon v přechodných ustanoveních za ochranná pásma podle nové úpravy prohlašuje i ochranná pásma stanovená dřívějšími předpisy, jež svojí rozlohou ochranná pásma podle nového základního pravidla výrazně převyšují.

Krajský soud rovněž dovodil, že absence řádného postupu při projednávání návrhu na stanovení ochranných pásem vedla k neodůvodněnému zásahu do práv osob k pozemku a poukázal přitom na žalobní námitku účastnice řízení, že jí není jasné, proč by nemohla parkovat na pozemku – zpevněné ploše, který vlastní její manžel a který používají ke společnému podnikání.

Součástí obsahu vlastnického práva je právo věc nerušeně užívat a požívat její plody. Závisí proto na rozhodnutí vlastníka, jakým způsobem bude nemovitost užívat. Podle § 2 odst. 2 písm. d) nařízení vlády č. 152/1992 Sb. je ve zvláštním ochranném pásmu zakázáno parkovat s motorovými vozidly mimo vyhrazená parkoviště a uzavřené garáže a podle § 6 citovaného nařízení jsou fyzické a právnické osoby povinny do doby tří let od nabytí účinnosti tohoto nařízení vybavit parkoviště motorových vozidel v ochranném pásmu 1. stupně a ve zvláštním ochranném pásmu nepropustným povrchem jejich odstavných ploch a parkoviště upravit tak, aby unikající kapaliny, zejména pohonné hmoty, oleje, chladicí kapaliny, kyseliny, louhy a kapaliny do ústrojí motorových vozidel (brzdy, spojky) byly zachycovány odlučovačem nebo jiným zvláštním zařízením. V těchto normách je upraven plošný zákaz parkování ve vymezeném území bez ohledu na vlastnické vztahy k nemovitostem a je zde stanovena povinnost vybavit parkoviště motoro-

vých vozidel nepropustným povrchem a zachytávat nevhodné látky do odlučovačů či jiných zařízení. Stanovení těchto povinností je určitým omezením vlastnického práva, především práva věc nerušeně užívat. Omezit vlastnické právo lze, tak jako ostatně i jiná základní práva, jen zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny). Nedostatek zákonné úpravy přitom nemůže být nahrazován podzákonnou normotvorbou, tedy vydáním podzákonného právního předpisu orgánem moci výkonné. Ponechání úpravy mezi vlastnického práva jiným než zákonným právním předpisům by totiž znamenalo, že by se sféra ochrany základních práv a svobod dostala do pravomoci moci výkonné, která k tomu není oprávněna. Ustanovení § 22 odst. 5 a § 23 odst. 3 lázeňského zákona stanoví, že v ochranném pásmu stanoveném pro území větší než vymezené kruhem o poloměru 50 m od zdroje je zakázáno provádět činnosti, které mohou negativně ovlivnit chemické, fyzikální a mikrobiologické vlastnosti zdroje a jeho zdravotní nezávadnost, jakož i zásoby a vydatnost zdroje. Tyto činnosti a termín jejich ukončení v návaznosti na místní geologické podmínky stanoví vyhláška ministerstva, kterou se stanoví ochranné pásmo. Tato ustanovení jsou natolik vágní, že nestanoví zákonné meze vlastnického práva ani rozsah povinností adresátů těchto právních norem, což vede k narušení principu právní jistoty adresátů. Navíc se v daném případě jedná o správní trestání, ve kterém je podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva nutnou podmínkou dostatečná míra předvídatelnosti právní regulace, která umožňuje každému předem „volit“ mezi jednáním v souladu se zákonem, za které nebude postižen, a jednáním v rozporu se zákonem, za něž mu hrozí postih veřejnoprávní sankcí (srov. bod 27. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, čj. 2 Afs 176/2006-96, publikovaný pod č. 1258/2007 Sb. NSS a na www.nssoud.cz). Například v rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 7. 2006, *Štefanec proti České republice*, stížnost č. 75615/01 (neoficiální český překlad rozsudku viz *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*, ASPI, č. 4/2006, s. 217), je uvedeno, že „norma je

zejména předvídatelná, pokud poskytuje určitou záruku proti svévolným zásahům ze strany orgánů veřejné moci (*Tourancheau a July proti Francii*, č. 53886/00, § 54, 24. listopad 2005), a proti příliš širokému uplatňování určitého omezení na úkor subjektů práv [viz *mutatis mutandi*, *Başkaya a Okuçoğlu proti Turecku (velký senát)*, č. 23536/94 a 24408/94, § 36, *ESLP 1999-IV*].“ Ustanovení § 22 odst. 5 a § 23 odst. 3 lázeňského zákona však dostatečně nedefinují zakázané činnosti, tedy konkrétně jakým nekonáním mají adresáti této normy povinnost se zdržet činností, které mohou negativně ovlivnit vlastnosti zdroje. Předmětná ustanovení místo toho odkazují na podzákoný právní předpis. V ustanoveních vztahujících se k zakázaným činnostem tak nejsou zákonem dostatečně konkrétně upraveny meze vlastnického práva ani povinnosti vlastníků. Tento požadavek (stanovení mezí zákonem) však jednoznačně plyne z ústavního požadavku ochrany stanovení mezi základních práv zákonem, jakož i ústavního požadavku stanovení povinností jednotlivce a omezení jeho svobody zákonem (čl. 2 odst. 4 Ústavy a obdobně i čl. 4 odst. 1 Listiny, nálezu Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 35/95, publikovaný pod č. 206/1996 Sb. a na <http://nalus.usoud.cz>). V nařízení vlády je tak upraveno něco (omezení vlastnického práva a stanovení povinnosti určitým způsobem konat, resp. nekonat), co vůbec nemůže být upraveno v podzákoném předpise, nýbrž pouze v zákoně.

V souladu s čl. 95 odst. 1 Ústavy proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ust. § 2 odst. 2 písm. d) nařízení vlády č. 152/1992 Sb. je v projednávaném případě v rozporu s čl. 4 odst. 2 Listiny. Uvedeným ustanovením tedy soud není vázán. Proto se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s krajským soudem v tom smyslu, že citované ustanovení nařízení vlády č. 52/1992 Sb. nelze aplikovat jako ustanovení zakládající skutkovou podstatu přestupku a účastníci řízení podle něho trestat, ale z jiného důvodu, než jaký seznal krajský soud.

Nejvyšší správní soud si je vědom, že pravidlo obsažené v § 3 odst. 2 písm. d) nařízení vlády č. 152/1992 Sb. (že je ve zvláštním

ochranném pásmu zakázáno parkovat s motorovými vozidly mimo vyhrazená parkoviště a uzavřené garáže) může být z věcného hlediska nezbytné pro ochranu přírodních léčivých zdrojů v dané oblasti, a že tedy bude třeba, aby takové pravidlo platilo. Musí je však stanovit zákonodárce při dodržení principu proporcionality, tedy při poskytnutí nejvyšší možné míry ochrany vlastnického práva. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu musí být míra a rozsah omezení vlastnického práva proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. V nálezu ze dne 1. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 8/06, publikovaném pod č. 94/2007 Sb., Ústavní soud poukázal na to, že již v nálezu ze dne 20. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/04 (publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 409/2006 Sb.), a v nálezu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 405/2002 Sb.), konstatoval, že v případech střetů základních práv či svobod s veřejným zájmem, resp. jinými základními právy či svobodami: „(...) je třeba posuzovat účel (cíle) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení je zásada proporcionality (přiměřenosti v širším smyslu), jež může být také nazývána zákazem nadměrnosti zásahů do práv a svobod. Tato obecná zásada zahrnuje tři kritéria posuzování přípustnosti zásahu. Prvním z nich je princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), dle něhož musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se pak jedná o princip potřebnosti, dle něhož je povoleno použití pouze nejšetnějšího – ve vztahu k dotčeným základním právním a svobodám – z více možných prostředků. Třetím principem je princip přiměřenosti (v užším smyslu), dle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.“ V té

to souvislosti je třeba poznamenat, že zásah do vlastnického práva, bude-li mít charakter jeho nuceného omezení, musí splňovat i další ústavní požadavky (čl. 11 odst. 4 Listiny).

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že předmětná správní rozhodnutí nejsou nicotná, ale z výše uvedených důvodů nezákonná. (...)

2015

Řízení před soudem: podjatost soudce

k § 8 odst. 3 a 5 soudního řádu správního

Vyjádření soudce k námitce podjatosti vznesené účastníkem řízení ve smyslu § 8 odst. 5 s. ř. s. není oznámením soudce ve smyslu § 8 odst. 3 s. ř. s. a nezakládá pravomoc předsedy krajského soudu rozhodnout o námitce podjatosti vznesené účastníkem řízení.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2009, čj. Nao 60/2009-277)

Prejudikatura: č. 433/2005 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost Telefonica O2 Czech Republic proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o námitce podjatosti soudce vznesené žalobcem.

Žalobce se domáhal žalobou podanou u Krajského soudu v Brně zrušení rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 19. 1. 2004, kterým žalovaný změnil výrok v bodu 1 a potvrdil výroky v bodech 2, 3, 4 a 5 výrokové části rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 30. 6. 2003.

Dne 29. 9. 2008 bylo žalobci doručeno poučení krajského soudu, kterým mu bylo sděleno, že v dané věci bude rozhodovat senát 62 Ca krajského soudu a složení tohoto senátu.

Žalobce podáním ze dne 6. 10. 2008, adresovaným Nejvyššímu správnímu soudu prostřednictvím krajského soudu, namítl podjatost soudce JUDr. Davida Rause, Ph.D. Důvod jeho podjatosti spatřoval v tom, že se „*podílel nebo mohl podílet na předchozím projednávání a rozhodování v řízení na Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže* [...]“. Zmíněný soudce byl podle žalobce z titulu působení ve funkci ředitele legislativně-právního odboru a ředitele rozkladové komise v době, kdy před žalovaným probíhalo správní řízení v této věci, „*velmi pravděpodobně seznámen s danou věcí a velmi prav-*

děpodobně se na jejím projednávání a rozhodování i přímo podílel“. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu žalobce uzavřel, že „*by mohl být porušen princip neovlivnění předchozím poznáním o věci*“, a je tak dán důvod uvedený v § 8 odst. 1 s. ř. s. pro vyloučení zmíněného soudce z projednávání a rozhodování ve věci.

Soudce JUDr. David Raus, Ph.D., dne 27. 4. 2009 ve vyjádření k námitce podjatosti uvedl, že se z důvodů tvrzených v námitce podjatosti považuje v posuzované věci za podjatého. Konstatoval, že v době, kdy u žalovaného probíhalo správní řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, pracoval u žalovaného „*v pozici ředitele legislativně-právního odboru a předsedy rozkladové komise předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže pro oblast antitrustu*“, jejímž byl „*zároveň i hlasujícím členem*“. Dále uvedl, že byt v době vydání napadeného rozhodnutí na Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nepracoval, „*v době vedení správního řízení v prvním stupni již od jeho samotného zahájení* [...] *se z pozice ředitele legislativně-právního odboru metodicky podílel na jeho vedení*“ a s projednávanou věcí byl částečně obeznámen.

Dne 28. 4. 2009 předseda krajského soudu JUDr. Jaromír Pořízek rozhodl, že na základě sdělení JUDr. Davida Rause, Ph.D., je důvod pochybovat o jeho nepodjatosti, a tento soudce je tak vyloučen z projednání a rozhodnutí v předmětné věci, a určil dle § 8 odst. 3 s. ř. s. na jeho místo členu senátu podle Rozvrhu práce Krajského soudu v Brně pro rok 2009.

Dne 9. 9. 2009 krajský soud předložil spis Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o námitce podjatosti.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že soudce Krajského soudu v Brně JUDr. David Raus, Ph.D., je vyloučen z projednání a rozhodování v dané věci.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se předně zabýval tím, zda má pravomoc rozhodnout o námitce podjatosti soudce vznesené žalobcem v případě, kdy již předseda krajského soudu pojal vyjádření soudce JUDr. Davida Rause, Ph.D., jako oznámení ve smyslu § 8 odst. 3 s. ř. s., že zjistil důvod své podjatosti v předmětné věci, a určil na jeho místo jiného soudce.

Podle § 8 odst. 5 s. ř. s. může „[ú]častník nebo osoba zúčastněná na řízení [...] namítnout podjatost soudce, soudní osoby, tlumočníka nebo znalce. Námitku musí uplatnit do jednoho týdne ode dne, kdy se o podjatosti dozvěděl; zjistí-li důvod podjatosti při jednání, musí ji uplatnit při tomto jednání. K později uplatněným námitkám se nepřihlíží. Námitka musí být zdůvodněna a musí být uvedeny konkrétní skutečnosti, z nichž je dovozována. O vyloučení soudce rozhodne usnesením po jeho vyjádření Nejvyšší správní soud [...]“

Podle § 8 odst. 3 s. ř. s. „[s]oudce, který zjistí důvod své podjatosti, oznámí takovou skutečnost předsedovi soudu a v řízení zatím může provést jen takové úkony, které nenesou odkladu. Předseda soudu na jeho místo určí podle rozvrhu práce jiného soudce nebo jiný senát. Má-li předseda soudu za to, že není dán důvod podjatosti soudce, nebo týká-li se věc předsedy soudu, rozhodne

o vyloučení Nejvyšší správní soud usnesením, a jde-li o soudce, Nejvyššího správního soudu, jiný jeho senát.“

Soudní řád správní tak, podobně jako jiné procesní předpisy, vychází ze dvou možných způsobů rozhodování o podjatosti soudce. První způsob je vázán na oznamovací povinnost soudce sdělit předsedovi soudu, že zjistil důvody své podjatosti, druhá varianta vychází z práva účastníka řízení učinit kvalifikovaným způsobem námitku podjatosti.

V prvním případě předseda soudu posoudí, zda je podle něj důvod podjatosti dán. Jedinec v situaci, kdy má předseda soudu za to, že důvod podjatosti dán není (nejde-li o předsedu soudu samotného), rozhoduje o vyloučení soudce dle § 8 odst. 3 věty třetí s. ř. s. Nejvyšší správní soud.

V druhém případě však podle výslovného znění § 8 odst. 5 s. ř. s. zakládá procesní úkon účastníka řízení, jímž kvalifikovaně vznesl námitku podjatosti, jeho právo, aby o namítané podjatosti soudce bylo (po vyjádření dotyčného soudce) rozhodováno Nejvyšším správním soudem. Podobně je tomu přitom i v jiných procesních předpisech, kdy je námitka podjatosti vznesená účastníkem řízení spojena s rozhodováním instančně vyšších orgánů.

V posuzované věci žalobce nepochybně řádně a včas po poučení krajským soudem využil svého práva uplatnit námitku podjatosti dle § 8 odst. 5 s. ř. s. Soudce, u něhož žalobce vyslovil důvodnou obavu o jeho nepodjatosti, poté v souladu s § 8 odst. 5 poslední věta s. ř. s. splnil svou povinnost vyjádřit se k vznesené námitce podjatosti.

Rozhodl-li následně předseda krajského soudu dle § 8 odst. 3 s. ř. s. tak, že na místo tohoto soudce určil soudce jiného, nebylo respektováno právo žalobce, aby o jím vznesené námitce podjatosti rozhodl Nejvyšší správní soud.

Ochrana práv účastníků soudního řízení správního na nezávislé a nestranné posouzení věci byla v tomto případě zajištěna tím, že byl na místo soudce, který se dle svého vyjádření a v souladu se vznesenou námitkou cítil

být v dané věci podjatý, určen předsedou krajského soudu soudce jiný. Zároveň však předseda krajského soudu pochybil, pokud bez dalšího pojal vyjádření dotyčného soudce ze dne 27. 4. 2009, učiněné v souladu s § 8 odst. 5 s. ř. s., jako oznámení dle § 8 odst. 3 s. ř. s. a obratem podle posledně citovaného ustanovení postupoval. Takové rozhodnutí předsedy krajského soudu vybočilo z jeho pravomoci, nebylo způsobitelné vyvolat v něm předvídané účinky.

Nejvyšší správní soud proto shledal, že je nutno o námitce podjatosti vznesené žalobcem rozhodnout v souladu s § 8 odst. 5 poslední věty s. ř. s. *Obiter dictum* lze poznamenat, že přestože bylo žalobci rozhodnutím předsedy krajského soudu *de facto* vyhověno, nerozhodli-li by Nejvyšší správní soud o námitce žalobce, zůstal by jeho procesní úkon bez odezvy výslovně předvídané v § 8 odst. 5 s. ř. s. Takový stav přitom nelze připustit. Pouze na okraj je možno konstatovat, že žalobce by nebyl v případě včasného předložení spisu Nejvyššímu správnímu soudu krajským soudem nijak krácen na svém právu na projednání věci bez zbytečných průtahů dle článku 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V posuzované věci tomu bylo jinak, neboť Nejvyšší správní soud o námitce podjatosti vznesené žalobcem rozhodoval v dů-

sledku opožděného předložení spisu krajským soudem téměř 12 měsíců po jejím vznění.

(...) Na okraj lze doplnit, že k vyloučení soudce z projednávání a rozhodování věci mohou vždy vést pouze zcela zásadní důvody, které podstatným způsobem zpochybňují možnou nestrannost soudního rozhodování (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2004, sp. zn. Nao 13/2004, č. 433/2005 Sb. NSS). Proto bude i v každé jednotlivé věci nutno bedlivě zkoumat naplnění těchto důvodů. Z usnesení Nejvyššího správního soudu v nyní projednávané věci tak nelze v žádném případě dovodit, že by měl být JUDr. David Raus, PhD., paušálně vyloučen ze soudního rozhodování ve věcech, které mohly být projednávány Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže v době, kdy byl jeho zaměstnancem. Naopak v každé jednotlivé věci musí být zkoumán podíl, který tento soudce na rozhodování ve správním řízení mohl mít. V návaznosti na předchozí odůvodnění lze přitom zdůraznit, že v případě námitky podjatosti vznesené účastníkem řízení pravomoc k rozhodnutí o ní náleží Nejvyššímu správnímu soudu a rozhodnutí předsedy krajského soudu představuje překročení jeho pravomoci.

2016

Řízení před soudem: uložení pořádkové pokuty Advokacie: chování advokáta vůči soudu

k § 44 odst. 1 soudního řádu správního
k § 17 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii

I. Účelem § 44 odst. 1 s. ř. s. je mimo jiné ochrana autority soudu. Deontická povaha soudní autority vyžaduje, aby nebyla v samém základě zpochybněna kompetence soudního orgánu konat své funkce. Správnost závěrů soudu lze kritizovat při respektování limitů oprávněnosti kritiky, přičemž kritiku lze považovat za oprávněnou, pokud svým obsahem a formou nevybočuje z účelu kritiky věcné způsobem, jenž by se dotýkal cti kritizovaného.

II. Hodnotící soud, je-li součástí kritiky závěrů soudu, musí k tomu, aby požíval ochrany svobody projevu, jednak vyvěrat ze skutečnosti, jednak musí být povaze věci přiměřený. Úsudek o tom, že soud není vzdělán v oboru, který se údajně měl v rozhodnutí soudu uplatnit, leč se z povahy věci uplatnit nemohl, stejně jako úsudek

o vnitřní mentální rezervaci soudu vůči svému dalšímu vzdělávání představuje kritiku excesivní, neboť postrádá jakéhokoliv věcného podkladu. Zcela neakceptovatelným z obou hledisek je poukaz na zdravotní handicap soudce spojený s pochybností o schopnosti rozhodovat případ kritizujícího účastníka, neboť jde o argumentaci, která zpochybňuje kognitivní schopnosti oponenta domněle objektivizujícím způsobem pouze na základě jeho vnějšího vzezření.

III. Za obsah urážlivého podání odpovídá advokát, který podání v zastoupení svého klienta sepsal, jakkoliv je procesněprávně relevantní obsah podání přičitatelný jeho klientovi jako účastníku řízení.

IV. Advokát je v důsledku povinností zakotvené v § 17 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve spojení s čl. 17 odst. 1 usnesení č. 1/1997 Představenstva České advokátní komory, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky, zavázán k vysokému standardu chování vůči soudům, pročež nelze akceptovat u advokáta způsoby, které by případně mohly být za určitých okolností omluvitelné u účastníka řízení (např. při vědomí jeho dlouhodobé frustrace z neúspěšnosti ve vedeném sporu).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2009, čj. 6 Ads 41/2008-67)

Prejudikatura: rozsudky ESLP ze dne 22. 2. 1989, *Barfod proti Dánsku* (stížnost č. 11508/85, A149), ze dne 24. 2. 1993, *Fey proti Rakousku* (stížnost č. 14396/88, 255-A), ze dne 26. 4. 1995, *Prager a Oberschlick proti Rakousku* (stížnost č. 15974/90, A313)*), ze dne 29. 8. 1997, *Worm proti Rakousku* (stížnost č. 83/1996/702/894, Reports 1997-V), ze dne 20. 5. 1998, *Schöpfer proti Švýcarsku* (stížnost č. 25405/94, Reports 1998-III)**), ze dne 21. 3. 2002, *Nikula proti Finsku* (stížnost č. 31611/96, ECHR 2002-II), rozsudky velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 11. 1999, *Nilsen a Jansen proti Norsku* (stížnost č. 23118/93, ECHR 1999-VIII***) a ze dne 15. 12. 2005, *Kyprianou proti Kypru* (stížnost č. 73797/01, ECHR 2005-XIII); nálezy Ústavního soudu č. 95/1997 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 359/96) a č. 152/2000 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 211/99), usnesení č. 23/1996 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 234/96).

Věc: Jana B. proti České správě sociálního zabezpečení o uložení pořádkové pokuty, o kasační stížnosti zástupce žalobkyně.

Zástupce žalobkyně podal dne 2. 1. 2008 kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ve věci invalidního důchodu žalobkyně. V ní krom jiného závěrem uvedl:

„Naprosto nejhorší však pro mne je zjištění, že soud podle mého názoru naprosto nerozumí medicínské terminologii, není schopen chápat souvislosti, které vyplývají z jednotlivých lékařských zpráv, naprosto nechápe význam jednotlivých vyšetření, ne-

chápe rozsah zdravotního postižení, možné příčinné souvislosti a jeho následky. To vše proto, že soud není v tomto oboru nijak vzdělán, ani se vzdělávat nechce, což logicky v tomto konkrétním případě vedlo soud k postupu, že jen otrocky přejal závěry posudkové komise, aniž by byl schopen uvědomit si, že můj zdravotní stav je zcela jiný, než se v posudku píše. Soud se však ani nenažil věci porozumět a zjistit pravdu

*) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. Výběr z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve Strasbourgu (LexisNexis), č. XVIII/1999, s. 2.

**) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, č. 4/1998, s. 77.

***) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, č. 1/2000, s. 37.

o mém zdravotním stavu, a proto mnou navržené důkazy bez dalšího zamítl.

Zaráží mne i to, že soudce, který tuto věc rozhodoval, byl sám natolik zdravotně handicapován, že mám důvodné pochybnosti o tom, že je schopen soudcovskou funkci dále zastávat a rozhodovat o tak složitých věcech, jakými nepochybně jsou přezkumy zdravotního stavu a orientace v medicínském právu.“

Krajský soud usnesením ze dne 8. 2. 2008 uložil zástupci žalobkyně pořádkovou pokutu ve výši 10 000 Kč. V odůvodnění usnesení uvedl, že zástupce žalobkyně v kasační stížnosti, již sepsal v zastoupení žalobkyně, uvedl i pasáže, které byly citovány výše (krajský soud je doslovně v odůvodnění citoval). O těchto pasážích krajský soud v odůvodnění uvedl, že je nelze kvalifikovat jinak než jako urážlivé, proto považoval za naplněnou hypotézu normy § 44 odst. 1 s. ř. s., neboť ta váže možnost uložení pořádkové pokuty na učinění urážlivého podání či přednesu.

Zástupce žalobkyně (stěžovatel) podal dne 29. 2. 2008 kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o uložení pořádkové pokuty. V ní namítá, že soud vůbec nevzal v úvahu povinnost advokáta řídit se pokynem klienta, zákonem o advokacii a etickým kodexem advokáta. Vázán těmito předpisy a pokyny je advokát oprávněn činit veškeré úkony k uplatnění práv svého mandanta a činit vše k prosazení jeho zájmů. Stěžovatel uvádí, že jak manžel žalobkyně, tak žalobkyně samotná byla přítomna jednání před krajským soudem. Stěžovatel posléze koncipoval kasační stížnost v souladu s názory a podle formulací žalobkyně. Žalobkyně vyjádřila podpisem stížnosti souhlas s jejím obsahem.

Stěžovatel dále zdůrazňuje, že krajský soud, který ve věci rozhodoval, skutečně v medicíně ani v medicínském právu vzdělán není, takže nejde o nepravdu, natož o urážlivý výrok. Pokud uvedl v kasační stížnosti ve věci žalobkyně, že soud otrocky přejal závěry posudkové komise, pak opět znovu tvrdí, že tomu tak je, a to na základě osobní zkušenosti z jednání ve věci žalobkyně. Z faktu, že

soud nebral zřetel na poukaz stěžovatele na podle jeho soudu zcela vadné závěry posudku lékaře okresní správy sociálního zabezpečení, stejně jako na zcela odbytý a v podstatě neprovedený přezkum zdravotního stavu žalobkyně posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí, stěžovatel vyvodil, že krajský soud „*těto složitě lékařské problematice absolutně nerozumí*“. Pokud se pak soud cítil být uražen tím, že stěžovatel v podání zmínil zdravotní handicap rozhodujícího soudce, stěžovatel namítá, že opět neřekl nic, co by nebyla pravda. Všichni, kdo byli v jednací síni, podle stěžovatele byli více než překvapeni, že soudce vykonává svou funkci v takovém zdravotním stavu, jaký byl na pohled více než evidentní. To podle stěžovatele není urážka soudu, ale spíše projevem lítosti. Konečně stěžovatel zmínil čl. 17 Listiny základních práv a svobod, podle něhož mu přísluší svoboda projevu, která zaručuje, že může své názory svobodně vyjadřovat.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Podle § 44 odst. 1 s. ř. s. může být usnesením uložena jako pořádkové opatření pokuta až do výše 50 000 Kč tomu, kdo neposlechne výzvy soudu nebo učiní urážlivé podání či přednes. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl ve svém rozsudku ze dne 19. 1. 2005, čj. 3 Ads 57/2003-79, dostupný na www.nssoud.cz, smyslem pořádkové pokuty jakožto pořádkového opatření při vedení procesu je jednak zajištění hladkého průběhu a důstojného průběhu soudního řízení, jednak ochrana jak veřejné autority, kterou soud zastává, tak osobnostních práv osob účastnících se řízení v širokém smyslu (účastníci řízení, osoby na řízení zúčastněné, svědci, tlumočníci apod.). Pokud jde o urážlivá podání, Nejvyšší správní soud v témže rozsudku konstatoval, že po stránce objektivní je urážlivým každý výrok, kterým se autorita úředních orgánů zjevně snižuje nebo kterým jsou porušena osobnostní práva jiných osob. Primárním hlediskem pro posouzení oprávněnosti aplikace § 44 odst. 1 s. ř. s. ve stěžo-

vatelově případě je tedy zjištění, zda příslušné pasáže kasační stížnosti byly „objektivně urážlivými“ v naznačeném smyslu. V posuzovaném případě šlo o výroky hodnotící soud – nešlo tedy o výroky, jimiž by z povahy věci mohly být zasaženy osobnostní statky osob účastnících se řízení. Kritériem urážlivosti výroků je tu tedy již zmíněná zjevnost snižování autority soudu jako orgánu veřejné moci. To ostatně koresponduje plně s účelem pokuty ve smyslu § 44 odst. 1 s. ř. s. jako pořádkového opatření, a to zajištění důstojnosti jednání před soudem. Jaké podání, resp. jaký výrok pak zjevně snižuje autoritu soudu?

Autoritou se v nejširším slova smyslu myslí sociální pozice, která je připisována nějaké instituci či osobě a která působí tak, že se jiní lidé ve svém jednání a myšlení řídí podle této instituce či osoby. Autorita vzniká buď společenskými procesy nebo na základě předcházející zkušenosti. Autorita státních orgánů, zejména pak orgánů soudních, je přitom typickou autoritou vzniklou jednak společenskými procesy, jednak autoritou formální, resp. autoritou deontickou. Je to ústavní zákon, který formuluje soudnictví jako autoritativní státně mocenský nástroj rozhodování sporů a ochrany práv a vybavuje je pravomocí závazně stanovit individuálním rozhodnutím práva a povinnosti osob. Právě deontická povaha soudní autority vyžaduje, aby nebyla zásadně, v samém základě, zpochybněna kompetence soudního orgánu konat své funkce. Jinak řečeno – např. Evropský soud pro lidská práva při výkladu čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publikována pod č. 209/1992 Sb.) a při úvahách, kam může zájit kritika soudů jako výraz svobody slova, zcela stabilně konstatuje, že pojem autority soudu zahrnuje především to, že soudy jsou, a jsou tak i všeobecně přijímané veřejností, fórem pro řešení právních sporů a pro rozhodování o vině a nevině jedince v trestních věcech (např. srov. rozsudek ESLP ze dne 29. 8. 1997 ve věci *Worm proti Rakousku*, č. stížnosti 83/1996/702/894). Pokud jde o autoritu soudu, možnost bezbřehé kritiky je třeba poměřovat zájmem zachování bazální důvěry v soudy v demokratické spo-

lečnosti (srov. rozsudek ESLP ze dne 24. 2. 1993 ve věci *Fey proti Rakousku*, č. stížnosti 14396/88). To samozřejmě neznamená, že není možné nijak zpochybňovat správnost závěrů soudů, polemizovat s jejich rozhodnutími, resp. že by byla vyloučena možnost kritizovat soudce vůbec (srov. rozsudek ESLP ze dne 22. 2. 1989 ve věci *Barfod proti Dánsku*, č. stížnosti 11508/85). Koneckonců takovou možnost předpokládá již sám procesní nástroj opravného prostředku, tato polemika či nesouhlas však musí mít v zájmu zachování bazální důvěry v soudní autoritu nějaké meze.

Pro účely posouzení předkládaného případu není v tento okamžik potřebné zabývat se obšírně doktrinárními či judikatorními východisky a přístupy k možnému tu širšímu, tu užšímu pojetí přípustné míry kritiky soudní moci (k tomu srov. např. Kosař, D. *Kobenter proti Rakousku: Přípustná míra kritiky soudcovského stavu*, in *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*, ASPI, Praha, ročník X., č. 1, str. 32–41). Podstatné je, že v zásadě panuje shoda, že jakkoliv se svoboda slova vztahuje nejen na informace a myšlenky, které jsou přiznivě přijímané či považované za neškodné či bezvýznamné, ale i na ty, které zraňují, šokují nebo znepokojují (srov. rozsudek ESLP ze dne 25. 11. 1999 ve věci *Nilsen a Johnsen proti Norsku*, č. stížnosti 23118/93), základní mezí je kritérium všeobecně známé především z oblasti ochrany osobnosti před zásahem do osobní cti, a to, zda je projevená kritika buď konstatováním *in radice* pravdivých skutečností, nebo hodnotícím soudem na skutečnosti založeným a skutečnosti přiměřeným (tak např. rozsudek ESLP ze dne 26. 4. 1995 ve věci *Prager a Oberschlick proti Rakousku*, č. stížnosti 15974/90). V obdobném smyslu hovoří ostatně i již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 3 Ads 57/2003, konstatuje-li, že kritiku lze považovat za oprávněnou, pokud svým obsahem a formou nevybočuje z účelu **kritiky věcné** způsobem, jenž by se **dotýkal cti** kritizovaného.

V posuzovaném případě je zřejmé již ze samotné dikce sporných pasáží užitých stěžovatelem v kasační stížnosti na adresu krajské-

ho soudu (resp. na adresu konkrétního soudce rozhodujícího ve věci), že jde o soudy hodnotící („... *soud podle mého názoru naprosto nerozumí medicínské terminologii, není schopen chápat souvislosti ...*“; „... *soud není v tomto oboru nijak vzdělán, ani se vzdělávat nechce ...*“). Jak již bylo předznamenáno, hodnotící soud, jehož pravdivost či nepravdivost nelze z povahy věci prokazovat, musí k tomu, aby požíval ochrany svobody projevu, jednak vyvěrat ze skutečnosti, jednak musí být povaze věci přiměřený. V posuzovaném případě je zjevné, že skutkový podklad pro vynesené soudy stěžovatel žádný nepřináší a ani přinést nemůže. Vzhledem k tomu, že předmětem řízení nebyly otázky ani medicíny, ani „medicínského práva“ (což ani z povahy věci možné není, jakkoliv se stěžovatel patrně domnívá opak – k omylu stěžovatele co do podstaty řízení ve věcech dávek důchodového pojištění podmíněných zdravotním stavem lze odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci samé pod sp. zn. 6 Ads 40/2008), stěžovatel neměl nejmenší příležitosti učinit skutkový závěr o tom, jakými znalostmi medicínské terminologie rozhodující soudce disponuje, zda je schopen chápat souvislosti vyplývající z lékařských zpráv, zda je schopen chápat význam jednotlivých vyšetření apod. Jakýkoliv prokazatelný skutkový základ pak postrádá stěžovatelovo konstatování, že postup soudu je způsoben tím, že „*soud není v tomto oboru nijak vzdělán, ani se vzdělávat nechce*“. Úsudek o tom, že někdo není vzdělán v oboru, který se údajně měl v rozhodnutí soudu uplatnit, leč se z povahy věci uplatnit nemohl, stejně jako úsudek o něčí vnitřní mentální rezervaci, je absurdní. V tomto ohledu je použita kritika zjevně excesivní v tom smyslu, že postrádá jakéhokoliv věcného podkladu – jde o čistě hodnotící soudy, které se neopírají o jakékoliv seznatelné skutečnosti. Zřejmým účelem použité kritiky je dehonestováním soudu dodat na přesvědčivosti předchozím argumentům. V této souvislosti nemůže být omluvou, že použité formulace jsou snad výrazem frustrace z předchozího řízení, která mohla být zapříčiněna i mijejícím se náhledem na podstatu řízení. Nejvyšší správní soud si je vědom to-

ho, že v případě ukládání pořádkových pokut za urážlivá podání či přednesy je třeba mít na paměti, že urážlivé projevy účastníků mohou mít kořeny v jejich dlouhodobé frustraci z neúspěšného průběhu sporu či v jiných „pochopitelných“ důvodech a že soudy jako reprezentanti veřejné moci mají být nadány větší dávkou tolerance, velkorysosti a nadhledu, než je tomu u jednotlivých občanů, jak požaduje Ústavní soud ve své judikatuře (tak zejména nálezech s dne 17. 10. 2000 ve věci sp. zn. I. ÚS 211/99). Nicméně v posuzovaném případě šlo o podání, které formuloval advokát – právní profesionál, od něhož lze očekávat, že bude schopen od osobních pocitů při výkonu své praxe odhlédnout (k tomu viz níže). Zcela neakceptovatelným je pak poukaz na zdravotní handicap soudce v souvislosti s vyslovenou „důvodnou pochybností“ o schopnosti rozhodovat „tak složité“ případy, jako případy vyžadující orientaci v „medicínském právu“. Narážky na zdravotní postižení spojené s vyslovenou pochybností o mentální schopnosti postiženého patří k nejhrušším útokům *ad personam*, jejichž užití v argumentaci je oprávněně v běžném úzu označováno jako perfidní. Jde totiž o jednu z nejhrušších forem abusivní *ad hominem* argumentace, která zpochybňuje kognitivní schopnosti oponenta domněle objektivizujícím způsobem, a to na základě jeho vnějšího vzezření. Stěžovatelův pokus hodnotit svou výpověď později jako „výraz lítosti“ je v kontextu citovaných pasáží zcela nepřesvědčivý. V kontextu s předchozím zpochybněním vzděláním soudce v určitém oboru jde o zjevnou gradaci kritiky, nikoliv o pokus empatického vyjádření účasti na těžkém údělu zdravotně postiženého.

Vedle výše uvedeného nelze odhlédnout od skutečnosti, že podání, jehož část byla sledována jako urážlivá, formuloval právní profesionál, advokát. Shodou okolností tuto skutečnost vyzdvihuje i sám stěžovatel, ovšem v tom smyslu, že byl ohledně obsahu jím koncipovaného podání zásadně vázán s ohledem na ustanovení zákona o advokacii a etických předpisů pokyny žalobkyně. Nadto odpovědnost za obsah podání distribuuje

na žalobkyni v tom smyslu, že koneckonců obsah podání stvrdila svým podpisem. K tomu budiž poznamenáno následující:

V první řadě je třeba zásadně odmítnout pokus o distribuci odpovědnosti za obsah podání zpracovávaného advokátem na jeho klienta, jehož pokyny se řídí. Procesní teorie sice samozřejmě vychází z toho, že procesní úkony učiněné zástupcem účastníka jsou nahlíženy jako úkony onoho účastníka, nicméně pokud jde o procesně nerelevantní jednání v řízení (tj. jednání, které nemá samo o sobě vliv na průběh a výsledek řízení), typicky jednání týkající se právě pořádku v řízení, je přičitatelné vždy té osobě, která skutečně jedná. Procesní úkon (kasační stížnost), jehož obsahem byly urážlivé pasáže, podal a koncipoval stěžovatel jako zástupce žalobkyně. Podle běžného úzu byla kasační stížnost opatřena v závěru jménem žalobkyně (nikoliv tedy jejím podpisem, jak stěžovatel uvádí), signována však byla stěžovatelem, a to u jeho identifikace jako zástupce žalobkyně na titulní stránce kasační stížnosti. Již Nejvyšší správní soud Republiky československé v rozhodnutí ze dne 30. 10. 1934 ve věci sp. zn. 16539/34 dovodil, že za urážlivé podání odpovídají právě i advokáti, kteří jako zmocněnci užívají v písemných podáních urážejícího způsobu psaní. Stejně tak zcela explicitně konstatoval i novodobý Ústavní soud, že sice je třeba mít na paměti, že účastníky soudního řízení jsou fyzické nebo právnické osoby, nikoliv jejich zástupci, nicméně pokud jde o vztahy při zajištění pořádku při vedení soudního řízení, jde případně o přímý vztah soudu a „rušícího“ advokáta (srov. zejména usnesení ve věci sp. zn. III. ÚS 234/96, ve věci sp. zn. III. ÚS 749/2000, či ve věci sp. zn. I. ÚS 818/06). V tomto ohledu tedy považuje Nejvyšší správní soud stěžovatele z hlediska pořádku a důstojnosti soudního řízení za plně odpovědného za obsah podání, které jako zástupce (advokát) účastníka řízení sepsal a soudu doručil.

Dále pak Nejvyšší správní soud musí co nejrozhodněji odmítnout stěžovatelovu argumentaci v tom smyslu, že snad jeho profesní závazek vázanosti pokynem klienta ospravedl-

ňuje užití výrazových prostředků, které klient požaduje, resp. které (byť expresivně) vyjadřují klientovy názory na soudní rozhodnutí. Takový výklad stavovských předpisů je třeba odmítnout jako zcela scestný. Podle § 16 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, je sice advokát povinen chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta a řídit se jeho pokyny, nicméně pokyny klienta však není vázán, **jsou-li v rozporu s právním nebo stavovským předpisem**. Přitom podle § 17 téhož zákona je advokát při výkonu advokacie povinen postupovat tak, aby nesnižoval důstojnost advokátního stavu; za tím účelem je zejména povinen dodržovat pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže. Pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže stanoví stavovský předpis. Tím je usnesení představenstva České advokátní komory ze dne 31. října 1996, č. 1/1997, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky (dále jen „etický kodex“). Etický kodex zcela jasně přitom stanoví, že advokát je jednak všeobecně povinen poctivým, čestným a slušným chováním přispívat k důstojnosti a vážnosti advokátního stavu (čl. 4 odst. 1 etického kodexu), jednak je speciálně ve vztahu k soudům povinen zachovávat náležitou úctu a zdvořilost (čl. 17 odst. 1 etického kodexu).

Postavení stěžovatele jako advokáta jej tedy zavazuje naopak k mnohem vyššímu standardu chování a neumožňuje akceptovat u advokáta způsoby, které by snad byly omluvitelné jistými okolnostmi u účastníka řízení.

V tomto ohledu a při opakovaném zdůraznění deontického charakteru soudní autority je podle názoru Nejvyššího správního soudu třeba opět velmi důrazně poukázat na setrvalou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva při výkladu čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, pokud se týká právě výroků advokátů na adresu soudů. Evropský soud pro lidská práva v této souvislosti zásadně ve všech věcech konstatuje, že zvláštní postavení advokátů (resp. právních profesionálů obecně) spočívá při výkonu soudnictví v tom, že mají ústřední význam zprostředkovatele mezi ve-

řejností a soudy. Tímto postavením zprostředkujícího článku lze pak vysvětlit právě obvyklá omezení (resp. regulace) chování členů tohoto stavu, včetně omezení svobody projevu. Evropský soud pro lidská práva dokonce výslovně konstatuje, že při zohlednění klíčové pozice advokátů lze od nich oprávněně očekávat, že přispějí k řádnému výkonu soudnictví, a tak i k udržení (získání) důvěry v soudnictví. Jakkoliv tedy článek 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nechrání pouze podstatu vyřčených myšlenek a sdělení, ale též formu, jakou se projevují, a jakkoliv jsou advokáti jistě oprávněni komentovat veřejně výkon soudnictví, jejich kritika musí mít meze, neboť právníkova svoboda slova v soudní síni není neomezená a zájmy, jako je autorita soudu, jsou natolik důležité, aby ospravedlnily omezení tohoto práva (srov. např. rozsudek ESLP ze dne 20. 5. 1998 ve věci *Schöpfer proti Švýcarsku*, č. stížnosti 25405/94; rozsudek ze dne 21. 3. 2002 ve věci *Nikula proti Finsku*, č. stížnosti 31611/96, či rozsudek ze dne 15. 12. 2005 ve věci *Kyprianou proti Kypru*, č. stížnosti 73797/01). S ohledem na právě uvedené se jeví zcela neodpodstatněným stěžovatelův poukaz na realizaci práva na svobodný projev ve smyslu čl. 17 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.

To ostatně potvrzuje rovněž setrvalá judikatura Ústavního soudu ve věci ukládání pořádkových pokut v soudním řízení – standardní argumentací stěžovatelů před Ústavním soudem je totiž právě poukaz na domnělé porušení čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud tyto poukazy zásadně odmítá s tím, že čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zaručuje každému svobodu projevu a právo na informace, tj. právo svobodně (nerušeně) projevovat své myšlenky, příp. své znalosti, a právo být informován. Svoboda projevu je konkretizována v čl. 17 odst. 2 Listiny, v němž se projevem rozumí vyjádření názoru. V tomto smyslu Ústavní soud chápe svobodu projevu jako právo vyjádření svých myšlenek, resp. idejí, vědomostí (znalostí),

představ, přání apod., a to jak vůči určitému adresátu, tak veřejně vůči komukoliv. Také toto právo je však nutno pojímat v jeho společenském kontextu. Ústavní soud již v nálezu ve věci sp. zn. III. ÚS 359/96 konstatoval, že svoboda projevu a vyjádření vlastních názorů nemá charakter filosofické kategorie, ale jako pojem ústavněprávní při své aplikaci na konkrétní skutkový základ podléhá obvyklým zásadám a pravidlům právní interpretace. Ústavně zaručené právo vyjadřovat své názory, bez ohledu na případně možné omezení zákonem (čl. 17 odst. 4 Listiny), je již obsahově omezeno právy jiných, ať již tato práva plynou jako ústavně zaručená z ústavního pořádku republiky či z jiných zábran daných zákonem chránících celospolečenské zájmy a hodnoty; nejen tato obsahová omezení mohou právo vyjadřovat názory zbavit jeho ústavní ochrany, neboť i forma, jíž se názory navenek vyjadřují, je úzce spjata s ústavně zaručeným právem, k němuž se upíná. Proto Ústavní soud dospívá k názoru, že pokud vybočí publikovaný názor z mezí v demokratické společnosti obecně uznávaných pravidel slušnosti, ztrácí charakter korektního úsudku a jako takový se pravidla ocitá již mimo rámec ústavní ochrany. Z toho vyplývá, že v podstatě lze pokládat za nezbytné sankcionování či prevenci před urážlivými útoky proti objektům ochrany, pokud „formality“, „podmínky“, „omezení“ či „sankce“ jsou přiměřené legitimnímu účelu. V tomto ohledu Ústavní soud zásadně neshledává v případném uložení pořádkové pokuty zásah do základního práva projevovat myšlenky či šířit informace, neboť jde toliko o sankcionování nekultivovaného způsobu jejich šíření. Ústavní soud shledává, že v určitých situacích (mezi něž patří i soudní řízení) je třeba volit adekvátní výrazové prostředky respektující obecně přijímané zásady slušného chování (srov. např. usnesení ve věci sp. zn. II. ÚS 76/2000, obdobně, s větším důrazem na věcnost projevu a slušnost vystupování usnesení ve věci sp. zn. II. ÚS 2966/07).

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o určení dne zániku správcovského zástavního práva

k § 72 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 255/1994 Sb. a č. 367/2000 Sb.*)

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

Správce daně má pravomoc vydávat rozhodnutí, kterým závazně určí, že a k jakému dni zaniklo správcovské zástavní právo zřízené podle § 72 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném do 31. 12. 2009. Toto rozhodnutí je „rozhodnutím“ ve smyslu legislativní zkratky v § 65 odst. 1 s. ř. s. a není vyloučeno ze soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, čj. 7 Afs 111/2009-64)

Prejudikatura: srov. č. 981/2006 Sb. NSS a č. 1982/2010 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost BS DEALER proti Finančnímu ředitelství v Brně o zánik zástavního práva, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad ve Zlíně rozhodnutím ze dne 22. 2. 2008 rozhodl o zániku zástavního práva.

Uvedené rozhodnutí napadl žalobce odvoláním, které žalovaný dne 7. 7. 2008 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou. Krajský soud v Brně usnesením ze dne 27. 5. 2009 žalobu odmítl. Krajský soud v odůvodnění usnesení s poukazem na čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a § 65 a násl. s. ř. s. uvedl, že poskytovaná ochrana však není neomezená, neboť podle § 68 písm. e) s. ř. s. se nelze žalobou domáhat ochrany proti rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Pojem rozhodnutí je přitom v § 65 odst. 1 s. ř. s. definován jako úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. V daném případě směřuje žaloba proti rozhodnutí o osvědčení zániku zástavního práva, resp. rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti tomuto rozhodnutí. K zániku zástavního práva může dojít přímo ze zákona, např. na základě § 170 odst. 1 písm. a) občanského zákoníku zánikem zajištěné pohledávky. Tak tomu bylo také v pro-

jednáváné věci, když ze shodných tvrzení žalobce i žalovaného vyplývá, že zajištěná pohledávka zanikla. Okamžikem, kdy zajištěná pohledávka zaniká, zanikne ze zákona také zástavní právo tuto pohledávku zajišťující, přičemž následně rozhodnutí správce daně v jakémkoliv znění na této skutečnosti nemůže nic změnit. K zániku zástavního práva tak dochází zcela nezávisle na rozhodovací činnosti správce daně, který svým rozhodnutím pouze následně deklaruje, že k zániku zástavního práva došlo. Tímto rozhodnutím se proto nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti. Uvedený úkon správního orgánu je tedy ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen ze soudního přezkoumání, a z toho důvodu je žaloba podle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipustná.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. V té uvedl, že žaloba pro neoprávněné zřízení zástavních práv a zrušení rozhodnutí žalovaného doručena krajskému soudu dne 11. 8. 2008, byla rozdělena na 11 žalob. Tím se stala nesrozumitelnou pro stěžovatele, žalovaného a také pro soud. Žaloby byly vytrženy z kontextu a nedávají ucelený přehled. Krajský soud nesprávně posoudil absenci soudně přezkoumatelného rozhodnutí, neboť přezkoumatelné rozhod-

* S účinností od 1. 1. 2010 bylo ustanovení změněno zákonem č. 304/2009 Sb.

nutí je rozhodnutí o zániku zástavního práva ze dne 22. 2. 2008. Stěžovatel namítá, že v tomto rozhodnutí má být deklarován datum zániku zástavního práva ke dni 3. 6. 1999, a nikoliv ke dni 8. 8. 2007. Jelikož dne 3. 6. 1999 existoval na účtu stěžovatele vůči finančnímu úřadu přeplatek, mělo zástavní právo zaniknout k tomuto dni. Stěžovatel může jen na základě uznání zániku ke dni vzniku uplatnit vzniklou škodu nebo dovést do konce úspěšnou žalobu a potom uplatnit námitku promlčení, která je předmětem rozdělných žalob. Krajský soud měl přerušit řízení ve věci dílčích žalob do rozhodnutí kompletní žaloby sp. zn. 31 Ca 114/2008 nebo dílčích žalob o zániku zástavních práv. V doplnění kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že ji podává z důvodů vymezených v § 103 odst. 1 písm. a), b) až d) s. ř. s. Nezákonnost spočívající v nesprávném právním posouzení spatřuje v tom, že krajský soud nepřiznal ochranu ani žádný jiný prostředek, jak se bránit proti rozhodnutím finančního úřadu, která společně způsobila stav, ve kterém na jeho nemovitostech mnoho let vázla zástavní práva, ačkoli stěžovatel neměl žádný daňový nedoplatek. Zřízení těchto nezákonných zástavních práv způsobilo, že správce daně mohl započíst proti přeplatku stěžovatele i takové daňové nedoplatky, včetně penále, které by jinak byly již dávno promlčeny. V době zřízení zástavních práv existoval přeplatek, který z vysoká převyšoval nedoplatky, tudíž finanční úřad neměl právo zřizovat zástavní právo, a pokud ho zřídil, měl den zániku korespondovat se dnem vzniku, tj. u první zástavy se dnem 3. 6. 1999, u druhé se dnem 24. 3. 2000 a u třetí se dnem 23. 1. 2002. Stěžovatel poukázal na to, že zánik zástavního práva působí *ex tunc* od zaplacení pohledávky, nikoliv *ex nunc* od rozhodnutí, nebo dokonce od okamžiku, který si pro to zvolí správce daně. Vadu řízení podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. spatřuje stěžovatel v tom, že ve většině žalob pocházejících z původní žaloby sp. zn. 31 Ca 114/2008 chybí jakékoliv přílohy. Krajský soud tak nevzal v potaz všechny skutečnosti a důkazy a jeho rozhodnutí není správné. Nepřezkoumatelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. spočívá podle stěžovatele v tom, že krajský

soud rozdělil původní žalobu na jednotlivé celky, které postrádají spojitost a bez popisu a příloh se vytrácí kontext žaloby. Žalobní petit byl rozdělen na dva výroky, kdy jeden výrok měl navazovat na druhý, proto nebylo správné rozdělit žalobu na více řízení. Kasační stížnost proto stěžovatel doplnil o rozhodnutí o vymezení rozsahu zástavního práva ze dne 3. 6. 1999, rozhodnutí o přeplatku ze dne 25. 7. 2007 a rozhodnutí o zániku zástavních práv ze dne 22. 2. 2008.

Dále stěžovatel poukázal na to, že dnem 25. 4. 1996 vznikla společnosti BS Dealer, a. s., pohledávka vůči finančnímu úřadu z titulu nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty za období března 1996 ve výši 5 588 350 Kč. Dne 3. 6. 1999 zřídil finanční úřad rozhodnutím zástavní právo k nemovitostem stěžovatele z titulu neuhrazených pohledávek ve výši 1 072 130 Kč. Dne 25. 7. 2007 bylo vydáno rozhodnutí o přeplatku, v němž jsou uvedeny úhrady splatných daní, včetně jejich úhrady ke dni vzniku daňové povinnosti. Dne 22. 2. 2008 pak finanční úřad rozhodl o zániku zákonného zástavního práva. Proti uvedenému rozhodnutí o zániku zástavního práva se stěžovatel v zákonné lhůtě odvolal, neboť správce daně deklaroval zánik zástavního práva ke dni 8. 8. 2007, tj. ke dni úhrady posledního závazku, kterým je penále na daň z příjmů právnických osob za rok 1995, která byla uhrzena ke dni splatnosti, tj. 8. 8. 2002. Správce daně se dopustil nesprávného úředního postupu, neboť stěžovatel měl na osobním daňovém účtu dostatek prostředků k úhradě ještě před jejich splatností. Měl penále strhnout ke dni 8. 8. 2002, ne ke dni 8. 8. 2007, což je pět let po úhradě závazku, nebo neměl penále počítat vůbec, protože ještě před vyměřením pohledávky tyto prostředky na osobním daňovém účtu byly. Nikde není vyjádřeno, proč je počítáno penále, když stěžovatel měl přeplatek u finančního úřadu a proč nebylo hrazeno z uvedeného přeplatku v termínu úhrady daně z příjmů právnických osob, ke které se váže. Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že směřuje-li kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, kterým byl odmítnut návrh stěžovatele, přísluší Nejvyššímu správnímu soudu toliko přezkoumat, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, odmítl-li návrh, aniž by se zabýval věcí meritorně. Namísto je tedy pouze důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Námitky týkající se řízení zástavního práva, vlivu vydání rozhodnutí na běh promlčecí lhůty a použití přeplatků na úhradu promlčených daňových nedoplatků, chybějící přílohy z původní žaloby, vyloučení žaloby ve věci osvědčení zániku zástavního práva k samostatnému řízení nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu v tomto řízení posuzovat. Žalovaný se proto vyjadřuje pouze k relevantnímu důvodu kasační stížnosti. Podle názoru žalovaného vyloučením žaloby proti rozhodnutí ze dne 7. 7. 2008, kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Finančního úřadu ve Zlíně ze dne 22. 2. 2008, kterým byl osvědčen zánik zástavního práva, nedošlo k vytržení této žaloby z kontextu a nestala se nesrozumitelnou. V tomto případě se jedná o rozhodnutí o zániku zástavního práva, v ostatních případech jsou rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí, jimiž bylo rozhodnuto o námitce promlčení práva vybrat a vymáhat nedoplatek na dani z přidané hodnoty. Vyloučení žalob k samostatnému rozhodnutí tak bylo zcela na místě a je oprávněním předsedy senátu podle § 39 odst. 2 s. ř. s. Rozhodnutí o odvolání proti zániku zástavního práva není samo o sobě způsobilé být samostatným předmětem soudního přezkumu. Žalovaný se ztotožňuje s úvahami krajského soudu ohledně smyslu deklaratorního rozhodnutí o osvědčení zániku zástavního práva, resp. rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti tomuto rozhodnutí, kterým se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti, která tedy nesplňují podmínky podle § 65 odst. 1 odst. 2 s. ř. s., a proto nemůže dojít ke zkrácení práv stěžovatele ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V důsledku toho je žaloba v dané věci nepřijatelná.

Nejvyšší správní soud napadené usnesení Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud v první řadě zdůrazňuje, že jelikož jde o kasační stížnost proti usnesení o odmítnutí návrhu, je oprávněn věcně posoudit pouze ty stížní námitky, které se vztahují k posouzení zákonnosti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby. Námitky proti obsahu napadeného rozhodnutí žalovaného či námitky s tím spojené není oprávněn meritorně zkoumat, a proto se jimi nezabýval. Přezkoumal tedy napadené usnesení v rozsahu, který provádí z úřední povinnosti podle § 109 odst. 3 s. ř. s. a v rozsahu stížních námitek subsumovatelných pod důvody podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Těmito námitkami, vypreparují-li se z poněkud komplikovaného a nepřehledného textu kasační stížnosti a jejího doplnění, je námitka nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení a námitka, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, dospěl-li k závěru, že rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a proto je vyloučeno ze soudního přezkumu.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti usnesení krajského soudu, kterou dovozuje žalobce z toho, že krajský soud vyloučil napadená rozhodnutí k samostatnému projednání. Z této stížní námitky však není zřejmé, v čem konkrétně stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost. Tvrdí-li pouze, že žaloby tak postrádají spojitost, vytrácí se jejich kontext a staly se nepochopitelnými pro účastníky řízení i soud, k tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že podaná žaloba nebyla rozdělena na několik „dílků žalob“ a je stále součástí spisu vedeného pod sp. zn. 31 Ca 144/2008. Ve věci stěžovatele došlo pouze k tomu, že jedno z jím napadených rozhodnutí bylo vyloučeno k samostatnému projednání. Tímto se ale žaloba nestala pro soud nesrozumitelnou, jak se stěžovatel domnívá. Nejvyšší správní soud již dříve judikoval, že „bez ohledu na to, zda by žalobou napadená rozhodnutí byla soudem přezkoumávána společně v jednom řízení, anebo odděleně ve dvou řízeních, je totiž v každém případě nezbytné posuzovat splnění procesních podmínek pro věcnou pro-

jednatelnost žaloby ve vztahu ke každému z napadených rozhodnutí samostatně. Je tedy nezbytné ve vztahu ke každému z nich zkoumat samostatně mj., zda se jedná o „rozhodnutí“ ve smyslu legislativní zkratky v § 65 odst. 1 s. ř. s.“ (viz rozsudek ze dne 28. 2. 2008, čj. 5 Afs 69/2007-64, dostupný na www.nssoud.cz). K obdobné námitce stěžovatele v jiné věci již dříve vyslovil Nejvyšší správní soud, že podmínky projednatelnosti žaloby proti rozhodnutí žalovaného musí být splněny jak v případě společného projednání, tak v případě samostatného projednání žaloby stěžovatele. Nemůže se tedy v důsledku vyloučení rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o zániku zástavního práva k samostatnému projednání nějakým způsobem vytratit kontext či obsah žaloby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2009, čj. 7 Afs 115/2009-55, www.nssoud.cz), neboť obsah žaloby zůstává stále stejný. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení krajského soudu proto není důvodná. I nad rámec stížní námitky je nutno konstatovat, že v odůvodnění usnesení krajského soudu jsou zcela srozumitelným způsobem popsány právní závěry, k nimž krajský soud dospěl a které ho vedly k odmítnutí žaloby.

Nosným důvodem napadeného usnesení je právní závěr, že rozhodnutí správce daně o zániku daňového zástavního práva zřízeného rozhodnutím správce daně není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a proto je ze soudního přezkumu vyloučeno s ohledem na § 70 písm. a) a § 68 písm. e) s. ř. s.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-54, dostupný na www.nssoud.cz, dospěl k závěru, že rozhodnutí správce daně o zřízení správcovského zástavního práva podle § 72 zákona o správě daní a poplatků, není vyloučeno ze soudního přezkumu. Shledal, že se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a že přitom nejde o rozhodnutí předběžné povahy. Žádná ze zákonných výluk soudního přezkumu proto podle rozšířeného senátu není u rozhodnutí o zřízení správcovského zástavního práva dána. Rozšířený senát také zdůraznil, že uvedené rozhodnutí

je podstatným zásahem do právní sféry dotčené osoby, neboť je jím dotčeno její právo na ochranu vlastnického práva ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Vlastníkovi věci, na níž bylo zřízeno zástavní právo, je sice umožněno věc užívat a požívat, dokonce může formálně s věcí i disponovat, ale prakticky je jeho dispoziční právo omezeno či vyloučeno, neboť cena zastavené věci se snížila o hodnotu daňové pohledávky zajištěné zástavním právem, a to případně až na nulu. Rovněž účinky zřízení zástavního práva na prodloužení promlčecí doby daňového nedoplatku ve smyslu § 70 odst. 4 a 5 zákona o správě daní a poplatků je podle rozšířeného senátu nutno považovat za zásah do právní sféry jednotlivce.

Uvedené závěry rozšířeného senátu mají podstatný vliv i na právní otázku rozhodnou pro posouzení zákonnosti napadeného usnesení. Správce daně rozhodnutím ze dne 22. 2. 2008, které stěžovatel napadl žalobou, vyslovil, že ve vztahu ke konkretizovaným nemovitostem stěžovatele správcovské zástavní právo k zajištění daňové pohledávky ve výši 1 072 130 Kč a jejího příslušenství, které bylo zřízeno rozhodnutím ze dne 3. 6. 1999, zaniklo dne 8. 8. 2007.

Podle § 72 zákona o správě daní a poplatků, ve znění účinném do 31. 12. 2009, může správce daně k zajištění daňové pohledávky a jejího příslušenství zřídit rozhodnutím zástavní právo. Ke zjištění předmětu zástavy má správce daně oprávnění podle § 16 téhož zákona. V ostatním platí ustanovení občanského zákoníku o zástavním právu.

Citované ustanovení tedy správci daně výslovně svěčuje pravomoc zřídit zástavní právo k zajištění daňové pohledávky a jejího příslušenství, přičemž obsah práv a povinností vyplývajících z takto zřízeného zástavního práva se řídí příslušnými ustanoveními občanského zákoníku. Zákonodárce tak umožnil správnímu orgánu, aby svým rozhodnutím zatížil určitým způsobem majetek soukromé osoby za zákonem vymezeným účelem, a tedy aby zasáhl do právní sféry této osoby, podstatným a citelným způsobem. I když je stanovena pravomoc správce daně zřizovat zá-

stavní právo, není stanovena jeho pravomoc je zrušovat. Zánik zástavního práva se řídí, stejně jako další práva a povinnosti dotčených osob, občanským zákoníkem v tom rozsahu, v jakém to povaha daňového práva jako práva veřejného nevyklučuje. Takto je např. vyloučen smluvní zánik zástavního práva podle § 170 odst. 1 písm. f) občanského zákoníku, neboť správce daně nemá jako orgán veřejné moci zákonem svěřenou pravomoc takovou smlouvou se zástavním dlužníkem uzavřít. U zástavního práva zřízeného správcem daně připadají v úvahu dva důvody jeho zániku. Jednak zánik zajištěné pohledávky podle § 170 odst. 1 písm. a) občanského zákoníku, jednak zánik zástavy podle písm. b) citovaného ustanovení. Nastanou-li zákonem předvídané skutečnosti, např. zaplacení daňové pohledávky, a tedy zánik zajištěné pohledávky, zaniká zástavní právo bez dalšího ze zákona. Není k tomu třeba žádného konstitutivního aktu správního nebo jiného orgánu. Uvedená pravidla platí i pro zástavní právo zřízené k nemovitostem stěžovatele v roce 1999, tedy před účinností výše zmíněné soukromoprávní úpravy zástavního práva, neboť podle čl. V bodu 1. zákona č. 367/2000 Sb., kterým se s účinností od 1. 1. 2001 mění zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, platí, že „zástavní práva, jejichž rozsah byl vymezen přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, zůstávají zachována se všemi účinky podle dosavadní právní úpravy i po dni nabytí účinnosti tohoto zákona. Uspokojení ze zástavy se však řídí tímto zákonem.“

Pokud tedy správce daně vydal v roce 2008 akt, jehož obsahem bylo vyslovení, že k určitému dni jím zřízené zástavní právo zaniklo, nemohlo jít o rozhodnutí konstitutivní, nýbrž buď o rozhodnutí deklaratorní, anebo o potvrzení či osvědčení. Podle názoru Nejvyššího správního soudu má z uvedených alternativ předmětný akt správce daně povahu deklaratorního rozhodnutí. Od osvědčení či potvrzení se deklaratorní rozhodnutí podle doktríny správního práva liší tím, že skutečnosti, jež jsou v něm deklarovány, nejsou, na rozdíl od skutečností osvědčovaných či po-

tvrzovaných osvědčením či potvrzením, jednoznačné, nesporné a zřejmé. „Na rozdíl od deklaratorního správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění (kdy není o věci pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správního uvážení nebo vyložit neurčitý pojem – osvědčují se skutečnosti úředně zřejmé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává).“ (viz Staša, J. in Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, s. 267, marg. č. 301). Judikatura Nejvyššího správního soudu toto doktrinální rozlišení poněkud zjemňuje, dodává-li, že „teoretickou úvahu, že osvědčení se vydává tam, kde o věci není sporu, nelze absolutizovat, a spíše je namístě ji vykládat tak, že jde o věci, o něž by nemělo být sporu, nebo o věci, o kterých zpravidla nemůže být sporu; v opačném případě by totiž § 79 odst. 1 s. ř. s. v části, v níž umožňuje brojit proti nevýdání osvědčení, postrádal smysl. Důraz je naopak zapotřebí položit na to, že osvědčení je úředním potvrzením skutečností, které jsou v něm uvedeny“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, čj. 1 Ans 8/2005-165, č. 981/2006 Sb. NSS). Znakem deklaratorního rozhodnutí nicméně nepochybně, i s ohledem na citovanou judikaturu, je, že se v něm právně kvalifikují a klasifikují často skutkově velmi sporné skutečnosti, třeba takové, u nichž je sporné, zda, a příp. kdy a za jakých podmínek, k nim došlo, či naopak nedošlo. Tak je tomu i u skutkových okolností rozhodných ve věci stěžovatele. V jeho případě je mezi ním a správcem daně sporný den zániku zástavního práva, neboť je sporný den zániku daňové pohledávky. Tato skutečnost má pak pro stěžovatele i správce daně zásadní význam pro posouzení případné existence jiných nedoplatků či přeplatků na dani a pro posouzení výše příslušenství, které s tím může být spojeno. Již jen proto, že skutečnost, že zástavní právo zaniklo, a případně kdy se tak stalo, není typově jednoduchou skutečností, o níž zpravidla nebude či nemůže být sporu, nelze rozhodnutí o zániku zástavního práva zřízeného správcem daně považovat za osvědčení. Deklara-

torní rozhodnutí jsou s ohledem na dikci § 65 odst. 1 s. ř. s., která pod legislativní zkratkou „rozhodnutí“ řadí i ty úkony, které závazně určují práva nebo povinnosti osob, zásadně soudně přezkoumatelná. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 18. 4. 2007, čj. 8 As 29/2005-71, www.nssoud.cz vyslovil, že „*rozhodnutí, jímž se autoritativně určuje, že tu právo nebo povinnost je nebo není (rozhodnutí deklaratorní), není pojmově vyloučeno z přezkumu soudem ve správním soudnictví*“. Nutno zdůraznit, že ač to z § 72 zákona o správě daní a poplatků nevyplývá, správce daně má pravomoc vydávat deklaratorní rozhodnutí o zániku zřízeného zástavního práva. Při vymezení pravomocí správních orgánů je nutno striktně trvat na ústavním požadavku, aby byly dostatečně určité a jasně stanoveny zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Znamená to, že taková pravomoc musí být zásadně výslovně v zákoně zakotvena, a to s patřičnou mírou konkrétnosti a určitosti, aby bylo již ze samotné dikce zákona ve všech podstatných rysech zřejmé, jakým způsobem a za jakých podmínek může orgán veřejné moci jednat a svým jednáním zasahovat do právní sféry soukromých osob. Výjimky z uvedeného pravidla platí pouze pro tzv. „implicitní pravomoci“, tedy pravomoci, které sice výše uvedeným způsobem nejsou zakotveny, avšak které jsou nezbytně třeba k řádnému uplatňování jiných, ústavně předepsaným způsobem zakotvených pravomocí, bez jejichž existence by jiné pravomoci nemohly být řádně uplatňovány, a které jsou obsahově vymezeny tak, že se striktně drží ústavně legitimního účelu, k jehož realizaci jsou uplatňovány a který je shodný či úzce spojený s účelem oněch jiných pravomocí, a pouze tím nejšetrnějším rozumně dosažitelným způsobem zasahují do právní sféry soukromých osob.

Případem „implicitní pravomoci“ je i pravomoc vydávat deklaratorní rozhodnutí o zániku zástavního práva, která není výslovně správci daně přiznána ani v § 72 zákona o správě daní a poplatků, ani v jiném zákonem ustanovení. Potřeba, aby uvedená pravo-

moc správce daně existovala, vyplývá především z explicitně zakotvené pravomoci správce daně takové zástavní právo zřizovat ve spojení s povahou zástavního práva, jeho obsahem a způsobem, jakým zástavní právo zaniká a jakým se právně relevantní skutečnosti o zástavním právu zaznamenávají do veřejných evidencí o vlastnických a jiných právech k nemovitostem. Skutečnost, že správce daně zřizuje zástavní právo, ale že toto právo zaniká *ex lege*, nastanou-li určité právně relevantní skutečnosti, vytváří nikoli malou míru právní nejistoty, zejména o tom, zda, od kdy a ve vztahu k jakým nemovitostem správním rozhodnutím zřízené zástavní právo zaniklo. Uvedená právní nejistota má pro toho, jehož nemovitost byla zástavním právem zatížena, i pro případné třetí osoby, které by ve vztahu k zmíněné nemovitosti měly zájem činit určité úkony (např. koupit ji, nechat ji ve svůj prospěch zastavit, zhodnotit ji, pronajmout si ji atd.), závažné negativní důsledky. V právním státě (čl. 1 Ústavy) je proto žádoucí, aby systém informací o nemovitostech tuto míru právní nejistoty v patřičné míře snižoval, neboť uvedený systém plní svoji funkci jen tehdy, jsou-li informace v něm obsažené dostatečně přesné, spolehlivé a aktuální. Systém zápisu práv k nemovitostem do katastru nemovitostí je však v České republice založen zásadně na tom, že katastrální úřad vklad či výmaz práv zatěžujících nemovitost nebo jejich záznam (ve věci stěžovatele jde o záznam ze zákona nastalého zániku zástavního práva zřízeného rozhodnutím státního orgánu) zásadně podmiňuje existencí listin, z nichž rozhodné skutečnosti o tomto vzniku či zániku práva vyplývají, a předložením takových listin tomuto úřadu [viz § 7 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem (dále jen „zákon č. 265/1992 Sb.“)]. Absence listiny vydané státním orgánem ohledně zániku zástavního práva by proceduru záznamu o tom, že zástavní právo zaniklo, komplikovala.

Vedle dovození implicitní pravomoci správce daně by se nabízela pouze alternativa, že zánik zástavního práva by byl autoritativně konstatován rozsudkem soudu vydaným

podle § 80 písm. c) o. s. ř. Tato alternativa však neodpovídá povaze práv, o něž se jedná. Pravomoc soudů v této věci nevyplývá z § 7 odst. 1 o. s. ř., podle něhož v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy 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, neboť zástavní právo zřízené správcem daně má veřejnoprávní povahu – zajišťuje veřejnoprávní daňovou pohledávku a je zřizováno správcem daně v řízení souvisejícím s řízením o této pohledávce. Pravidly práva občanského se řídí pouze jeho předmět a obsah. Výslovná pravomoc soudů k rozhodování v jiných věcech, než které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, která by mohla zakládat pravomoc soudu podle § 7 odst. 3 o. s. ř., však zákonem o správě daní a poplatků, zákonem č. 265/1992 Sb. či jiným zákonem není soudům svěřena.

Dovození implicitní pravomoci správce daně k vydání deklaratorního rozhodnutí o zániku zástavního práva je proto za daných okolností oprávněné, neboť je nezbytné k řádnému a základní práva soukromých osob chránícímu uplatňování pravomoci zákonem správcem daně výslovně stanovené, a sice rozhodování o zřízení zástavního práva. Bez účinného mechanismu, jímž bude autoritativně a tak, aby se to projevilo v příslušných veřejných evidencích práv k nemovitostem, shledáno, že uvedená správním rozhodnutím zřízená zástavní práva také ze zákonem stanovených důvodů zanikla, nelze izolovaně uplatňování pravomoci zřizovat zástavní práva vůbec připustit. Dovození implicitní pravomoci tedy v daném případě nesměřuje ke zřízení zákonem nepředvídané pravomoci státního orgánu, nýbrž k tomu, aby jiná, zákonem výslovně předvídaná pravomoc státního orgánu, mohla být vykonávána tak, aby sledovala účel, kvůli němuž byla danému orgánu vůbec svěřena, a aby byla vykonávána způsobem v maximální rozumné míře šetřícím ústavně zaručená práva soukromých osob, v daném případě konkrétně jejich právní jistotu ve vztahu k právům týkajícím se nemovi-

ností. Navíc dovození implicitní pravomoci zajišťuje i účinnou soudní kontrolu jejího uplatnění, neboť „produkt“ uplatnění této pravomoci, tedy rozhodnutí správce daně o zániku zástavního práva, může být přezkoumán ve správním soudnictví v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Napadené rozhodnutí o zániku zástavního práva je tedy svojí povahou rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jedná o rozhodnutí správce daně ve smyslu § 32 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků, kterým se autoritativně určuje, že od určitého dne přestalo existovat zástavní právo zatěžující nemovitosti stěžovatele. Je proto soudem přezkoumatelné v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Uvedené rozhodnutí není, a to ze stejných důvodů jako rozhodnutí o zřízení zástavního práva, rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Ve shodě s právním názorem vysloveným v citovaném rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-54, by nutnou, ne však ještě dostačující podmínkou pro to, aby rozhodnutí o zániku správcovského zástavního práva mohlo být předběžné povahy, bylo, aby jeho vydání předcházelo rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok a jež podléhá soudnímu přezkumu. Žádné takové konečné rozhodnutí, následující po rozhodnutí o zániku zástavního práva, však již správcem daně, a ani jiným orgánem, vydáváno není, a proto již jen z tohoto důvodu se u rozhodnutí o zániku zástavního práva nemůže jednat o rozhodnutí předběžné povahy. Ani tento důvod výlučky ze soudního přezkumu proto není dán.

Nejvyšší správní soud proto usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm se krajský soud bude žalobou věcně zabývat, pokud neshledá jiné důvody, které v dosavadním řízení zatím nevyšly najevo a nebyly soudy řešeny. Nejvyšší správní soud podotýká, že předmětem soudního přezkumu v této věci může být pouze zákonnost napadeného rozhodnutí, a tedy splnění zákonných podmínek

pro konkrétní podobu jeho výroku, čítaje v to i tu jeho část, jež se týká data zániku zástavního práva, nikoli však již zákonnost rozhodnutí jemu předcházejících, zejména rozhodnutí o zřízení zástavního práva. Předmětem soudního přezkumu v řízení o této žalobě tedy ne-

mohou být skutkové a právní otázky spojené se vznikem zástavního práva, neboť ty mohly být přezkoumány v soudním řízení o žalobě proti rozhodnutí o zřízení zástavního práva, nýbrž pouze skutkové a právní otázky spojené s jeho zánikem.

2018

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o příspěvku na péči

k § 70 písm. d) soudního řádu správního
k § 7 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

Rozhodnutí o příspěvku na péči podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, není vyloučeno ze soudního přezkumu na základě § 70 písm. d) s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2010, čj. 3 Ads 110/2009-49)

Věc: Jan M. proti Krajskému úřadu Pardubického kraje o příspěvek na péči, o kasační stížnosti žalobce.

Městský úřad Žamberk dne 18. 8. 2008 podle § 7 odst. 2 zákona o sociálních službách zvýšil žalobci příspěvek na péči ode dne 1. 5. 2008 z částky 2 000 Kč na 4 000 Kč měsíčně.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 7. 10. 2008 zamítl.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, kterou Krajský soud v Hradci Králové, pobočka Pardubice, dne 15. 5. 2009 odmítl. Krajský soud konstatoval, že z § 7 odst. 1 a 2 zákona o sociálních službách je patrné, že ve správním řízení, které předcházelo vydání žalobou napadeného rozhodnutí, byly hodnoceny dopady zdravotního stavu stěžovatele na jeho schopnost pečovat o sebe a být soběstačným. Rozhodnutí vydané v tomto řízení tak výlučně závisí na posouzení zdravotního stavu stěžovatele. Rozhodnutí o příspěvku současně samo o sobě neznamená právní překážku výkonu povolání, a tudíž je vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. d) s. ř. s.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti tomuto rozhodnutí krajského soudu kasační stížností, v níž zejména namítl, že se nejednalo o případ, kdy by rozhodnutí správního orgánu zá-

viselo výlučně na posouzení zdravotního stavu stěžovatele, ale o to, že správní orgán neoznačil stupeň bezmocnosti stěžovatele a v rozporu s právními předpisy mu nepřiznal a nehradil všechny platby, které s bezmocností souvisí. V rozhodnutí správního orgánu chybí zásadní údaj, podle kterého se výše částky pro bezmocnost přiznává. Ode dne 1. 1. 2007 vstoupil v platnost zákon o sociálních službách, podle kterého občan, kterému náleželo zvýšení důchodu pro bezmocnost, nemusel podávat novou žádost, neboť dávka měla být automaticky převedena a přepočtena a měla být vyplacena již v lednu 2007.

Nejvyšší správní soud napadené usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) V projednávaném případě krajský soud žalobu odmítl, neboť dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného je ze soudního přezkumu vyloučeno. Věc samu tudíž neposuzoval. Nejvyšší správní soud tak může v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda krajský soud správně posoudil povahu rozhodnutí žalovaného ve smyslu § 70

písm. d) s. ř. s. Nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se „merita věci“, tedy toho, zda správní rozhodnutí žalovaného je zákonné či nikoli.

(...) Příspěvek na péči se podle § 7 zákona o sociálních službách poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby za účelem zajištění potřebné pomoci, a to ve výši stanovené na základě zjištěného stupně závislosti, který vymezuje § 8 tohoto zákona.

Příspěvek na péči v zákoně o sociálních službách byl transformován z dávky důchodového zabezpečení – zvýšení důchodu pro bezmocnost upravené v § 70 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení (změnu již poskytované dávky upravuje přechodné ustanovení § 120 odst. 4 zákona o sociálních službách). Rozhodnutí ve věci zvýšení důchodu pro bezmocnost podléhala přezkoumání ve správním soudnictví.

Charakter dávkového rozhodnutí má i příspěvek na péči. Při posouzení závislosti na pomoci jiné fyzické osoby vychází okresní správa sociálního zabezpečení (do 30. 6. 2009 úřad práce) podle § 25 zákona o sociálních službách ze zdravotního stavu osoby žadatele doloženého nálezem ošetřujícího lékaře, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře, současně však zohledňuje i výsledky sociálního šetření a zjištění potřeb osoby žadatele. Příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností pak na základě výsledku posouzení stupně závislosti osoby stanoví výši příspěvku podle § 11 zákona o sociálních službách. Z uvedeného vyplývá, že při rozho-

dování o nároku na příspěvek na péči a jeho výši správní orgán hodnotí otázky právní i skutkové, přičemž skutková zjištění nezávisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osoby žadatele.

Závěr o přezkoumatelnosti rozhodnutí o příspěvku na péči lze oprít i o § 56c zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, který stanoví, že ze soudního přezkumu jsou vyloučena rozhodnutí ve věcech sociálního zabezpečení o dávkách sociální péče a o mimořádných výhodách občanům těžce zdravotně postiženým podle § 34 odst. 1 písm. a) až e), a dále rozhodnutí o odstranění tvrdostí podle § 2 odst. 2 tohoto zákona. Ačkoli byl zákonem o sociálních službách nově zavedený příspěvek na péči upraven jako dávka sociální péče, nebylo rozhodnutí v této věci zákonodárcem zařazeno mezi rozhodnutí o dávkách sociální péče vyloučená ze soudního přezkumu. Nejvyšší správní soud zde poznamenává, že dávky sociální péče podle § 34 odst. 1 písm. a) až e) zákona č. 114/1988 Sb. přitom mají obdobný charakter jako příspěvek na péči – vzhledem k tomu, že jsou poskytovány v rámci péče o těžce zdravotně postižené občany, závisí jejich přiznání rovněž převážně na posouzení zdravotního stavu.

Nejvyšší správní soud závěrem zdůrazňuje, že v případě pochybností je zapotřebí jakékoliv výluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu; jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti – *denegatio iustitiae*.

2019

Řízení před soudem: kompetenční výluka; úkon insolvenčního správce spočívající v uznání či zjištění přihlášených pohledávek

k § 4 odst. 1 písm. a) a § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního
k § 190 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)

Úkon insolvenčního správce spočívající v uznání či zjištění přihlášených pohledávek při přezkumném jednání nepodléhá přezkoumání soudem ve správním soudnictví, neboť se nejedná o rozhodnutí správního orgánu vydané v oblasti veřejné

správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalobu podanou proti tomuto úkonu insolvenčního správce soud podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítne.

(Podle usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2009, čj. 9 Ca 159/2009-29)

Prejudikatura: náleží Ústavního soudu č. 403/2002 Sb.

Věc: Společnost s ručením omezeným ČEZ Prodej proti veřejné obchodní společnosti Voleský a partneři, insolvenčnímu správci dlužníka – akciové společnosti SKLÁRNY KAVALIER, o uznání a zjištění pohledávky.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 3. 2009 o uznání a zjištění pohledávky společnosti Citibank Europe plc, a ve vztahu k pohledávce společnosti Citibank, podmíněných pohledávek akciové společnosti Raiffeisenbank, akciové společnosti Komerční banka, akciové společnosti Všeobecná úverová banka a akciové společnosti Československá obchodní banka, co do pravosti, výše a zajištění, které insolvenční správce vyznačil v upraveném seznamu přihlášených pohledávek v rámci insolvenčního řízení dlužníka SKLÁRNY KAVALIER, a. s., vedeného Městským soudem v Praze, a vrácení věci žalovanému k dalšímu přezkoumání přihlášek těchto pohledávek a k novému rozhodnutí.

Žalobce uvedl, že je jako věřitel č. 250 účastníkem insolvenčního řízení dlužníka – akciové společnosti SKLÁRNY KAVALIER, se sídlem v Sázavě, vedeného Městským soudem v Praze, ve kterém přihlásil peněžitou pohledávku ve výši 119 723 651,80 Kč. Žalovaný při přezkumném jednání konaném u Městského soudu v Praze dne 30. 3. 2009 uznal a zjistil co do pravosti, výše a pořadí přihlášené pohledávky věřitele č. 220 – společnosti Citibank, se sídlem v Dublinu v celkové výši 2 727 231 596,30 Kč, a to jako zajištěné v plné výši, a dále ve vztahu k pohledávce společnosti Citibank podmíněné pohledávky akciových společností Raiffeisenbank, Komerční banka, Všeobecná úverová banka a Československá obchodní banka. Dle názoru žalobce měl žalovaný při přezkumném jednání tyto pohledávky bank popřít co do pravosti, výše a pořadí a protože tak neučinil, změnil podstatným způsobem práva žalobce na poměrné a spravedlivé uspokojení jeho pohledávky

v rozporu s insolvenčním zákonem. Žalobce má za to, že insolvenční správce je správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s. Poukazuje přitom na náleží Ústavního soudu č. 403/2002 Sb., v němž se Ústavní soud zabýval právním postavením správce konkursní podstaty, přičemž se ztotožnil s dřívější doktrinární definicí správce konkursní podstaty jakožto zvláštního veřejnoprávního orgánu, jehož hlavním úkolem je zajištění řádného průběhu konkursu. Dle žalobce lze dovodit, že výkon činnosti insolvenčního správce v rámci insolvenčního řízení je výkonem činnosti správního orgánu (ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s.) v oblasti veřejné správy. Pojmy veřejná správa a veřejná moc jsou zaměnitelné a nijak se neliší, je tedy lhotejno, hovořili se o veřejné moci nebo o veřejné správě. Insolvenční správce není orgánem moci soudní, a vyhovuje tak definici správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s. Úkon uznání a zjištění pohledávky insolvenčním správcem je nutno považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Žalobce poukazuje na to, že podle § 192 odst. 1 insolvenčního zákona je oprávněn popřít přihlášené pohledávky pouze dlužník a insolvenční správce; jednotliví věřitelé toto právo (na rozdíl od předchozí právní úpravy obsažené v zákoně č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání) nemají. Právo pohledávku uznat, resp. zjistit, má pouze insolvenční správce. Nepopření přihlášené pohledávky insolvenčním správcem má ten následek, že přihlášená pohledávka je s konečnou platností zjištěna. Rozhodnutí insolvenčního správce o tom, že přihlášenou pohledávku zjišťuje nebo popřít, příp. v jakém rozsahu, je úkonem, na jehož základě správní orgán nejenže určuje závazným způsobem právo věřitele na jeho poměrné uspokojení v rámci in-

solvenčního řízení, ale zároveň závazným způsobem rozhoduje o právu všech ostatních věřitelů na jejich poměrné uspokojení. V případě, že insolvenční správce přihlášenou pohledávku zjistí, nemá žádný z věřitelů – účastníků insolvenčního řízení – možnost domoci se nápravy ani u „orgánu druhé instance“, ani u soudu. Rozhodnutí, kterým žalovaný přezkoumal pohledávku společnosti Citibank, je z hlediska uspokojení ostatních věřitelů zcela rozhodující. Na základě tohoto rozhodnutí bude uspokojení žalobce podle kvalifikovaného předpokladu výnosu zpeněžení majetkové podstaty nižší o několik desítek milionů korun. Přezkumná činnost insolvenčního správce přitom dle žalobce nespadá pod dohlédací činnost insolvenčního soudu. Rozhodnutí žalovaného o zjištění pohledávky společnosti Citibank je tedy ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. úkonem správního orgánu, kterým tento závazně stanoví práva, avšak nejen vůči věřiteli, jehož pohledávku uznává či popírá, ale rovněž vůči všem ostatním věřitelům – účastníkům příslušného insolvenčního řízení, tj. i vůči žalobci.

Žalobce dále namítá, že rozhodnutí insolvenčního správce ve smyslu § 188 a násl. insolvenčního zákona je rozhodováním o veřejných subjektivních právech žalobce. Přezkoumáním přihlášených pohledávek se významným způsobem zasahuje do autonomních a původně ryze soukromoprávních vztahů mezi věřitelem a dlužníkem a tato ingerence veřejné moci je dle mínění žalobce natolik významná, že mění soukromoprávní povahu pohledávek věřitele na veřejné subjektivní právo věřitele na co nejvyšší a poměrné uspokojení z majetkové podstaty dlužníka v rámci insolvenčního řízení. Žalobou napadené rozhodnutí insolvenčního správce je dle mínění žalobce nepřezkoumatelné v důsledku absence odůvodnění. Žalobce s poukazem na § 7 insolvenčního zákona, § 101 o. s. ř. a § 68 odst. 3 a 4 správního řádu dovozuje, že za situace, kdy byly účastníky řízení vzneseny zásadní námítky ohledně pravosti, výše a pořadí pohledávky společnosti Citibank a předložen věrohodný důkaz svědčící o nepravosti přihlášené pohledávky, bylo povinností žalova-

ného vypořádat se s námitkami věřitelů a uvést, jakými právními úvahami se při hodnocení předložených důkazů řídil, proč neprovedl i další navrhované důkazy a jak věc posoudil po skutkové a právní stránce.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žaloba dle jeho názoru trpí vadami bránícími její projednatelnosti. Odkazuje totiž na důkazy, které jsou k ní v příloze připojeny, aniž by byl konkrétní text důkazů citován jako žalobní tvrzení přímo v žalobě. Dle žalovaného nelze akceptovat, aby rozhodné skutečnosti vyplývaly z důkazů, ale musí být součástí tvrzení. Rozhodnutí insolvenčního správce o tom, zda popře věřitelovu pohledávku či nikoliv, nepředstavují dle mínění žalovaného meritorní rozhodnutí o pohledávce, neboť pohledávka jako taková (ne)popřením nezaniká a tento úkon insolvenčního správce nebrání pozdějšímu uplatnění pohledávky u soudu. Žalovaný nesouhlasí s úvahou, v níž žalobce stupeň „veřejnoprávnosti“ dovozuje z rozsahu pravomocí veřejnoprávního orgánu. Zdůrazňuje, že úmyslem zákonodárce bylo zkrátit (insolvenční) řízení. Na jednoznačné ustanovení zákona nelze reagovat jeho obcházením a umělým dotvářením postavení insolvenčního správce jakožto správního orgánu. Pak by insolvenční správce musel svá rozhodnutí vždy vydávat tak, aby byla přezkoumatelná, tedy písemně a s odůvodněním. Insolvenční zákon nicméně insolvenčnímu správci neukládá povinnost odůvodňovat vydaná rozhodnutí. Poukaz žalobce na přiměřené použití občanského soudního řádu na rozhodování insolvenčního správce považuje žalovaný za nepřipadný, protože toto použití se vztahuje na postup insolvenčního soudu v insolvenčním řízení, nikoli na postup insolvenčního správce. S odkazem na výše uvedené zastává žalovaný názor, že jeho rozhodnutí není rozhodnutím správního orgánu, a soud rozhodující ve správním soudnictví se proto nemůže postupem insolvenčního správce zabývat a přezkoumávat jej. Pro případ, že by soud hodlal věc meritorně projednat, žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

Městský soud v Praze žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

(...) Názor žalobce, že insolvenční správce je správním orgánem, jemuž je svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., je dle náhledu soudu mylný. Insolvenční správce vykonává svou působnost nikoliv v oblasti veřejné správy, ale výlučně v rámci insolvenčního řízení. Podle § 9 insolvenčního zákona je jedním z *procesních subjektů*, které v insolvenčním řízení vystupují. Insolvenční řízení ale v žádném případě není řízením spadajícím do oblasti veřejné správy. To zcela jednoznačně vyplývá z § 2 písm. a) insolvenčního zákona, které insolvenční řízení výslovně definuje jako řízení *soudní*, jehož předmětem je dlužníkův úpadek nebo hrozící úpadek a způsob jeho řešení. Pokud tedy insolvenční správce jakožto procesní subjekt vykonává v insolvenčním řízení svou pravomoc stanovenou zákonem, činí tak vždy v rámci tohoto typu *soudního řízení*. V něm skutečně vystupuje jako zvláštní veřejnoprávní orgán, jehož úkolem je zajištění řádného průběhu řízení, jak ve vztahu ke správci konkursní podstaty vyslovil Ústavní soud v žalobcem zmiňovaném nálezu. To však neznamená, že úkony insolvenčního správce prováděné v průběhu soudního insolvenčního řízení jsou úkony spadajícími do oblasti veřejné správy.

Žalobce zcela nesprávně zaměňuje a ztožňuje dva rozdílné pojmy, a to pojem „veřejná moc“ a „veřejná správa“. Soud na tomto místě nehodlá předkládat jednoznačnou pozitivní definici obou těchto pojmů, což je obtížným úkolem i pro nauku správního práva (viz Hendrych, D. a kol. *Správní právo, Obecná část*. 4. změněná a doplněná vydání, C. H. Beck). Pro účely tohoto rozhodnutí postačí konstatovat, že veřejná správa ve smyslu materiálního (činnost) představuje pouze určitou výšeč výkonu veřejné moci, která není zákonodárstvím, soudnictvím a vládou. Není pochyb o tom, že kupříkladu orgány činné v trestním řízení vykonávají veřejnou moc svěřenou jim zákonem, nicméně tato jejich činnost není výkonem veřejné správy. Stejně

tak soudy jsou nepochybně orgány veřejné moci, avšak výkon soudnictví rovněž nespadá do oblasti veřejné správy. Jak již bylo konstatováno, insolvenční správce jakožto veřejnoprávní orgán *sui generis* svou pravomoc vykonává výlučně v oblasti soudního (insolvenčního) řízení. Z výše uvedené negativní definice veřejné správy vyplývá, že soudní řízení, ať již jakéhokoliv druhu (civilní, trestní, správní, exekuční, insolvenční) do oblasti veřejné správy zahrnout nelze. Proto ani insolvenčního správce není možné považovat za správní orgán ve smyslu legislativní zkratky zakotvené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., to jest za orgán, jemuž bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob *v oblasti veřejné správy*. Akceptace opačného názoru zastávaného žalobcem by vedla k absurdnímu závěru, že insolvenční řízení, které je ze zákona řízením soudním, je současně i řízením správním. Tuto konstrukci, která směšuje výkon soudnictví s výkonem veřejné správy, pokládá soud za neudržitelnou.

Insolvenční správce tedy nevykonává pravomoc svěřenou mu insolvenčním zákonem, do níž mj. patří zaujetí stanoviska k přihlášeným pohledávkám a jejich případné popření co do pravosti, výše a pořadí, v oblasti veřejné správy, jak mylně dovozuje žalobce, ale v rámci výkonu soudnictví. Podobně je tomu i u jiných subjektů, jimž zákon svěřuje pravomoc provádět určité úkony v průběhu soudního řízení. Jako příklad je možné uvést notáře, který byl soudem pověřen provedením úkonů v řízení o dědictví jako soudní komisař, správce dědictví ustanoveného soudem podle § 175f o. s. ř. nebo vykonavatele podílejícího se na výkonu rozhodnutí. Ani činnost těchto subjektů nelze zahrnout pod pojem „veřejná správa.“

Soud k věci dále uvádí, že úkon insolvenčního správce spočívající v přezkoumání přihlášených pohledávek bank a v zaujetí stanoviska k těmto pohledávkám, ať již v seznamu přihlášených pohledávek nebo při přezkoumání jednání nařízeném insolvenčním soudem, nenaplnuje ani znaky rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky tohoto pojmu za-

kotvené v § 65 odst. 1 s. ř. s. Bez ohledu na to, že samotný zákon tento úkon označuje nikoliv jako rozhodnutí, ale jako stanovisko (§ 192 odst. 1 insolvenčního zákona), nebyla tímto úkonem insolvenčního správce týkajícím se přihlášených pohledávek jiného věřitele založena, změněna, zrušena či závazně určena žádná práva nebo povinnosti žalobce. Tento úkon má pouze zprostředkovaný dopad na právní postavení žalobce v insolvenčním řízení spočívající v tom, že insolvenčním správcem nepopřené pohledávky bank jsou nadále zahrnuty mezi pohledávky, které mají být v průběhu konkursu uspokojeny z majetkové podstaty. K přímému dotčení žalobce na jeho právech dojde až vydáním rozvrhového usnesení, v němž teprve insolvenční soud určí částky, které mají být žalobci a ostatním věřitelům vyplaceny (§ 306 odst. 2 insolvenčního

zákona). V případě nesouhlasu s rozvrhovým usnesením, ať již z jakýchkoliv důvodů, může proti němu žalobce podat odvolání (§ 307 odst. 1 insolvenčního zákona).

Skutečnost, že žalobou napadený úkon insolvenčního správce není rozhodnutím správního orgánu, jež by bylo vydáno v oblasti veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s., představuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v nedostatku pravomoci soudu rozhodnout o této žalobě ve správním soudnictví. Soud proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Soud závěrem dodává, že soudy projedávající a rozhodující věci správního soudnictví nemohou nahrazovat či doplňovat rozhodovací ani dohlédací činnost, kterou podle § 10 insolvenčního zákona v insolvenčním řízení vykonávají výlučně insolvenční soudy. (...)

2020

Řízení před soudem: náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti podané osobou zúčastněnou

k § 60 odst. 1 soudního řádu správního

Podá-li kasační stížnost osoba zúčastněná na řízení, stává se (vedle žalobce a žalovaného) účastníkem řízení před Nejvyšším správním soudem. Je proto i v jejím případě nutno o nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodnout ve smyslu procesní úspěšnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Ve vztahu k žalobci a žalovanému bude v těchto případech nutno uvážit, či pozici taková kasační stížnost fakticky podporuje.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, čj. 2 As 15/2009-242)

Věc: a) Ing. Jiří N., b) Jana D., c) Helena M. proti Magistrátu hlavního města Prahy, za účasti 1) společnosti s ručením omezeným ENTRUST, 2) PhDr. Marty I., CSc., 3) státního podniku „v likvidaci“ České energetické závody, 4) Ivy W., 5) akciové společnosti Pražská teplárenská, 6) společnosti s ručením omezeným IRAM CZ, 7) Družstva nájemníků U Elektrárny 10, 8) společnosti s ručením omezeným ERLEBACH, 9) akciové společnosti Dopravní podnik hl. m. Prahy, 10) Věry P., 11) Karla P., 12) akciové společnosti GTS Novera, o umístění stavby, o kasační stížnosti zúčastněné osoby sub 1).

Žalovaný dne 17. 2. 2006 ve smyslu § 59 odst. 2 správního řádu (č. 71/1967 Sb.) změnil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 7 ze dne 29. 9. 2005. Tímto rozhodnutím, vydaným v režimu § 39 a § 41 odst. 1 a 3 stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.) bylo změněno rozhodnutí o umístění stavby budova „*Metrocenter 1. a 2. etapa*“ – ul. Partyzánská, ul. Na Zá-

torách, Praha 7-Holešovice, vydané Útvarem hlavního architekta hlavního města Prahy ze dne 14. 2. 1989. Současně jím byla povolena výjimka ze stavební uzávěry v souladu s čl. 3a vyhlášky č. 33/1999 Sb. hl. m. Prahy, o stavební uzávěře ve velkých rozvojových územích hlavního města Prahy.

Rozhodnutí žalovaného napadli žalobci žalobou, na základě které Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 22. 4. 2008 toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud shledal jako důvodnou především žalobní námitku, podle níž nebyly splněny podmínky pro změnu územního rozhodnutí podle § 41 odst. 1 stavebního zákona, a namísto toho mělo být zahájeno zcela nové územní řízení a vydáno zcela nové územní rozhodnutí podle § 39 téhož zákona.

Proti tomuto rozsudku brojila zúčastněná osoba sub 1) (stěžovatel) kasační stížností odkazující na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Podle stěžovatele je především napadený rozsudek zmatečný a nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť městský soud již rozsudkem ze dne 9. 4. 2008 napadené rozhodnutí zrušil. V této věci tak existuje překážka věci rozhodnuté.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Rozhodl dále, že osoba zúčastněná na řízení sub 1) je povinna zaplatit žalobcům a) až c) na nákladech řízení o kasační stížnosti celkem 5 940 Kč, že žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, a že osobám zúčastněným na řízení sub 2) až 12) se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Z odůvodnění:

(...) Lze tedy uzavřít, že kasační stížnost byla dílem shledána nedůvodnou, dílem nemířila do zbývajících zrušovacích důvodů napadeného rozsudku. Za této situace Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než ji zamítnout (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Pokud jde o výroky, kterými bylo rozhodnuto o nákladech řízení mezi stěžovatelem, žalobcem a žalovaným, zde Nejvyšší správní soud vycházel z premisy, že v dané věci účastníkem kasačního řízení nejsou pouze žalobci a žalovaný, kteří jimi jsou vždy (srov. § 105 odst. 1 s. ř. s.), ale i stěžovatel. Ze zákona lze tento závěr dovodit ze vztahu § 102 věty první s. ř. s., dle kterého je kasační stížnost opravným prostředkem proti pravomocné

mu rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (stěžovatel) domáhá zrušení soudního rozhodnutí, a již zmiňovaného § 105 odst. 1 s. ř. s., podle něhož účastníky řízení o kasační stížnosti jsou stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení. Jde ostatně o logický a jediný možný důsledek zákonem přiznané aktivní legitimace osoby zúčastněné na řízení a obecného oprávnění stěžovatele disponovat jeho předmětem. Z tohoto důvodu proto bylo nutno i v případě stěžovatele rozhodnout o nákladech řízení o kasační stížnosti na obecném principu procesní úspěšnosti, ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

Stěžovatel v řízení před Nejvyšším správním soudem úspěšný nebyl (jeho kasační stížnost byla zamítnuta), a proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Vzhledem k tomu, že se dožadoval zrušení rozsudku městského soudu, kterým bylo vyhověno žalobcům a) až c) a k jejich žalobě bylo předcházející správní rozhodnutí (vydané žalovaným) zrušeno, nelze dospět k jinému závěru, než že v řízení o kasační stížnosti stojí stěžovatel na straně žalovaného, proti žalobcům. Rozdílný zájem na výsledku tohoto řízení je ostatně patrný i z procesních stanovisek žalobců i žalovaného, jak byly zmíněny výše. Jinými slovy: řízení o kasační stížnosti je řízením kontradiktorním (k tomu srov. například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 10. 2008, čj. 1 As 79/2008-105, www.nssoud.cz), a žádný z účastníků tak logicky nemůže být „procesně indiferentní“. Posuzováno z tohoto pohledu byli tedy žalobci a) až c) v daném řízení procesně úspěšní, a lze jim proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti přiznat. Naopak žalovaný, který v řízení před městským soudem neuspěl a v řízení před zdejší soudem podporoval kasační stížnost stěžovatele, procesně úspěš-

ným nebyl, a právo na náhradu nákladů tohoto řízení mu proto nenáleží.

(...) Konečně pokud jde o výrok IV. tohoto rozsudku, zde bylo rozhodnuto o nákladech kasačního řízení ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení, které v tomto postavení (na rozdíl od stěžovatele) setrvaly. V jejich případech bylo postupováno dle § 60 odst. 5 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.), dle kterého osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu

jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že u žádné ze zúčastněných osob nebyla splněna žádná ze shora uvedených podmínek pro přiznání práva na náhradu nákladů řízení, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že jim toto právo nepřiznal.

2021

Kompetenční spory: příslušnost k rozhodnutí o stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace

Správní řízení: okolnosti rozhodné pro určení příslušnosti

k § 132 a § 178 správního řádu (č. 500/2004 Sb.), ve znění zákona č. 7/2009 Sb.

I. V důsledku novelizace § 178 správního řádu z roku 2004 zákonem č. 7/2009 Sb. je s účinností od 1. 7. 2009 nutno považovat judikatorní závěry dle rozsudku čj. Komp 1/2007-54 ohledně systematiky § 178 správního řádu za překonané. Pravidlo obsažené v § 178 odst. 2 správního řádu se počínaje 1. 7. 2009 stalo subsidiárním ve vztahu k pravidlu obsaženému v odst. 1 téhož ustanovení.

II. Okolnostmi rozhodnými pro určení příslušnosti (§ 132 správního řádu z roku 2004) jsou pouze právní skutečnosti, s nimiž právní úprava spojuje důsledky ve vztahu k určení příslušnosti; touto okolností však není právní úprava jako taková. Při absenci přechodných ustanovení přechází ke dni účinnosti změny právní úpravy působnost vést řízení na orgán, který je v dané věci příslušný dle nové právní úpravy. Zásadně proto platí, že pokud pozbude správní orgán v průběhu správního řízení (včetně řízení o opravných prostředcích) svoji věcnou příslušnost v důsledku změny právní úpravy a nestanoví-li přechodná ustanovení, že se zahájena řízení dokončí dle dosavadních předpisů, nesmí původně věcně příslušný správní orgán vydat rozhodnutí ve věci.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2009, čj. Komp 6/2009-35)

Prejudikatura: č. 1518/2008 Sb. NSS, č. 1555/2008 Sb. NSS, č. 1907/2009 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 64/2001 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 429/2000).

Věc: Ministerstvo vnitra proti Ministerstvu životního prostředí za účasti občanského sdružení Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích o určení příslušnosti mezi správními orgány.

Osoba zúčastněná na řízení podala dne 24. 5. 2008 u Rady Jihomoravského kraje žádost o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Žádost se vztahovala k výroku náměstka hejtmána Jihomoravského kraje

Ing. Milana Venclíka, který na 24. zasedání Zastupitelstva Jihomoravského kraje prohlásil, že zdůvodnění, proč byla R 52 v Bruselu vyhlášena třetím nejhorším projektem z hlediska ekologie, údajně bylo, že R 52 vede přes Mikulov a Lednicko-valtický areál. Dále měl

uvést, že lidé, kteří toto tvrdí, se dostávají do velkých problémů, protože poskytují chybné informace, aniž znají alespoň základní data o území. Osoba zúčastněná na řízení žádala poskytnout informace o tom, kdy a kdo zdůvodnil vyhlášení R 52 ekologicky špatným projektem tím, že vede přes Lednicko-valtický areál. Domáhala se předání kopií dokumentů dokládajících výše uvedené tvrzení. V neposlední řadě žádala o sdělení, ze kterých dokumentů vycházel náměstek hejtmana Ing. Milan Venclík, když informoval tímto způsobem zastupitelstvo i veřejnost.

Krajský úřad Jihomoravského kraje sdělil osobě zúčastněné na řízení přípisem ze dne 4. 6. 2008, že žádost obsahově nespadá pod zákon o svobodném přístupu k informacím, nýbrž se jedná o informace o životním prostředí ve smyslu zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Z toho důvodu byla žádost předána odboru životního prostředí krajského úřadu. Následně dne 20. 6. 2008 sdělil krajský úřad osobě zúčastněné na řízení přípisem, že nemá k dispozici požadované informace, ani není povinen je mít k dispozici.

Osoba zúčastněná na řízení podala stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť oslovený povinný subjekt, tj. Rada Jihomoravského kraje, na žádost v zákonné lhůtě nereagoval. Na žádost o informace odpověděl pouze krajský úřad, což je jiný povinný subjekt. Podle zákona o svobodném přístupu k informacím jsou povinnými subjekty mj. územní samosprávné celky a jejich orgány. Rada kraje je tedy povinným subjektem ve smyslu tohoto zákona odlišným od krajského úřadu.

Krajský úřad postoupil stížnost spolu se spisovým materiálem žalovanému, který stížnost vrátil bez vyřízení zpět krajskému úřadu s odůvodněním, že požadované informace nejsou informacemi o životním prostředí, nýbrž informacemi ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, který je v gesci žalobce. Krajský úřad proto předložil stížnost k rozhodnutí žalobci, který ji však přípisem ze dne 24. 2. 2009 postoupil žalovanému. Žalovaný nato sdělil žalobci přípisem

ze dne 26. 3. 2009, že není věcně příslušným orgánem v dané věci, a proto mu vrátil spis zpět k vyřízení.

Žalobce podal kompetenční žalobu. Uvedl, že dle § 16a odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím je k vyřízení stížnosti proti postupu povinného subjektu příslušný nadřízený správní orgán. Jelikož § 20 odst. 4 téhož zákona odkazuje výslovně na § 178 správního řádu, vychází se pro určení nadřízeného správního orgánu z tohoto ustanovení. V dané věci nelze aplikovat § 178 odst. 1 správního řádu, neboť zvláštní zákonná úprava neřeší, kdo by měl rozhodnout o podané stížnosti, a proto je nezbytné postupovat dle odst. 2 téhož ustanovení. V takovém případě je určující otázka, zda se žádost o informace týká samostatné nebo přenesené působnosti, neboť dle § 20 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím se informace z oblasti přenesené působnosti povinného subjektu poskytují v přenesené působnosti. Poskytování informací nepředstavuje zvláštní veřejnosprávní agendu, která by byla plně v gesci Ministerstva vnitra, ale naopak je integrální součástí určité věcné působnosti v oblasti veřejné správy, a to v závislosti na tom, z jaké oblasti jsou informace požadovány. Uvedený materiální přístup zajišťuje, že o zákonnosti postupu povinných subjektů rozhodne věcně příslušný orgán, který je odborně vybavený a je schopen posoudit, zda má povinný subjekt povinnost disponovat určitou informací z dané oblasti veřejné správy. Opačný přístup, podle něhož by rozhodujícím kritériem pro určení nadřízeného správního orgánu bylo, že se jedná o postup dle zákona o svobodném přístupu k informacím, by znamenal, že nadřízeným orgánem by byl vždy žalobce. Takový přístup by vedl ke stavu, že by žalobce plnil vůči krajům úlohu nadřízeného správního orgánu vždy, tj. i ve vztahu k vysoce specializovaným agendám, jako je např. ochrana přírody a krajiny. Tím by byl popřen odpovědný princip, na němž jsou založeny instanční vztahy ve veřejné správě. Informace požadované osobou zúčastněnou na řízení se vztahují k působnosti Jihomoravského kraje na úseku životního prostředí, resp.

ochrany přírody a krajiny upravené zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Tento zákon svěřuje krajům a jejich orgánům celou řadu úkolů, z nichž pouze část patří do samostatné působnosti (§ 77a odst. 1). Požadované informace se nevztahovaly k žádnému z úkolů náležejících krajům v samostatné působnosti. Výstavba rychlostních komunikací je záležitostí státu, nikoliv samosprávy. Základní působností krajského úřadu v této oblasti je podávání stanovisek z pozice dotčeného orgánu ve smyslu příslušných stavebních předpisů a stanovisek v rámci výkonu svěřené přenesené působnosti na úseku ochrany přírody a krajiny [§ 77a odst. 3 písm. w) ve spojení s § 45i odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.]. Pokud krajský úřad disponuje informací, že projekt trasy rychlostní silnice R 52 byl vyhodnocen jako třetí nejhorší ekologický projekt, jedná se o informaci související s výkonem přenesené působnosti coby orgánu ochrany přírody. Jelikož se požadované informace týkají výkonu přenesené působnosti na úseku ochrany přírody a krajiny, vyřizoval kraj tuto žádost s ohledem na § 20 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím v přenesené působnosti. Nadřízeným správním orgánem je dle § 178 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 19 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, žalovaný. Do jeho věcné působnosti totiž spadá ochrana přírody a krajiny (shodně § 79 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny).

Žalovaný ve vyjádření k žalobě souhlasil se žalobcem v tom, že vyřizování žádostí o informace je součástí výkonu té působnosti, již se týkají. Požadovanou informaci je třeba zařadit nejen do určité věcné oblasti výkonu veřejné správy, ale též určit, zda se jedná o samostatnou, či přenesenou působnost. Posledně uvedené hledisko žalobce přehlíží. Podle žalovaného žalobce nesprávně interpretuje, jakých informací se osoba zúčastněná na řízení domáhá. Předmětem žádosti byly informace o „nějaké soutěži v Bruselu o ekologicky prospěšné a ekologicky špatné projekty“; pořádání této soutěže však není z povahy věci výkonem přenesené působnosti

svěřené orgánům kraje. Lze důvodně předpokládat, že „projekt R 52“ do předmětné soutěže nepřihlásil kraj, ale určitý subjekt zveňčil. Podkladem soutěže pravděpodobně nebyly oficiální dokumenty vztahující se k výkonu státní správy při plánování a přípravě výstavby R 52, jelikož z nich je objektivně zjistitelné, že R 52 nevede přes Mikulov ani Lednicko-valtický areál. Dle názoru žalovaného se nejedná o informaci vztahující se k působnosti povinného subjektu podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Z toho vyplývá, že pokud orgán kraje (rada kraje) disponuje informací týkající se dané soutěže, jistě to není z titulu výkonu přenesené působnosti na úseku ochrany přírody a krajiny. Informací o tom, z čeho náměstek hejtmána při svém vystoupení vycházel, může disponovat pouze on sám, resp. rada kraje. Informace se jednoznačně týká činnosti rady kraje jako výkonného orgánu kraje v oblasti samostatné působnosti.

Žalobce v replice přitakal žalovanému, že požadované informace přímo nesouvisí s výkonem státní správy, nicméně se podle něj jedná o informace související s výkonem přenesené působnosti kraje. Informace o hodnocení projektu R 52 jinými subjekty mají nepochybně vztah k jeho realizaci, která náleží do výkonu přenesené působnosti. Současně mají tyto informace úzký vztah k hodnocení projektu z hlediska jeho dopadů na životní prostředí, což je opět výkon státní správy. Zákon o svobodném přístupu k informacím nepožaduje, aby příslušná informace beze zbytku spadala do určité působnosti povinného subjektu, anebo vznikla výkonem takové působnosti. Naopak postačuje existence prokazatelného vztahu dané informace k působnosti povinného subjektu.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že příslušné vydat rozhodnutí o stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti postupu Rady Jihomoravského kraje při vyřizování žádosti o poskytnutí informací podané dne 24. 5. 2008 ve věci projevu náměstka hejtmána Jihomoravského kraje Ing. Milana Venclíka na 24. zasedání Zastupitelstva Jihomoravského kraje týkajícího se hodnocení plánované trasy rychlostní silnice R 52 v Bruselu je Ministerstvo vnitra.

Z odůvodnění:

(...)

VI.**Určení orgánu příslušného rozhodnout o stížnosti**

[25] Osoba zúčastněná na řízení podala stížnost dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím na postup povinného subjektu při vyřizování žádosti o poskytnutí informací. O stížnosti rozhoduje nadřízený orgán (§ 16a odst. 4 téhož zákona). Dle § 20 odst. 4 se na postup podle zákona o svobodném přístupu k informacím použije § 178 správního řádu.

[26] Systematikou § 178 správního řádu, ve znění účinném do 30. 6. 2009, se tento soud zabýval již opakovaně (rozsudek NSS ze dne 31. 12. 2007, čj. Komp 1/2007-54, č. 1518/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 22. 2. 2008, čj. Komp 4/2006-103, či ze dne 17. 6. 2009, čj. Komp 4/2009-23). Vložil, že § 178 odst. 2 správního řádu je nutno chápat jako speciální pravidlo ve vztahu k odstavci 1 téhož ustanovení, nikoliv jako pravidlo subsidiární. V takto nastaveném právním rámci byla podána stížnost osoby zúčastněné na řízení a založena věcná příslušnost orgánu povolného k rozhodnutí o stížnosti. Rovněž za této právní situace vznikl předmětný kompetenční spor. V jeho průběhu však byl § 178 správního řádu novelizován zákonem č. 7/2009 Sb. s účinností od 1. 7. 2009. V důsledku této novelizace je nutno považovat výše shrnuté judikatorní závěry ohledně systematiky § 178 správního řádu za překonané. Správní řád nyní výslovně stanoví, že dle § 178 odst. 2 se postupuje pouze tehdy, pokud nelze nadřízený správní orgán určit dle odstavce 1 téhož ustanovení. Pravidlo obsažené v § 178 odst. 2 správního řádu se tak stalo subsidiárním ve vztahu k pravidlu obsaženému v odstavci 1 téhož ustanovení.

[27] Nejvyšší správní soud tak musel v situaci, kdy v průběhu kompetenčního sporu došlo ke změně relevantní právní úpravy, vážit, jaký má tato změna vliv na právní posouzení sporu. Vycházel přitom z § 100 odst. 1

s. ř. s., dle něhož soud rozhoduje v řízení o kompetenční žalobě dle právního stavu, který zde je v době jeho rozhodování. Vedle toho je však nezbytné vypořádat se se zásadou *perpetuatio fori*, která se promítá do všech procesních úprav a v případě správního řádu je normativně zachycena v § 132. Pokud dojde v průběhu řízení ke změně místní příslušnosti a věcné příslušnosti co do stupně, dokončí řízení správní orgán původně příslušný, nestanoví-li zákon jinak. Zákon č. 7/2009 Sb., který novelizoval správní řád, neobsahuje žádná přechodná ustanovení.

[28] Analogickou situaci řešil již zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb. v usnesení ze dne 17. 6. 2009, čj. Konf 104/2008-7. Dospěl k závěru, že okolnostmi rozhodnými pro určení příslušnosti jsou pouze právní skutečnosti, s nimiž právní úprava spojuje důsledky ve vztahu k určení příslušnosti. Touto okolností však není právní úprava jako taková. Pokud tedy dojde ke změně právní úpravy týkající se určení věcné příslušnosti, tak se zásada *perpetuatio fori* neuplatní. V této situaci je pak rozhodné pouze to, zda zákon, jímž ke změně právní úpravy došlo, řeší další postup v zahájených řízeních prostřednictvím přechodných ustanovení. Při absenci přechodných ustanovení přechází ke dni účinnosti změny právní úpravy působnost vést řízení na orgán, který je v dané věci příslušný dle nové právní úpravy.

[29] K těmto závěrům zvláštního senátu se připojuje i kompetenční senát NSS. Dodává, že nedostatek věcné příslušnosti správního orgánu, který vydal rozhodnutí, má za následek jeho nicotnost (§ 77 odst. 1 správního řádu). Zásadně proto bude platit, že pokud pozbude správní orgán v průběhu správního řízení (včetně řízení o opravných prostředcích) svoji věcnou příslušnost v důsledku změny právní úpravy a nestanoví-li přechodná ustanovení, že se zahájená řízení dokončí dle dosavadních předpisů, nesmí původně věcně příslušný správní orgán vydat rozhodnutí ve věci. V zahájených správních řízeních pokračuje správní orgán, kterému svěřuje věcnou působnost nová právní úprava. Obdobné úvahy lze vysledovat v nálezu Ústavní

ho soudu sp. zn. III. ÚS 429/2000 ze dne 19. 4. 2001 (N 64/22 SbNU 71). Na podkladě těchto východisek dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že při posuzování předmětného kompetenčního sporu je nezbytné aplikovat § 178 správního řádu, ve znění zákona č. 7/2009 Sb.

[30] Při určování nadřízeného správního orgánu příslušného k vydání rozhodnutí o stížnosti osoby zúčastněné na řízení tak Nejvyšší správní soud nejprve aplikoval pravidlo obsažené v § 178 odst. 1 správního řádu. Podle něj je nadřízeným správním orgánem ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.

[31] Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), stanoví v § 92 odst. 1, že při výkonu přenesené působnosti jsou orgány územní samosprávy podřízeny příslušnému ministerstvu. Příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány kraje, přezkoumávají rozhodnutí vydaná orgány kraje na úseku přenesené působnosti ve správním řízení a kontrolují výkon přenesené působnosti orgány kraje na svěřeném úseku (§ 92a krajského zřízení). Ačkoliv se při rozhodování o stížnosti dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím nepostupuje dle správního řádu, a tudíž nelze aplikovat § 92a písm. a) krajského zřízení, nemění to nic na tom, že orgány kraje jsou podřízeny v oblasti přenesené působnosti jednotlivým ministerstvům v závislosti na odvětvovém principu výkonu státní správy a jejich činnost v této oblasti podléhá doзору (kontrolle) ze strany příslušných ministerstev.

[32] Pokud se týká samostatné působnosti krajů, ve vztahu k ní stanoví § 94 odst. 1 krajského zřízení, že k přezkoumávání rozhodnutí o právech a povinnostech fyzických a právnických osob je příslušné Ministerstvo vnitra. I když v případě stížnosti dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím nelze hovořit o přezkoumávání rozhodnutí, přesto tato skutečnost nevylučuje aplikaci § 94 odst. 1 krajského zřízení. Stížnost dle

§ 16a zákona o svobodném přístupu k informacím totiž přichází v úvahu v mimořádných situacích, k nimž by vůbec nemělo docházet. Pokud by orgán kraje postupoval při vyřizování žádosti o poskytnutí informace v souladu se zákonem, buď by informaci poskytl (§ 14 zákona o svobodném přístupu k informacím), nebo by vydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 15 téhož zákona). V případě vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti by nebylo pochyb o aplikaci § 94 odst. 1 krajského zřízení. I když je stížnost dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím opravným prostředkem *sui generis* (nesměruje proti rozhodnutí, nýbrž proti postupu povinného subjektu), měl by být způsob určení nadřízeného orgánu totožný. Bylo by zjevně nesmyslné, aby o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti rozhodoval jiný orgán než v případě stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace.

[33] Z výše uvedeného plyne, že při aplikaci § 178 odst. 1 správního řádu na činnost orgánů kraje je třeba rozlišovat, zda orgány kraje rozhodují v samostatné působnosti či v přenesené působnosti. V prvním případě je nadřízeným správním orgánem vůči orgánům kraje Ministerstvo vnitra, v druhém případě věcně příslušné ministerstvo, do jehož oboru působnosti náleží daný úsek státní správy.

[34] Soud se tedy musel dále zabývat otázkou, zda se požadované informace týkají samostatné, či přenesené působnosti orgánů kraje. Zákon o svobodném přístupu k informacím uvádí v § 20 odst. 6, že informace týkající se přenesené působnosti územně samosprávného celku se poskytují rovněž v přenesené působnosti. Z toho vyplývá, že informace týkající se samostatné působnosti poskytují povinné subjekty v samostatné působnosti. Totéž dovodila i judikatura ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím ve znění před novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. (např. rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2007, čj. 4 As 56/2006-45, ve věci Ekologický právní servis). Ostatně v tomto panuje mezi žalobcem i žalovaným shoda.

[35] Krajské zřízení svěčuje do samostatné působnosti kraje záležitosti, které jsou

v zájmu kraje a občanů kraje, nejde-li o přenesenou působnost (§ 14 odst. 1). Do samostatné působnosti dále patří zejména záležitosti uvedené v § 11, § 35, § 36 a § 59 (pravomoci rady kraje a zastupitelstva kraje, ukládání pokut za porušení právního předpisu kraje), s výjimkou vydávání nařízení kraje, a další záležitosti, které do samostatné působnosti svěří zákon (§ 14 odst. 2). Pro rozhraničení samostatné a přenesené působnosti kraje je klíčové pravidlo obsažené v § 4, dle něhož platí, že činnost patří do samostatné působnosti kraje, pokud zvláštní zákon nestanoví, že jde o působnost přenesenou.

[36] Požadované informace se přímo týkají vystoupení náměstka hejtmána Jihomoravského kraje Ing. Milana Venclíka na 24. zasedání zastupitelstva kraje. Osoba zúčastněná na řízení se domáhá označení dokumentů, z nichž náměstek hejtmána při svém projevu vycházel, a jejich zpřístupnění. Vzhledem k interpelačnímu charakteru této žádosti o informace je samozřejmě na posouzení povinného subjektu, resp. nadřízeného orgánu, zda se vůbec jedná o informace, na něž se vztahuje zákon o svobodném přístupu k informacím. To však nemění nic na tom, že i kdyby snad tyto informace nepodléhaly uvedenému zákonu, je nezbytné o žádosti rozhodnout procesním postupem předvídaným tímto zákonem. Pouze pak je umožněn řádný přezkum postupu povinného subjektu ze strany nadřízeného orgánu a soudů (viz rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2009, čj. 2 As 44/2008-72, ve věci Ekologický právní servis).

[37] Náměstek hejtmána je členem rady kraje. Rada je výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti. Ve věcech přenesené působnosti může rada rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon (§ 57 odst. 1 krajského zřízení). Rada kraje je tedy smíšeným orgánem. Obecně lze říci, že složka samostatné působnosti převažuje nad složkou přenesené působnosti. Soud rozhodující o kompetenčním sporu není dostatečně uzpůsoben k tomu, aby posoudil, zda povinný subjekt disponuje požadovanými informacemi a jakou cestou tyto informace obdržel (k čemuž ho nabádá zejména argumentace žalobce), či

zda má ze zákona povinnost mít tyto informace k dispozici. Soud může jen stěžejí s jistotou určit, z titulu jaké funkce a působnosti čerpal náměstek hejtmána své informace, na jejichž podkladě následně formuloval své vyjádření na zasedání zastupitelstva kraje. Hodnocení těchto skutečností ostatně není smyslem kompetenčního sporu, nýbrž otázkou věcného posouzení postupu povinného subjektu. K tomu může být tento soud povolán teprve v eventuálním řízení o kasační stížnosti.

[38] Soud se proto mohl nyní při rozhodování kompetenčního sporu přidržet pouze objektivních hledisek, jež mají vztah k požadovaným informacím. V prvé řadě to je postavení náměstka hejtmána vůči zastupitelstvu kraje a charakter jemu svěřené působnosti. Osoba zúčastněná na řízení ve své žádosti o poskytnutí informací sdělila, že se jedná o proslov náměstka hejtmána na zasedání zastupitelstva kraje. Jak již soud uvedl, rada kraje, jejímž členem je náměstek hejtmána, představuje exekutivní orgán kraje, který je odpovědný zastupitelstvu jakožto přímo volenému orgánu kraje. Tento vztah odpovědnosti se týká ovšem toliko výkonu samostatné působnosti (§ 57 odst. 1 krajského zřízení). Rada kraje neodpovídá zastupitelstvu za výkon přenesené působnosti. Během zasedání zastupitelstva tedy dochází ke kontrole výkonu samostatné působnosti radou kraje. Členové zastupitelstva mají za tím účelem právo vznášet dotazy, připomínky a podněty na hejtmána, jeho náměstky a další členy rady (čl. 25 Jednacího řádu Zastupitelstva Jihomoravského kraje). Ačkoliv by se tedy dalo předjímat, že informace podané náměstkem hejtmána na zasedání zastupitelstva kraje se z povahy vztahů mezi radou a zastupitelstvem týkají samostatné působnosti, nelze na základě tohoto kritéria činit žádné dalekosáhlé závěry. Bylo by totiž zjevně nesmyslné tvrdit, že jakákoliv informace, která zažní od členů rady kraje na zasedání zastupitelstva, je součástí výkonu samostatné působnosti.

[39] Druhým hlediskem je předmět, jež se žádost o informace týká. Tímto předmětem je vedení trasy rychlostní silnice R 52 (přes Lednicko-valtický areál a Mikulov). Ža-

lobce ve svém návrhu uvádí, že se tato matérie týká přenesené působnosti kraje na úseku ochrany přírody a krajiny. Soud nikterak nezpochybňuje, že k záměru vybudovat rychlostní silnici podává stanovisko i krajský úřad coby orgán ochrany přírody, stejně jako povoluje případné výjimky z ochranných podmínek dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Tyto činnosti jsou přitom součástí přenesené působnosti kraje. Umístění záměru v území má však svůj původ v jiné oblasti veřejné správy, a sice územním plánování. Na úrovni kraje se pořízují zásady územního rozvoje, v nichž se mj. vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu, zejména plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby [§ 36 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Zásady územního rozvoje vydává zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti [§ 7 odst. 2 písm. a) stavebního zákona]. Trasa rychlostní silnice R 52 je v současné době vymezena v územním plánu vyššího územního celku Břeclavsko. Jedná se o nástroj územního plánování upravený zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Rovněž územní plán byl schválen krajem v samostatné působnosti (§ 29 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb.). Otázka vytýčení trasy rychlostní silnice je tedy v první řadě záležitostí územního plánování (územního plánu vyššího územního celku), které spadá

do samostatné působnosti kraje. Případná navazující řízení, stejně jako stanoviska orgánu ochrany přírody, která představují výkon přenesené působnosti, jsou z tohoto pohledu podružnými akty.

[40] Konečně třetím hlediskem je nastavení poměru mezi samostatnou a přenesenou působností v platném krajském zřízení. Jak soud již uvedl, platí, že není-li zákonem stanoveno jinak, vykonává kraj svěřené úkoly v oblasti samostatné působnosti (§ 4 krajského zřízení). Jestliže tedy nelze jednoznačně seznat přímou souvislost mezi požadovanými informacemi a některým z úkolů svěřených orgánům kraje do přenesené působnosti, pak nezbyvá než uzavřít, že se může jednat pouze o informace týkající se samostatné působnosti.

[41] Soud dospěl po posouzení všech tří výše prezentovaných hledisek (viz body [38] až [40] shora) k závěru, že informace požadované osobou zúčastněnou na řízení mohou náležet toliko do oblasti samostatné působnosti kraje. Poskytování těchto informací je proto rovněž výkonem samostatné působnosti. Orgánem nadřízeným povinnému subjektu je dle § 178 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 94 odst. 1 krajského zřízení Ministerstvo vnitra, které je věcně příslušné k rozhodnutí o stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti postupu rady kraje při vyřizování podané žádosti o poskytnutí informací.

2022

Cl: podmínky uznání jiných rovnocenných dokladů při žádosti o vývozní náhradu

k čl. 49 odst. 3 nařízení Komise (ES) č. 800/1999, kterým se stanoví společná prováděcí pravidla k režimu vývozních náhrad pro zemědělské produkty*)

Pojem „okolností, na které nemá vývozce vliv“ [čl. 49 odst. 3 nařízení Komise (ES) č. 800/1999] je širší než pojem „vyšší moc“. Žádost o uznání jiných rovnocenných dokladů podle zmíněného ustanovení tak bude důvodná nejen tehdy, pokud předložení kontrolního výtisku formuláře T5 prokazujícího výstup z celního území Společenství zmařila vyšší moc, ale i v případě, že předložení formuláře bylo znemožněno nesprávným postupem dopravce konajícího v dobré víře. To, zda vý-

*) S účinností od 6. 8. 2009 nahrazeno nařízením komise (ES) č. 612/2009 ze dne 7. července 2009, kterým se stanoví společná prováděcí pravidla k režimu vývozních náhrad pro zemědělské produkty.

vozce měl či mohl mít vliv na jednání dopravce v daném případě, je třeba vždy zkoumat v konkrétním kontextu obchodního případu.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2009, čj. 5 Ca 358/2006-30)

Věc: Společnost s ručením omezeným NAMARA proti Ministerstvu zemědělství o vývozní náhradu.

Dne 15. 2. 2006 podala žalobkyně ke Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu (dále jen „fond“) žádost o uznání dokladů jako rovnocenných pro příznání náhrady (subvence) při vývozu zboží z celního území Společenství; k žádosti připojila vnitrostátní celní doklad (JSD) potvrzený celním úřadem odesláním a celním úřadem určení, doklady T5 potvrzené celním úřadem odesláním, zprávy celního úřadu v Hamburku, podle nichž bylo zboží vyvezeno z Hamburku námořní cestou a celní úřad označil ohlášení vývozu na zadní straně razítkem dokumentujícím uzavření vývozního procesu, a dále originály celních dokladů z cílových zemí dodání prokazující dodání vyvezeného zboží příjemcům a proclení vyvezeného zboží u příjemců.

Rozhodnutím z 30. 3. 2006 fond nevyhověl žádosti žalobkyně o uznání jiných rovnocenných dokladů dle čl. 49 odst. 3 nařízení Komise (ES) č. 800/1999 (dále jen „nařízení“) náhradou za nepotvrzený kontrolní výtisk T5 u vývozu uskutečného 21. 9. 2004. Jelikož žalobkyně podala žádost až během šesti měsíců následujících po uplynutí dvanáctiměsíční lhůty, počítané ode dne přijetí vývozního prohlášení, měl být ve věci použit čl. 50 odst. 2 první pododstavec nařízení. I v takovém případě však měla žalobkyně splnit podmínky stanovené v čl. 49 odst. 3 nařízení. Bylo věci žalobkyně, aby si zajistila kontrolu nad předložením vyváženého zboží celnímu úřadu určení, včetně řádného a včasného plnění veškerých stanovených celních formalit při vývozu zboží a jeho propuštění z celního území Společenství. Pokud žalobkyně připustila, aby přepravce a jím zmocněné osoby porušily svým nakládáním se zbožím v přístavu stanovený způsob odbavování celního zboží při vývozu, nemůže pak jako vývozce s úspěchem tvrdit, že neměla vliv na vznik okolnosti, v jejímž důsledku pak německé celní orgá-

ny nepotvrdily příslušný kontrolní výtisk T5 pro tento vývoz.

Ze správního spisu je patrný i obsah písemností adresovaných Celním úřadem Hamburk žalobkyni a fondu. V přípisu z 19. 8. 2004, vztahujícím se k dřívějším vývozům, celní úřad žalobkyni upozornil na to, že při zamýšleném vývozu z volné zóny Hamburk musí být zboží fyzicky předloženo celnímu úřadu bez vyzvání, a současně musí být předložen formulář T5.

Žalovaný svým rozhodnutím z 18. 9. 2006 zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí vydanému fondem v I. stupni a toto rozhodnutí potvrdil, aniž se vyjádřil k tomu, proč se ve svých dřívějších rozhodnutích neztotožnil se závěry fondu.

Žalobkyně rozhodnutí žalovaného napadla žalobou k Městskému soudu v Praze. Podle ní žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že nemohl přihlédnout k vlastnímu obsahu odvolání, protože žalobkyně při podání žádosti o uznání jiných rovnocenných dokladů nedodržela stanovené lhůty. Žalovaný se tak vůbec nezabýval skutkovými okolnostmi, které způsobily, že žalobkyně nedala kontrolní výtisk T5. Přitom v podobných skutkových okolnostech o něco dříve žalovaný rozhodl, že důvody uváděné žalobkyní jsou právně relevantní. Žalobkyně trvá na tom, že okolnosti, kvůli nimž v této věci nedošlo k potvrzení kontrolního výtisku T5, nelze přičíst k tíži žalobkyně. Zboží patřící žalobkyni bylo dopraveno tahačem do přístavu Hamburk. Přepravce, který pro žalobkyni obstarával přepravu, ve snaze zamezit možnosti ztráty a co nejlépe zajistit potvrzení dokladu T5 (který má vývozce předložit při žádosti o uvolnění subvence) doručil příslušné doklady hamburskému celnímu úřadu jako doporučenou zásilku. V době, kdy celnímu úřadu byly doručeny doklady JSD a T5, však již bylo zboží

vyvezeno z celní zóny v Hamburku námořní cestou; při potvrzení těchto dokladů tak již nebylo možné fyzicky předložit zboží ke kontrole. Doklad JSD přitom celnice potvrdila. Jednalo se tedy o zcela mimořádnou situaci vzniklou tím, že zboží a doklady k němu byly předloženy celnímu úřadu odděleně, a doklady navíc opožděně; to však nelze přičíst k tíži žalobkyně. Žalobkyně prokázala, že zboží opustilo celní území Společenství, bylo doručeno zákazníkům v Saúdské Arábii a Spojených arabských emirátech, a tam bylo proceleno. Nepředložení kontrolního výtisku T5 se tak jeví jako administrativní formalita, pro jejíž nesplnění však žalobkyně neobdrží očekávané náhrady. Žalobkyně proto navrhla, aby Městský soud v Praze zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí jemu předcházející a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. K žalobě připojila kopie čtyř rozhodnutí žalovaného vydaných 26. 7. 2006; žalovaný jimi zrušil rozhodnutí fondu, kterými nebylo vyhověno žádostem žalobkyně ve skutkově obdobných případech, s názorem, že předložené doklady jsou ve svém souhrnu doklady rovnocennými ve smyslu čl. 49 odst. 3 nařízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě zdůraznil, že určující pro přiznání náhrad není to, že zboží bylo vyvezeno mimo území Společenství, a podstatné ani není, zda byla žádost o uznání jiných rovnocenných dokladů podána ve lhůtě dvanácti měsíců ode dne přijetí vývozního prohlášení, nebo ve lhůtě osmnácti měsíců. Správní orgány zkoumají pouze to, zda žalobce splnil podmínky čl. 49 odst. 3 nařízení, a to se v tomto případě nestalo. Pokud žalobce svěřil celní odbavení zboží přepravci, vzal tím na sebe i riziko, že nemusí být dodržen stanovený způsob předložení a kontroly zboží. Výklad, podle něž se vývozce svěřením zboží dalšímu subjektu zbavuje svého vlivu na postupy při odbavení zboží, je neodůvodněně rozšiřující; případná zanedbání povinností ze strany přepravce mohou být řešena výhradně v rámci smluvního vztahu mezi přepravcem a vývozcem. Konečně žalovaný poznamenal, že se vůbec nezabýval během lhůt pro podání žádosti, a naopak věcně zkoumal otázku splnění podmínek podle čl. 49

odst. 3 nařízení. Žalovaný proto navrhl, aby žaloba byla zamítnuta. Ke svým dřívějším rozhodnutím z 26. 7. 2006 pak žalovaný při soudním jednání podotkl, že byla vydána v době, kdy čeští vývozci teprve začínali využívat možnosti žádat náhrady; žalovaný proto tehdy ještě nevykládal příslušné ustanovení tak přísně.

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

Z odůvodnění:

(...) Článek 49 odstavec 3 nařízení stanoví, že: „*Pokud kontrolní výtisk T5 nebo případně vnitrostátní doklad prokazující výstup z celního území Společenství není vrácen úřadu odesláni nebo ústřednímu orgánu do tří měsíců od jeho vydání následkem okolností, na které nemá vývozce vliv, může tento vývozce podat příslušnému orgánu odůvodněnou žádost o uznání jiných rovnocenných dokladů.*“ Spor mezi žalobkyní a žalovaným spočívá v různém výkladu formulace „*okolností, na které nemá vývozce vliv*“ (*circumstances beyond the control of the exporter, circonstances non imputables à l'exportateur*). Žalovaný tvrdí, že za takovou okolnost nemůže být považováno jednání dopravce, který nedbal na splnění všech povinností uložených nařízením; žalobkyně se naopak domnívá, že takový výklad je s ohledem na konkrétní okolnosti případu příliš přísný.

Soud dává v tomto sporu za pravdu žalobkyni. Podle žalovaného je pochybení dopravce výlučně otázkou soukromoprávní mezi ním a žalobkyní; tím však v podstatě vylučuje z okruhu „*okolností, na které nemá vývozce vliv*“ jakýkoli „*lidský faktor*“ a klade tyto okolnosti na roveň institutu vyšší moci. Takový výklad ale není namístě už s ohledem na to, že samotné nařízení tyto instituty rozlišuje. O „*vyšší moci*“ (*force majeure* v anglickém i francouzském znění), která způsobila to, že vývozce nemohl dodržet lhůtu; že produkt dostal jiné místo určení, než pro které byla vydána licence; že byl produkt zničen při přepravě; že nemohly být předloženy doklady a podobně, se nařízení zmiňuje například

v článku 7 odst. 4, v článku 19 odst. 3, v článku 20 odst. 3, v článku 25 odst. 1, v článku 49 odst. 2 a v článku 51 odst. 3 písm. a); pouze na jediném místě, a to právě v článku 49 odst. 3, se v nařízení vyskytuje pojem „*okolnosti, na které nemá vývozce vliv*...“. Jakkoli soud nepřehlédl argumentaci žalovaného, podle níž je věcí vývozce, aby zajistil řádný postup ze strany dopravce, a též jeho poukaz na § 617 obchodního zákoníku, podle něž je dopravce povinen provést přepravu do místa určení s odbornou péčí, nelze opomíjet rozdílnost těchto dvou pojmů.

„*Vyšší moc*“ je tradičním termínem s relativně ustáleným obsahem a nařízením tento pojem zná a hojně jej užívá – i při formulaci pravidel obdobných pravidlu, podle něž při podávání žádosti o uznání jiných rovnocenných dokladů postupovala žalobkyně. Z použití jiného pojmu (*okolnosti, na které nemá vývozce vliv*) ve stejném právním předpisu nelze dovodit jiný závěr než ten, že takový pojem nemá být s pojmem vyšší moci ztotožňován. Rozsah tohoto pojmu je pak nevyhnutelně širší než rozsah pojmu vyšší moc: ta totiž zahrnuje pouze jevy, které nelze lidským konáním odvrátit. Má se zde na mysli lidské konání v nejobecnějším slova smyslu – tedy nikoli konání určité osoby, smluvní strany, účastníka řízení a podobně, nýbrž konání, které je obecně v lidských silách. Naproti tomu článek 49 odst. 3 nařízení výslovně označuje „*vývozce*“ jako konkrétní osobu; to, zda tato konkrétní osoba mohla či nemohla ovlivnit či kontrolovat okolnosti vývozu, resp. zda jí všechny tyto okolnosti lze přičíst, je určujícím kritériem pro úspěch žádosti o uznání jiných rovnocenných dokladů.

Při výkladu čl. 49 odst. 3 je tedy třeba brát v úvahu konkrétní okolnosti daného případu a zhodnotit, v jaké míře vůbec mohl vývozce ovlivnit, že při vývozu zboží budou splněny všechny předepsané postupy. V projednávané věci má soud za to, že okolnosti, k nimž při vývozu došlo, byly mimo vliv žalobkyně, a byly tak naplněny předpoklady pro to, aby fond vyhověl žádosti žalobkyně o uznání jiných rovnocenných dokladů. Pochybení dopravce nespočívalo v tom, že by své povinnosti plnil

nedbale, ale spíše v dobře míněné (ač nedomyšlené) snaze o co nejbezpečnější doručení dokladů celnímu úřadu určení. K takovému pochybení mohlo dojít i přesto, že žalobkyně byla o správném postupu při vývozu zboží (nutnost předložit doklad T5 současně se zbožím) poučena ze strany Celního úřadu Hamburk, a že třeba i dopravce byl s tímto pravidlem seznámen. Nebylo pak v moci žalobkyně, aby napravila situaci vzniklou tím, že zásilka obsahující doklady nebyla dosud celnímu úřadu doručena, kdežto zboží již muselo být naloděno.

Žalovaný k tomu namítal, že pokud by přijal výklad zastávaný žalobkyní, znamenalo by to, že by z vývozce byla předem snata odpovědnost za dodržení všech pravidel vývozu pro případ, že své zboží svěřuje dopravci jako osobě od něj odlišné, a bylo by možno „*omluvit*“ jakékoli pochybení na straně dopravce. Tak tomu ale není. Soud v této věci hodnotil zcela konkrétní pochybení dopravce, a jak již je uvedeno výše, dovodil, že se nejedná o pochybení hrubé, ale spíše o nesprávný odhad a nešťastnou náhodu, které vývozce mohl stěží zabránit. Neznamena to, že každé pochybení dopravce je okolností, na niž nemá vývozce vliv ve smyslu čl. 49 odst. 3 nařízení: to je třeba posoudit v každém individuálním případě.

Soud přihlédl i k tomu, že pouhé dva měsíce před vydáním přezkoumávaného rozhodnutí vydal žalovaný čtyři rozhodnutí, jimiž žalobkyni ve skutkově obdobných (ne-li totožných) věcech vyhověl. Odlišnost svých přístupů vysvětlil žalovaný až ústně při jednání u zdejšího soudu; to sice poskytlo soudu určitou představu o motivaci rozhodnutí žalovaného, ale nezohjilo to fakt, že žalovaný ve stejné době rozhodl o stejné právní otázce několikrát ve prospěch žalobkyně, a poté náhle (pro účastníka překvapivě) svůj názor změnil. Přitom v oněch prvních čtyřech rozhodnutích není nijak rozebrán význam pojmu „*okolnosti, na které nemá vývozce vliv*“ a důvod, pro který žalovaný v těchto věcech takové okolnosti spatřoval. (...)

Daň z příjmů: vznik vlastnického práva k nemovitostem; daňově uznatelné náklady na tvorbu rezerv na opravy a odpisování majetku

k § 60 odst. 1 obchodního zákoníku

k § 28 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2006

k § 7 odst. 1 zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2006

I. Vlastnické právo k nemovitostem, které jsou předmětem nepeněžitého vkladu do základního kapitálu obchodní společnosti při zvýšení základního kapitálu, vzniká společnosti až vkladem vlastnického práva do katastru nemovitostí a nikoli již splacením nepeněžitého vkladu.

II. V období mezi splacením nepeněžitého vkladu a vkladem vlastnického práva k nemovitostem do katastru nemovitostí na základě písemného prohlášení dle § 60 odst. 1 obchodního zákoníku má obchodní společnost předmětné nemovitosti toliko v držbě a nikoli ve vlastnictví. V tomto období proto není obchodní společnost oprávněna uplatňovat ve vztahu k tomuto majetku daňově uznatelné náklady na tvorbu rezerv na opravy a odpisování hmotného majetku dle § 7 odst. 1 zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů, a § 28 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2009, čj. 9 Afs 70/2009-66)

Věc: Akciová společnost FINANCIAL GROUP proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Valná hromada žalobce rozhodla dne 8. 6. 2006 o zvýšení jeho základního kapitálu nepeněžitým vkladem. Předmět tohoto nepeněžitého vkladu tvořily nemovitosti. Splacení předmětného nepeněžitého vkladu bylo do obchodního rejstříku zapsáno dne 3. 10. 2006. K zápisu vlastnického práva do katastru nemovitostí ve prospěch stěžovatele došlo u některých nemovitostí s právními účinky vkladu ke dni 5. 2. 2007, u některých nemovitostí bylo vlastnické právo ve prospěch stěžovatele zapsáno s právními účinky vkladu ke dni 1. 11. 2007.

Na základě zjištění obsažených ve zprávě o daňové kontrole vyplynulo, že žalobce nebyl v roce 2006 vlastníkem předmětných nemovitostí, avšak do daňově uznatelných nákladů roku 2006 si zahrnul odpisy dlouhodobého hmotného majetku (nemovitostí) ve výši 522 462 Kč a v daňově uznatelných nákladech vykázal i tvorbu rezerv na opravu výše uvedených nemovitostí v celko-

vé výši 5 450 000 Kč. Správce daně vydal dodatečný platební výměr na daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2006 ze dne 4. 4. 2008, jímž žalobci dodatečně vyměřil daň ve výši 1 515 600 Kč.

Žalobce s uvedeným platebním výměrem nesouhlasil a podal proti němu odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 10. 2008 jako nedůvodné zamítl. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že vlastnické právo k nemovitostem, které jsou předmětem vkladu do katastru nemovitostí, se nabývá až vkladem vlastnického práva do katastru nemovitostí s právními účinky vkladu ke dni doručení návrhu katastrálnímu úřadu, a nikoli pouhým předáním nemovitostí do užívání. Pokud tedy žalobce předložil v průběhu daňové kontroly listiny, které prokazují nabytí vlastnického práva k předmětným nemovitostem až v roce 2007, pak nemohl již ve zdaňovacím období roku 2006 tvořit rezervu na opravu

těchto nemovitostí ani uplatňovat odpisy hmotného majetku. V obou případech totiž právní úprava umožňuje odepisovat majetek, resp. tvořit rezervu na opravy tohoto majetku, pouze tomu poplatníkovi, který má k tomuto majetku vlastnické právo.

Proti tomuto rozhodnutí žalobce brojil žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, v níž shodně jako v podaném odvolání namítal, že § 60 odst. 1 obchodního zákoníku, se dotýká výhradně nově zakládaných obchodních společností, do kterých jsou jako nepeněžitý vklad vkládány nemovitosti. V případě žalobce je ovšem situace odlišná, neboť se jednalo o zvýšení základního kapitálu u již existující akciové společnosti, a v takovém případě § 204 odst. 3 obchodního zákoníku odkazuje na § 60 odst. 1 téhož zákona pouze co do předepsané formy prohlášení. Žalobce namítal, že zápis vlastnického práva do katastru nemovitostí má v souzené věci pouze evidenční povahu a samotná existence zápisu nemůže být rozhodující pro to, zda se předmětné nemovitosti staly součástí základního kapitálu. Žalobce v této souvislosti uvedl, že ve smyslu § 202 odst. 5 obchodního zákoníku je zvýšení základního kapitálu účinné již okamžikem jeho zápisu do obchodního rejstříku. Je-li základní kapitál zvýšen vkladem nemovitostí, dostávají se nemovitosti do řádné držby společnosti se všemi důsledky s tím spojenými.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a dne 28. 4. 2009 ji zamítl. Krajský soud dospěl k závěru, že má-li společnost v období mezi splacením nepeněžitých vkladů předáním prohlášení dle § 60 odst. 1 obchodního zákoníku a vkladem vlastnického práva k těmto nemovitostem na základě tohoto prohlášení do katastru nemovitostí předmětné nemovitosti toliko v držbě a nikoli ve svém vlastnictví, pak není oprávněna uplatňovat jako daňově uznatelné náklady spojené s odepisováním tohoto majetku a tvorbou rezerv na jeho opravy. Pokud právní předpisy v případě tvorby rezerv i odepisování hmotného majetku vážou možnost vy-

užití těchto postupů pouze na vlastnictví hmotného majetku, pak není možno příslušná ustanovení vykládat rozšiřujícím způsobem tak, že by bylo možné vytvářet rezervy na opravy či odepisovat hmotný majetek i v případech, kdy tento majetek není ve vlastnictví daňového subjektu, ale pouze v jeho držbě.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem kasační stížnost. V úvodu kasační stížnosti nejprve shrnuje právní úpravu týkající se zvyšování základního kapitálu nepeněžitým vkladem. V této souvislosti uvádí, že valná hromada, která rozhodla o zvýšení základního kapitálu, proběhla dne 8. 6. 2006 a její rozhodnutí bylo do obchodního rejstříku zapísáno dne 18. 7. 2006. Následně po jmenování znalce, vypracování znaleckých posudků a vyhotovení smluv o upsání akcií byly nemovitosti tvořící předmět nepeněžitých vkladů odevzdány dosavadními vlastníky stěžovateli na základě písemného prohlášení. Dnem, kdy došlo k předání písemného prohlášení spolu s předáním nemovitostí (a tedy ke splacení nepeněžitých vkladů), tak akciová společnost (stěžovatel) přebírá nemovitosti do faktické i formální držby a vkladatel již není oprávněn s těmito nemovitostmi jakkoli disponovat, nadržuje je, nebere z nich užitek a ani neodpovídá za nebezpečí na nich. Dle názoru stěžovatele veškerá práva a povinnosti přecházejí na akciovou společnost okamžikem předání, a tedy se nejedná o pouhou držbu, ale o vztah vlastnický. V dané věci je sporné, zda stěžovatel mohl v takovém případě již v roce 2006 vytvářet rezervu na opravy těchto nemovitostí a některé z nich odepisovat, ačkoli k zápisu vlastnického práva k předmětným nemovitostem do katastru nemovitostí došlo až v průběhu roku 2007. Stěžovatel je přesvědčen, že pokud jsou předmětné nemovitosti součástí základního kapitálu na základě rozhodnutí rejstříkového soudu, pak není možné přijmout výklad, že stěžovatel není oprávněn o těchto nemovitostech účtovat a uplatňovat vynaložené náklady jako náklady daňové.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Kapitálové společnosti, tedy i akciová společnost, vytvářejí při svém vzniku, resp. také v průběhu svého trvání, zdroje financování vytvořením, případně zvyšováním základního kapitálu.

V akciové společnosti se základní kapitál vytváří, popř. zvyšuje upisováním akcií společnosti, tj. převzetím závazku upisovatele vložit do společnosti určitý vklad a tento vklad splatit. Upsáním akcií vzniká mezi akciovou společností a upisovatelem závazkový vztah, jehož obsahem je pohledávka akciové společnosti za upisovatelem na splacení upsaného vkladu a závazek akciové společnosti poskytnout upisovateli akcie, jejichž jmenovitá hodnota odpovídá vkladu, který akcionář do společnosti vložil, a umožňovat mu výkon práv akcionáře. Vkladem se upisovatel podílí na základním kapitálu společnosti a z účetního hlediska představují vklady do společnosti vlastní zdroj financování majetku společnosti, tzv. vlastní kapitál dle § 6 odst. 4 obchodního zákoníku.

V § 59 odst. 1, který je zařazen do dílu I. části druhé hlavy I. obchodního zákoníku, který obsahuje obecná ustanovení o obchodních společnostech, se určuje, že vkladem společníka je souhrn peněžních prostředků (peněžní vklad) nebo jiných peněží ocenitelných hodnot (nepeněžitý vklad), které se určitá osoba zavazuje vložit do společnosti za účelem nabytí nebo zvýšení účasti ve společnosti. Tato definice tedy postihuje vklady jak při založení společnosti, tak při zvýšení základního kapitálu.

Pro peněžitě vklady obchodní zákoník uvedenou definici blíže nerozvádí, naopak v případě nepeněžitých vkladů v § 59 odst. 2 tento zákon stanoví, že nepeněžitým vkladem může být pouze majetek, jehož hospodářská hodnota je zjištělná a který může společnost hospodářsky využít ve vztahu k předmětu podnikání. Výslovně obchodní zákoník v citovaném ustanovení zakazuje vklady spočívající v závazcích týkajících se provedení prací nebo v poskytnutí služeb, tj. majetkových hodnot, které jsou bezprostředně spoje-

ny s osobou vkladatele a které od něho nelze oddělit a převést na společnost. Nepeněžitým vkladem tak mohou být především věci movité či nemovité, cenné papíry, práva z průmyslového a duševního vlastnictví atd.

Nepeněžitý vklad musí být splacen před zápisem výše základního kapitálu do obchodního rejstříku. To znamená, že jedná-li se o vklad do společnosti při jejím vzniku, musí být vklad splacen před zápisem společnosti do obchodního rejstříku; jde-li o vklad na zvýšení základního kapitálu, pak musí být splacen před zápisem tohoto zvýšení do obchodního rejstříku.

V případě zakládání společnosti pro případ, že je předmětem nepeněžitěho vkladu nemovitost, musí upisovatel podle § 60 odst. 2 obchodního zákoníku předat správci vkladu písemné prohlášení o splacení vkladu spočívajícího v nemovitosti s úředně ověřeným podpisem, a to před zápisem společnosti do obchodního rejstříku. Předáním tohoto prohlášení spolu s předáním nemovitosti správci vkladu je vklad splacen. Tím ovšem není dotčen § 59 odst. 2 obchodního zákoníku, který řeší situaci, kdy na společnost nepřejde majetkové právo k předmětu nepeněžitěho vkladu, přestože se považuje za splacený (viz níže).

Obchodní zákoník dále v § 60 odst. 1, nadepsaném jako „Správa a splacení vkladů před vznikem společnosti“, výslovně stanoví, že vlastnické právo k nemovitosti, která je předmětem vkladu, nabývá společnost vkladem vlastnického práva do katastru nemovitostí na základě písemného prohlášení vkladatele s úředně ověřeným podpisem.

V případě zvýšení základního kapitálu v průběhu existence akciové společnosti lze podle § 204 odst. 3 obchodního zákoníku upsat akcie na zvýšení základního kapitálu, jen je-li to v důležitém zájmu společnosti. Zvyšuje-li se základní kapitál nepeněžitými vklady, musí představenstvo předložit valné hromadě písemnou zprávu, ve které uvede důvody upisování akcií nepeněžitými vklady a odůvodnění výše navrhovaného emisního kursu či způsobu jeho určení. Upsat akcie lze pouze těmi nepeněžitými vklady, které schvá-

lila valná hromada. Nepeněžitě vklady musí být splaceny před podáním návrhu na zápis zvýšení základního kapitálu do obchodního rejstříku.

Jestliže je předmětem nepeněžitě vkladu na zvýšení základního kapitálu nemovitost, musí upisovatel (vkladatel) podle § 204 odst. 3 obchodního zákoníku předat akciové společnosti písemné prohlášení podle § 60 odst. 1 téhož zákona před zápisem zvýšení základního kapitálu do obchodního rejstříku. Předáním tohoto prohlášení spolu s předáním nemovitosti je vklad splacen. Obchodní zákoník dále v citovaném ustanovení *in fine* stanoví, že tímto není dotčen § 59 odst. 2 a 3 obchodního zákoníku.

Podle § 59 odst. 2 věty čtvrté obchodního zákoníku, nepřejde-li na společnost majetkové právo k předmětu nepeněžitě vkladu, přestože se nepeněžitý vklad považuje za splacený, je společník, který se k poskytnutí tohoto vkladu zavázal, povinen zaplatit hodnotu nepeněžitě vkladu v penězích a společnost je povinna vrátit nepeněžitý vklad, který převzala, ledaže jej byla povinna vydat oprávněné osobě. Obchodní zákoník tak výslovně upravuje stav, kdy se nepeněžitý vklad považuje za splacený, ale na společnost z nějakého důvodu nepřejde majetkové právo k jeho předmětu. Tato právní úprava přitom dopadá jak na případ vytváření základního kapitálu nepeněžitým vkladem při zakládání akciové společnosti, tak na zvýšení základního kapitálu, k němuž může dojít na základě rozhodnutí valné hromady v průběhu existence společnosti.

Situace, kdy se nepeněžitý vklad (jehož předmětem je nemovitost evidovaná v katastru nemovitostí) považuje za splacený, avšak na společnost nepřejde majetkové právo k předmětu tohoto nepeněžitě vkladu, může nastat např. tehdy, jestliže upisovatel předal správci vkladu písemné prohlášení o vkladu nemovitosti splňující zákonem stanovené podmínky, ale ke vkladu vlastnického práva k nemovitosti do katastru nemovitostí nedojde (např. proto, že katastrální úřad vklad

vlastnického práva do katastru nemovitostí z nejružnějších důvodů nepovolí). V takovém případě je upisovatel, který se k poskytnutí takového vkladu zavázal, povinen zaplatit hodnotu nepeněžitě vkladu v penězích. Vklad, který společnost převzala, je povinna upisovateli vrátit, jen jestliže není povinna jej vydat oprávněné osobě (tj. zejména vlastníkově nebo majiteli předmětu vkladu).

Krajský soud v předmětné věci dospěl k závěru, že ačkoli to není v § 204 odst. 3 obchodního zákoníku výslovně uvedeno, i v případě zvýšení základního kapitálu akciové společnosti nepeněžitým vkladem v podobě nemovitostí podléhajících evidenci v katastru nemovitostí z obchodního zákoníku jednoznačně vyplývá nutnost vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí ke vzniku vlastnického práva společnosti. Nejvyšší správní soud se s uvedeným právním posouzením krajského soudu ztotožňuje, a to z následujících důvodů:

Vlastnické právo k nemovitostem (evidovaným v katastru nemovitostí) v souladu s § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných práv k nemovitostem, ve znění účinném pro projednávanou věc, vzniká vkladem vlastnického práva do katastru nemovitostí, pokud občanský zákoník nebo jiný zákon nestanoví jinak. Dle § 2 odst. 3 zákona č. 265/1992 Sb. právní účinky vkladu vznikají na základě pravomocného rozhodnutí o jeho povolení ke dni, kdy návrh na vklad byl doručen katastrálnímu úřadu.

Ustanovení § 33 odst. 1 písm. g) vyhlášky Českého úřadu zeměměřického a katastrálního č. 190/1996 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, a zákon České národní rady č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon)*), dále určuje, že předmětem vkladu jsou práva zapisovaná do katastru na základě prohlášení vkladatele s úředně ověřeným podpisem o vložením nemovitosti do základního jmění obchodní společnosti nebo do jiného obdobného jmění právnícké osoby (dále

* Zrušeno s účinností ke dni 1. 3. 2007 vyhláškou č. 26/2007 Sb.

jen „základní jmění“), doloženého společenskou smlouvou nebo zakladatelskou smlouvou nebo zakladatelskou listinou nebo jinou listinou s projevem vůle právnické osoby (např. usnesení valné hromady) přijmout nemovitost do svého základního jmění, a v případě zvýšení základního jmění též výpisem z obchodního nebo jiného zákonem stanoveného rejstříku dokládajícím zvýšení základního jmění.

Je tedy zřejmé, že zákon o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve spojení s prováděcí vyhláškou č. 190/1996 Sb. upravuje vklady vlastnického práva i v případě zvýšení základního kapitálu společnosti. Titulem je v takovém v případě prohlášení vkladatele dle § 60 odst. 1 obchodního zákoníku jakožto jednostranný právní úkon, který musí obsahovat jednoznačný projev vůle vkladatele vložit nemovitost do základního kapitálu společnosti a dostatečným způsobem identifikovat vkládanou nemovitost tak, aby na jeho základě mohl být povolen vklad do katastru nemovitostí. K návrhu na vklad pak musí být přiložen také výpis z obchodního rejstříku, který dokládá zápis zvýšení základního kapitálu do obchodního rejstříku, a tedy řádné splacení vkladu, k němuž musí dojít před zápisem zvýšení základního kapitálu do obchodního rejstříku (§ 204 odst. 3 věta čtvrtá obchodního zákoníku).

S výše uvedeným koresponduje také zákonná úprava obsažená v § 59 odst. 2 obchodního zákoníku, na který je v § 204 odst. 3 výslovně odkazováno. Z formulace tohoto ustanovení (§ 59 odst. 2 citovaného zákona) je možno dovodit, že vlastnické právo společnosti k nemovitostem, které jsou vkládány do základního kapitálu při jeho zvýšení, nevzniká již samotným splacením, ale až vkladem vlastnického práva do katastru nemovitostí. Obchodní zákoník v tomto ustanovení řeší situaci, k níž může dojít až do okamžiku vzniku vlastnického práva společnosti k nemovitostem, totiž že vkladatel namísto převodu vlastnického práva k nemovitostem bude nucen zaplatit hodnotu nepeněžitých vkladů v penězích (z důvodu, že na společnost nepřejde majetkové právo k předmětu vkladu) a spo-

lečnost bude nucena předmětné nemovitosti vrátit. Z dikce citovaného ustanovení, které dopadá jak na případy vytváření základního kapitálu při zakládání společnosti, tak na jeho zvýšení v průběhu existence, je tedy zřejmé, že ke vzniku vlastnického práva společnosti k vkládaným nemovitostem nedochází již okamžikem splacení vkladu, ale až okamžikem vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí. Ačkoli to tedy není v § 204 odst. 3 obchodního zákoníku výslovně uvedeno, i v případě zvýšení základního kapitálu akciové společnosti nepeněžitým vkladem v podobě nemovitostí podléhajících evidenci v katastru nemovitostí z obchodního zákoníku jednoznačně vyplývá nutnost vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí ke vzniku vlastnického práva společnosti (k tomu shodně Dědič, J.; Štenglová, I.; Čech, P.; Kříž, R. *Akciové společnosti*. 6. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 36).

V období mezi splacením nepeněžitých vkladů, tvořených nemovitostmi evidovanými v katastru nemovitostí, a vkladem vlastnického práva k těmto nemovitostem na základě písemného prohlášení vkladatele dle § 60 odst. 1 obchodního zákoníku tak má společnost předmětné nemovitosti toliko v držbě a nikoli ve vlastnictví. Teprve vkladem do katastru nemovitostí vznikne vlastnické právo společnosti k nemovitostem vkládaným do základního kapitálu, a to s právními účinky vkladu ke dni, kdy byl návrh na vklad doručen příslušnému katastrálnímu úřadu.

Pokud tedy stěžovatel ve zdaňovacím období roku 2006 nebyl vlastníkem předmětných nemovitostí, neboť právní účinky vkladu do katastru nemovitostí nastaly až v průběhu roku 2007, pak nemohl jako daňově uznatelné náklady uplatňovat rezervy na opravy hmotného majetku ani odpisy tohoto majetku. Ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 593/1992 Sb. výslovně stanoví, že rezervu na opravy hmotného majetku, která je výdajem (nákladem) na dosažení, zajištění a udržení příjmů, jehož doba odpisování stanovena zákonem č. 586/1992 Sb. je pět a více let, mohou vytvářet poplatníci daně z příjmů, kteří mají k hmotnému majetku *právo vlast-*

nické nebo jsou organizační složkou státu příslušnou hospodařit s majetkem státu anebo jsou státní organizací příslušnou hospodařit s majetkem státu, pokud tuto rezervu nevytváří nájemce, a nájemci hmotného majetku na základě smlouvy o nájmu podniku, přičemž k opravám tohoto majetku jsou smluvně písemně zavázáni. Stejně tak § 28 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb. stanoví, že hmotný majetek odpisuje poplatník, který má k tomuto majetku *vlastnické právo*, organizační složka státu příslušná hospodařit s majetkem státu a státní organizace příslušná hospodařit s majetkem státu. V následujících odstavcích (odst. 2 až 5 citovaného ustanovení) jsou dále uvedeny výjimky, kdy může hmotný majetek odpisovat i jiná osoba. Žádný z takto vyjmenovaných případů se však nevztahuje na právě posuzovanou věc.

Vzhledem k tomu, že v případě tvorby rezerv i odpisování hmotného majetku daňové předpisy vážou možnost využití těchto postupů a uplatňování daňové uznatelných nákladů pouze na vlastnictví hmotného majetku (či jiný zákonem stanovený vztah k majetku), není možno tvořit rezervy na opravy, resp. odpisovat hmotný majetek v těch případech, kdy tento není ve vlastnictví daňového subjektu, ale pouze v jeho držbě. Nejvyšší správní soud proto ve shodě se závěry krajského soudu uzavírá, že stěžovatel, který v roce 2006 nebyl vlastníkem předmětných nemovitostí, vytvářel v tomto zdaňovacím období rezervy na jejich opravy a prováděl odpisy neoprávněně a v rozporu s právní úpravou obsaženou v § 28 zákona č. 586/1992 Sb. i v § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 593/1992 Sb., ve spojení s § 24 odst. 2 písm. i) zákona č. 586/1992 Sb. (...)

2024

Daň z příjmu: výpočet příjmu spoluvlastníka

k § 9 a § 11 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2002

Nájemné se stává příjmem každého z podílových spoluvlastníků nemovitosti v okamžiku, kdy je zapláceno v souladu s ujednáním mezi nájemcem a pronajímateli či tím z pronajímatelů, který je podle dohody spoluvlastníků či podle zákona oprávněn přijímat za spoluvlastníky platby nájemného. Skutečnost, že určitý spoluvlastník fakticky nemohl disponovat se svým podílem na nájemném ve zdaňovacím období, v němž bylo zapláceno, jej nezbavuje povinnosti v tomto zdaňovacím období tento podíl podrobit zdanění daní z příjmů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, čj. 7 Afs 19/2009-57)

Prejudikatura: srov. č. 689/2005 Sb. NSS, č. 787/2006 Sb. NSS, č. 1572/2008 Sb. NSS, č. 1851/2009 Sb. NSS; č. 1917/2009 Sb. NSS a č. 1984/2010 Sb. NSS.; náleží Ústavního soudu č. 130/1996 Sb.

Věc: JUDr. Ing. Pavel P. proti Finančnímu ředitelství v Hradci Králové o daň z příjmu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce (úpadce) byl spolumajitelem ideální čtvrtiny dvou nemovitostí v Hradci Králové. Dne 1. 7. 1998 byl na jeho majetek prohlášen konkurz. Následně dne 11. 7. 2006 byla zahájena daňová kontrola daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období let 2002 až 2004. Ve zprávě o výsledku daňové kontroly ze dne 23. 4. 2007 je uvedeno, že úpadce

pronajímal v letech 2002, 2003 a do října 2004 v předmětných nemovitostech byty a nebytové prostory. Jelikož správci daně nebyla předložena žádná smlouva ve smyslu § 11 zákona o daních z příjmů, postupoval při zjištění příjmů z pronájmu předmětných nemovitostí tak, že na žalobce připadá 1/4 z celkových příjmů z pronájmu. Při výpočtu příjmů

vycházel z předložených nájemních smluv v návaznosti na evidence vedené spoluvlastnicí Janou S. a z dokladů o provedených úhradách předložených jednotlivými nájemníky. Do příjmů za rok 2002 zahrnul příjmy z pronájmu ve výši 419 387 Kč uhrazené nájemci v tomto roce, které žalobce neuvedl v daňovém přiznání, dále příjem ve výši 9 000 Kč, který zasilal pan B. na účet úpadce jako dlužné nájemné a úroky na bankovním účtu ve výši 229,63 Kč. Správce daně tak zahrnul do základu daně za rok 2002 příjem v celkové částce 428 387 Kč. Na druhé straně správce daně neuznal žalobcem uplatněné výdaje, a to částku 2 100 Kč (faktura za účetnictví), částku 2 000 Kč (faktura za znalecký posudek), které byly uplatněny dvakrát, částku 315 Kč, jež nebyla doložena žádným dokladem a u níž ani jiným vhodným způsobem nebyla prokázána její oprávněnost, a dále částku 16 500 Kč za zpracování odhadu obvyklé ceny nemovitostí, k níž správce daně uvedl, že: *„Nebylo možné jednoznačně stanovit, za jakým účelem byly tyto výdaje vynaloženy a tedy zda se jedná o výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů. DS vhodným způsobem neprokázal oprávněnost výše uvedených výdajů a jejich souvislost s pronájmem nemovitosti.“* Na základě výsledků daňové kontroly správce daně vydal dodatečný platební výměr, jímž doměřil daň z příjmů fyzických osob ve výši 107 983 Kč.

Dne 30. 4. 2007 podal žalobce proti platebnímu výměru odvolání a následně dne 31. 7. 2007 zaslal správci daně „Doplnění písemného důkazu“, které bylo postoupeno žalovanému. V něm poukázal na to, že žádnou dohodu o způsobu rozdělování zisku mezi spoluvlastníky, včetně způsobu jeho vyplácení, správce daně během kontroly nepožadoval, a současně připojil kopie prohlášení spoluvlastnice Jany S. o interní dohodě o spravování a účtování týkající se pronajímaných nemovitostí a přijímání a vyplácení příjmů, z níž vyplývá, že na její účet bude zasláno veškeré nájemné a z něj budou hrazeny bezhotevostní výdaje. Vyúčtování příjmů a výdajů pak bude odsouhlaseno všemi spoluvlastníky

a bude o tomto podepsán protokol. Následně po odsouhlasení čistého zisku z pronájmu nemovitostí bude podíl dle výše spoluvlastnického podílu zaslán na účet spoluvlastníků. Na účty bude zasilán čistý příjem, po odečtení veškerých výdajů. Žalovaný odvolání rozhodnutím ze dne 5. 6. 2008 zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 24. 11. 2008 zamítl. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že § 11 zákona o daních z příjmů reaguje na zvláštnosti spoluvlastnického vztahu a upravuje, jak se příjmy dosažené společně dvěma nebo více poplatníky z titulu spoluvlastnictví k věci nebo ze společných práv a společně výdaje vynaložené na jejich dosažení, zajištění a udržení rozdělují. Pokud žalobce namítal, že úpadce jako osoba účtující v soustavě jednoduchého účetnictví byl povinen o těchto příjmech účtovat až ve chvíli, kdy došly na účet, nelze s ním souhlasit. Nemůže být sporu o tom, že příjem, který ze spoluvlastnictví obdrží na svůj účet jeden ze spoluvlastníků, je z pohledu citovaného ustanovení ve stejném časovém období příjmem ostatních spoluvlastníků v poměru jejich podílů. Pokud se spoluvlastníci dohodnou, že jeden z nich bude příjmy přebírat a hradit související náklady, jedná za ostatní spoluvlastníky a získané příjmy a výdaje vynaložené na jejich dosažení, zajištění a udržení vykazují všichni spoluvlastníci ve stejném zdaňovacím období. Obdobně řeší § 12 zákona o daních z příjmů i vztah mezi účastníky sdružení. Žalovaný ani finanční úřad nepochybili, pokud příjmy plynoucí ze spoluvlastnictví k nemovitostem zařadili do příjmů v roce, kdy byly vykázány v účetnictví Jany S., která byla k přijímání plateb z nájmu a placení výdajů souvisejících s uvedenými nemovitostmi spoluvlastníky zmocněna. Tento postup nemůže být ovlivněn tím, jak dlouho trvalo než spoluvlastníci odsouhlasili opodstatněnost nákladů. Postup, který zvolili, byl založen na jejich vzájemné dohodě. V souvislosti s poučením o důkazní povinnosti a následcích spojených s jejím neunesením krajský soud zjistil z obsahu správního spisu, že

žalobce v průběhu daňové kontroly předložil listinné důkazy o vynaložení nákladů, které správce daně neuznal. Správce daně ani žalovaný netvrdí, že výdaje nebyly vynaloženy a mezi účastníky není sporu o tom, o jaké výdaje se konkrétně jednalo. Sporné je, jak vyplývá z odůvodnění napadeného rozhodnutí, tak i z uplatněných žalobních námitek, zda se jedná o náklady na dosažení, zajištění a udržení příjmů dosahovaných z pronájmu nemovitostí podle § 9 zákona o daních z příjmů. Jde tedy jednoznačně o posouzení těchto výdajů z pohledu § 9 a § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů. Žalobce v tomto případě může vyjádřit pouze svůj názor na posouzení toho, zda se prokázané výdaje vztahují k příjmům podle § 9 citovaného zákona, což také učinil. Námitka dovolávající se povinnosti správce daně poučit jej o následcích neunesení důkazního břemene je proto nepatřičná. Žalobce o stanovisku správce daně k jednotlivým uplatněným výdajům věděl již při seznámení se zprávou o výsledku daňové kontroly dne 23. 4. 2007 a ve vyjádření ze dne 26. 4. 2007 k nákladům uvedl, že drobné výdaje uváděné ve zprávě jsou výdaji na udržení konkursní podstaty. Netvrdil, a nenamítal to ani v žalobě, že má konkrétní důkazní prostředky, které by prokázaly, že výdaje byly vynaloženy k jiným účelům, než tvrdí žalovaný v napadeném rozhodnutí. Krajský soud k částce 2 100 Kč, která se týkala výdaje za účetnictví, uvedl, že byla zaúčtována do daňových výdajů dvakrát. Správce daně i žalovaný postupovali v souladu se zákonem, pokud opakovaně zaúčtovanou částku vyloučili. Dalším vyloučeným výdajem byla částka 2 000 Kč za zpracování změny znaleckého posudku panem Filégrem, neboť byla zaúčtována dvakrát. Žalobce ani v tomto případě neuvedl nic, čím by vyloučení této částky z výdajů zpochybnil. Pokud žalobce uvedl ohledně uplatněného výdaje ve výši 16 500 Kč za zpracování odhadu obvyklé ceny předmětných nemovitostí, že byl nutný k tomu, aby tyto mohly být v rámci konkurzního řízení zpeněženy, krajský soud je shodně s žalovaným toho názoru, že tento výdaj je výdajem na dosažení zajištění a udržení příjmů z prodeje nemovitostí ve smyslu § 10 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příj-

mů. Žalobce může tento výdaj uplatnit jako daňově uznatelný až ve zdaňovacím období, ve kterém dosáhne příjmů z prodeje těchto nemovitostí. K částce 315 Kč uplatněné jako výdaj, který se týkal ověřování, částce 3 680 Kč uplatněné jako výdaj, který se týkal ověření listin a k částkám 120 Kč a 40 Kč, které představovaly hotové výdaje notáře za ověřování, žalobce neuvedl, jaké listiny a k jakému účelu nechal ověřovat. Krajský soud proto vycházel z jeho vyjádření, že tyto výdaje byly nezbytně nutné pro zpeněžení hodnot úpadce a k činnosti správce konkursní podstaty, a uzavřel, že stejně jako v případě znaleckého posudku se tyto náklady nevztahují k příjmům podle § 9 nebo podle § 10 zákona o daních z příjmů, ale k výdajům pro zajišťování podkladů k prodeji nemovitostí. Podle krajského soudu správce daně ani žalovaný proto nepochybili, pokud je z výdajů k dosažení zajištění a udržení příjmů z pronájmu vyloučili. K žalobní námitce, že nejde-li v uvedených případech o výdaje spojené se správou majetku, musel by správce daně odpovídajícím způsobem snížit příjmy z pronájmu nemovitosti v následujících zdaňovacích obdobích, krajský soud uvedl, že není oprávněn posuzovat správnost postupu správce daně v jiných zdaňovacích obdobích.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Poukázal na to, že za daňový základ byly vzaty hrubé příjmy jiného daňového poplatníka (Jany S.) a nikoliv faktické příjmy došlé úpadci na účet správce konkursní podstaty. Přitom existovala písemná dohoda, že veškeré výdaje vynaložené na dosažení příjmů - nájemného budou odčítány nadpoloviční spoluvlastníci Janou S. v jejím účetnictví a čistý výtěžek z nájemného bude převeden stěžovateli jako správci konkursní podstaty. Tato čistá částka byla vždy řádně zdaněna. Od této částky byly odpočítávány jen odpovídající výdaje správce konkursní podstaty v souladu se zákonem č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání. Stěžovatel dále poukázal na to, že finanční úřad mu nedovolil jakýkoliv odečet, a to ať ze zákona (30 % nákladů), nebo na základě účetních dokladů. Žalovaný tak nesprávně posoudil

okamžik, kdy nastala skutečnost, která je předmětem daňové povinnosti úpadce (připsání na účet spoluvlastnice). Ke vzniku skutečnosti zakládající daňovou povinnost došlo až v okamžiku, kdy stěžovatel měl finanční výnos k dispozici reálně, tedy až když došlo k připsání na účet stěžovatele. Stěžovatel nesouhlasí s použitím formulace „*správce konkurzní podstaty znal skutečnou výši příjmů a výdajů z pronájmu*“. Samotná znalost budoucího příjmu nemůže být předmětem zdanění, pokud podnikatel vystaví fakturu a nevede podvojně účetnictví, stejně tak nemůže být předmětem daně skutečnost, že fyzická osoba zjistí, že jiný daňový subjekt je povinen mu poukázat na účet jeho výnos ze spoluvlastnického podílu. Princip skutečně obdržených příjmů používají podnikatelé neúčtující v soustavě účetnictví k daňové optimalizaci, která je v souladu se zákonem o daních z příjmů. Je naprosto běžné, že je vystavena faktura koncem jednoho zdaňovacího období a uhrazena v následném zdaňovacím období, jehož příjmem se pak stane. Pokud by zákonodárce mínil tuto možnost vyloučit, učinil by tak zcela určitě výslovně, stejně jako u daně z příjmů ze závislé činnosti. Stěžovatel poukázal i na metodický pokyn D 190 účinný pro rozhodné období, v němž nenalezl oporu pro výklad použitý žalovaným v jeho věci. K příjmům z nájemného za rok 2002 stěžovatel uvedl, že do podstaty byly uhrazeny dne 19. 5. 2003. Žalovaný podle názoru stěžovatele nerespektoval právní názor krajského soudu vyslovený v předchozím rozsudku a krajský soud tuto vadu v nyní přezkoumávaném rozsudku akceptoval. Správce daně je povinen daňový subjekt poučit o jeho důkazní povinnosti a následcích spojených s jejím neunesením. Stěžovatel má za to, že protokol o daňové kontrole je zmatečný a porušuje zásadu součinnosti a zákonnosti. Úvaha finančního úřadu, že stěžovatel neprokázal své výdaje související se správou majetku, je nekonkrétní. Stěžovatel upozornil na použití termínu „vhodný způsob“, který může být vykládán ve vztahu k jeho důkazní povinnosti velmi subjektivně a který není ani hodnocením důkazů a hodnocením splnění důkazní povinnosti a nespĺňuje požadavky § 2 odst. 3 a § 31 záko-

na č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Protokol neobsahuje zdůvodnění, proč správce daně a žalovaný učinili závěr, že předložené výdaje nejsou výdaji spojenými se správou majetku. V této souvislosti stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2004, čj. 2 Afs 44/2003-73. Pokud správce daně neuznal předložené výdaje jako výdaje spojené se správou majetku, pak měl odpovídajícím způsobem snížit příjmy z nájmu nemovitosti v následujících zdaňovacích obdobích ve smyslu § 23 odst. 4 zákona o daních z příjmů. Došlo tedy k porušení zásady zákonnosti a materiální pravdy, neboť žalovaný a finanční úřad jsou povinni využít ustanovení zákona o daních z příjmů a vyhledat i ty skutečnosti, které svědčí ve prospěch daňového subjektu. Podle stěžovatele dodatečný platební výměr byl vydán protiprávně, jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu. Byl vydán dne 24. 4. 2007 a nabyl právní moci až dne 30. 7. 2007, tedy po čtyřech a půl letech. Platební výměr za zdaňovací období roku 2002 musí nabýt právní moci nejpozději do konce roku 2006, což se nestalo. Na tuto skutečnost nemohou mít vliv ani písemnosti týkající se zahájení daňové kontroly. Stěžovatel poukázal na to, že výzva byla vydána v rozporu se zákonem o správě daní a poplatků a zákonem o daních z příjmů. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že k zahájení daňového řízení a k zachycení lhůty nepostačí pouhé doručení, ale že platební výměr musí nabýt právní moci do konce roku 2006.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že žalovaný vyložil daňovou povinnost extenzivně, v rozporu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1611/07 ze dne 2. 12. 2008 a rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Afs 48/2008. Žalovaný nedbal toho, že z daňového pohledu jde v případě spoluvlastníků o dva odlišné daňové subjekty. Interpretace provedená krajským soudem v jeho věci nemá oporu ani v zákoně, ani v odborné literatuře, neboť § 11 zákona o daních z příjmů dopadá pouze na způsob výpočtu příjmu spoluvlastníka a možnost uplatnit výdaje spojené s vlastnictvím a správou nemovitosti

v závislosti buď na smluvním ujednání, které má přednost, nebo v závislosti na výši spoluvlastnického podílu. S ohledem na dispoziční volnost spoluvlastníků, kterou jim dává občanské právo, i zákon o daních z příjmů umožňuje, aby příjmy zdaňoval jen jeden nebo někteří spoluvlastníci. Rovněž odkaz krajského soudu na § 12 zákona o daních z příjmů je nepřipadný a nezákonný, neboť nelze použít *analogii legis* ve veřejném právu v neprospěch adresáta právní normy.

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

Z odůvodnění:

(...) Protože podle § 104 odst. 4 s. ř. s. ka-sační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl, Nejvyšší správní soud nemohl přezkoumat napadený rozsudek v rozsahu stížních námitek, v nichž stěžovatel uvedl, že správce daně 1) nepřihlédl k dohodě uzavřené mezi spoluvlastníky a nesprávně stanovil rozsah příjmů a 2) neumožnil stěžovateli jakýkoliv odečet, neboť je neuplatnil v žalobě, ač tak učinit mohl.

(...)

Podle § 11 zákona o daních z příjmů se příjmy dosažené společně dvěma nebo více poplatníky z titulu spoluvlastnictví k věci nebo ze společných práv a společné výdaje vynaložené na jejich dosažení, zajištění a udržení rozdělují mezi poplatníky podle jejich spoluvlastnických podílů. Plynou-li příjmy z užívání věci ve spoluvlastnictví nebo na základě písemné smlouvy jen určitým spoluvlastníkům, rozdělují se příjmy nebo výdaje na dosažení, zajištění a udržení příjmů podle této smlouvy. Pokud nejsou příjmy a výdaje rozděleny mezi spoluvlastníky podle spoluvlastnických podílů, mohou uplatnit výdaje na ně připadající pouze v prokázané výši.

K okamžiku vzniku daňové povinnosti stěžovatele, která se týkala jeho příjmů za zdaňovací období roku 2002, Nejvyšší správní soud uvádí, že do těchto příjmů nepochyb-

ně náleží i nájemné hrazené jednotlivými nájemníky v průběhu předmětného zdaňovacího období. Toto nájemné bylo společným příjmem dosaženým spoluvlastníky pronajímaných nemovitostí. Stěžovatel nepopřel, že úpadce byl spoluvlastníkem nemovitostí, které byly pronajímány, a že nájemné bylo v průběhu roku 2002 hrazeno na účet, jež si spoluvlastníci určili. Jeho příjmem se však nájemné stalo v okamžiku, kdy je nájemníci zaslali podle nájemních smluv na příslušný účet a nikoliv v okamžiku, kdy se do jeho faktické dispozice dostal jeho podíl na tomto společném příjmu. Stěžovateli tak z titulu spoluvlastnictví pronajímané nemovitosti náležela určitá část společně dosaženého příjmu a skutečnost, že v důsledku případných problematických jednání s většinou spoluvlastníci pověřenou správou nemovitostí a vedením účetnictví (resp. evidencí příjmů a výdajů) potřebnou k vypracování daňového priznání se mu náležející část příjmu za rok 2002 dostala do faktické dispozice až v roce 2003, nemá vliv na vznik jeho veřejnoprávní daňové povinnosti týkající se společně dosaženého příjmu z pronájmu za zdaňovací období roku 2002. Stěžovatelova námitka, že v jeho případě by byl zdaněn budoucí příjem, který ještě nenastal, tak není důvodná. Příjem za rok 2002 spoluvlastníci skutečně dosáhli a tento příjem byl účtován na správcovském účtu. Lze proto učinit závěr, že stěžovateli část společně dosaženého příjmu náležela i v roce 2002, a měl proto povinnost tento příjem zdanit. Z hlediska daňového práva byl ve stejném postavení jako ostatní spoluvlastníci a v postavení jakéhokoliv vlastníka věci, který je povinen na základě zákona zdanit příjem plynoucí z vlastnictví.

Se zřetelem na výše uvedené není opodstatněný požadavek stěžovatele, že je nutné interpretovat § 11 zákona o daních z příjmů „v jeho prospěch“ v tom smyslu, že povinnost priznat a zaplatit daň za jemu náležející podíl na společně získaných příjmech vznikla až poté, co mu odpovídající část nájemného většinová spoluvlastnice zaslala. Nález Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS

1611/07*), na který se stěžovatel odvolával, se týkal situace, kdy by se nesprávnou interpretací a následnou aplikací daňových předpisů stalo „předmětem zdanění něco, co zákon za předmět daně s žádoucí mírou určitosti nepředpokládá“. Tato úvaha Ústavního soudu se vztahovala k neuplatnění osvobození od daně u převodu bytu stěžovatelky, která jej dlouhodobě po právu užívala. Princip *in dubio pro libertate* aplikovaný Ústavním soudem v citovaném nálezu je jistě základním principem při interpretaci daňového práva, avšak na případ stěžovatele nedopadá. Ustanovení § 11 zákona o daních z příjmů nevyvolává žádné pochybnosti v tom smyslu, že by z něj nevyplývala daňová povinnost nebo by byla časově posunuta až do zdaňovacího období, v němž získal daňový subjekt možnost svým příjmem disponovat, a proto nebyl důvod pro použití výkladu *in dubio pro libertate*. Poukazuje-li stěžovatel v této souvislosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Afs 48/2008 (správně čj. 8 Afs 48/2006-155 ze dne 25. 9. 2008), č. 1743/2009 Sb. NSS, je tento poukaz nepřipadný. Protože citovaný náleží Ústavního soudu na jeho věc nedopadá, nedošlo tedy k žádnému zásadnímu či překvapivému obratu v judikatuře, který by odůvodňoval jiné posouzení otázky daňové povinnosti stěžovatele.

Z obsahu dohody o správě nemovitosti, způsobu účtování a přijímání a vyplácení příjmů vyplývá, že jednotliví spoluvlastníci si nevedli evidenci potřebnou pro daňové účely související s tímto příjmem a že správou a vedením účetnictví byla pověřena většinová spoluvlastnice Jana S. Byla tedy povinna umožnit ostatním spoluvlastníkům seznámit se včas se všemi příslušnými doklady, které se týkaly správy a které byly nutným podkladem pro podání daňového přiznání spoluvlastníků, a bylo na stěžovateli, aby se právními prostředky jejich zpřístupnění domáhal u soudu. Totéž lze konstatovat o tvrzeném zdržování zaslání odsouhlasených podílů na společném příjmu z nájmu, neboť proti situaci, kdy většinová spoluvlastnice „zadržovala“ společně

získané prostředky až dva roky na svém účtu, se stěžovatel mohl účinně bránit. Neměl-li stěžovatel ve lhůtě pro podání daňového přiznání za rok 2002 fakticky k dispozici žádné podklady pro vyplnění daňového přiznání, mohl požádat o prodloužení lhůty k podání daňového přiznání (§ 40 odst. 6 věta první zákona o správě daní a poplatků). Pokud by ani takto vytvořený dodatečný časový prostor až tří měsíců nepostačoval k opatření podkladů pro zpracování daňového přiznání, měl na to správce daně upozornit a podat i přesto, na základě vlastního odhadu pravděpodobné výše daňové povinnosti založeného zejména na znalosti výše příjmů z pronájmu předmětné nemovitosti z předchozích zdaňovacích období, daňové přiznání. V případě, že by následně zjistil, že výše jeho příjmů, a tedy i daňová povinnost, měla být ve skutečnosti jiná, bylo by možné využít institut obnovy řízení nebo dodatečného daňového přiznání. Je nepochybné, že uvedené prostředky nápravy lze uplatnit pouze v určitých časových limitech, nicméně tyto jsou natolik široké, že i za velmi neobvyklého běhu věcí by zpravidla měly postačovat. Stěžovatelem namítané problémy s většinovou spoluvlastnicí však nemají vliv na vznik jeho veřejnoprávní daňové povinnosti týkající se společně dosaženého příjmu z pronájmu za zdaňovací období roku 2002.

Stěžovatel dále namítal, že správce daně neuznal uplatněné výdaje, které se měly týkat výdajů správce konkurzní podstaty v souladu se zákonem č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, aniž by to správce daně náležitě odůvodnil a aniž by v průběhu daňové kontroly splnil veškeré povinnosti součinnosti a povinnost poučovací. V rozsudku ze dne 30. 1. 2008, čj. 2 Afs 24/2007-119, č. 1572/2008 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že své důkazní břemeno daňový subjekt plní v důkazním řízení, které vede správce daně. Podle § 31 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků daňový subjekt prokazuje všechny skutečnosti, které je povinen uvádět v přiznání, hlášení a vyúčtování nebo k jejichž průkazu byl

*) Dostupný na <http://nalus.usoud.cz>.

správce daně v průběhu daňového řízení vyzván. Toto ustanovení však, jak již vícekrát potvrdil Ústavní soud (především v nálezu ze dne 24. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 38/95, č. 130/1996 Sb. a č. 33/1996 Sb. ÚS), nedává správci daně oprávnění vyzvat daňový subjekt k prokázání čehokoliv, ale pouze k prokázání toho, co tento subjekt tvrdí. V dané věci stěžovatel netvrdil, že uplatňované výdaje neuznané správcem daně souvisí s pronájmem budov (příjem podle § 9 zákona o daních z příjmů), neboť je uplatňoval v daňovém přiznání v souvislosti s příjmy podle § 7 zákona o daních z příjmů, tedy s příjmy z podnikání, a nikoliv pronájmu. Poukazoval na nutnost jejich vynaložení v souvislosti s průběhem konkurzního řízení a udržení konkurzní podstaty. K neuznání uplatňovaných výdajů, správce daně ve zprávě o daňové kontrole uvedl, že nebylo možné jednoznačně stanovit, za jakým účelem byly vynaloženy, a zda se tedy jedná o výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů. Žalovaný neuznání výdajů odůvodnil tak, že nesouvisely s pronájmem budov, ale s budoucími příjmy ze zpeněžení majetku ve zprávě správce konkurzní podstaty. K souvislosti či možnosti daňově uplatnit výdaje vztahující se k těmto budoucím příjmům však již nic nevedl. Takové odůvodnění považuje Nejvyšší správní soud za nepostačující pro jejich neuznání. V této souvislosti pak není zřejmé, proč uznal jedenkrát výdaj 2 000 Kč za znalecký posudek znalce Filégra, zatímco ostatní výdaje týkající se znaleckých posudků neuznal. Ze správního spisu také není zřejmé, zda správce daně stěžovateli během daňové kontroly sdělil své pochybnosti týkající se všech neuznaných výdajů a vyzval jej k prokázání oprávněnosti výdaje vztahujícího se k příjmu podle § 7 zákona o daních z příjmů uplatňovaného v daňovém přiznání. Nejvyšší správní soud také poukazuje na to, že závěr krajského soudu, že o stanovisku správce daně k jednotlivým uplatněným výdajům stěžovatel věděl již při seznámení se se zprávou o výsledku daňové kontroly, je nesprávný. Úvahy správce daně ve zprávě o výsledku kontroly již představují hodnocení toho, zda stěžovatel unesl či neunesl důkazní břemeno

a je nepřípustné, aby se daňový subjekt o pochybnostech správce daně dozvěděl poprvé až zároveň s vyslovením hodnocení předkládaných důkazních prostředků, aniž by mu bylo umožněno v průběhu daňové kontroly na pochybnosti správce daně reagovat a aniž by mu vůbec bylo sděleno, že správce daně nemá za prokázané, že by se uvedené výdaje vztahovaly k příjmům z pronájmu podle § 9 zákona o daních z příjmů, a že tedy, mají-li být jako výdaje uznány, musí být prokázána jejich souvislost s jinými dosaženými či očekávanými kategoriemi příjmů (k pojmu očekávaných příjmů viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, čj. 2 Afs 180/2006-64, č. 1984/2010 Sb. NSS).

Ze správního spisu tak není vůbec zřejmé, k čemu byl stěžovatel vyzván a zda byl poučen o následcích spojených s neunesením důkazního břemene. Stěžovatel v této souvislosti jak v žalobě, tak v kasační stížnosti poukazoval na to, že blíže nespecifikovaný protokol o kontrole je zmatečný a porušuje zásadu součinnosti a zákonnosti. Krajský soud se však touto žalobní námitkou vůbec nezabýval. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že žádný z protokolů o daňové kontrole není součástí správního spisu. Rozsudek krajského soudu je tak v části týkající se dodržení procesních povinností správce daně nepřezkoumatelný, neboť opomenutí přezkoumat jednu ze žalobních námitek způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz). Není tedy seznatelné, zda správce daně, a posléze žalovaný, posuzovali pouze souvislost neuznaných výdajů s pronájmem či jejich věcnou a časovou souvislost s budoucím příjmem úpadce z prodeje majetku patřícího do konkurzní podstaty či případnou souvislost se samostatnou činností stěžovatele (k samostatné ekonomické činnosti správce konkurzní podstaty viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2009, čj. 7 Afs 98/2008-112, č. 1917/2009 Sb. NSS). K argumentaci krajského soudu k těmto výdajům v tom smyslu, že se jedná

o výdaje ve smyslu § 10 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů a že si je stěžovatel může uplatnit jako daňově uznatelné až ve zdaňovacím období, ve kterém dosáhne příjmů z prodeje nemovitosti. Nejvyšší správní soud uvádí, že u výdajů vynaložených k zajištění řádného průběhu konkurzního řízení nelze bez analýzy jejich věcné a časové souvislosti s určitým zdaňovacím obdobím *a priori* dospět k závěru, že je lze uplatnit až ve zdaňovacím období, v němž je nemovitost zpeněžená. Naopak, jelikož jde o výdaje vynakládané za účelem dosažení budoucích příjmů z prodeje nemovitostí, budou, stejně jako zásadně každý jiný výdaj, daňově uplatnitelné v období, v němž byly vynaloženy. Aby však o tom mohlo být uvažováno v souvislosti s daňovými povinnostmi stěžovatele, je nutné, aby krajský soud nejprve vyřešil otázku, zda v případě výdajů souvisejících s řádným průběhem konkurzu a prodejem nemovitostí se jedná o výdaje úpadce, anebo o výdaje stěžovatele související s jeho samostatnou činností správce konkurzní postaty. Absence těchto úvah způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu v části vypořádání se s žalobní námitkou nesprávného posouzení oprávněnosti výdajů. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, uvedl, že: „Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.“

V souvislosti s neakceptací výdajů stěžovatel namítal, že pokud je správce daně neuznal, měl odpovídajícím způsobem snížit příjmy z pronájmu. Obdobnou otázku se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 16. 7. 2009, čj. 1 Afs 57/2009-83, www.nssoud.cz, z něhož vyplývá, že pokud daňový subjekt neunese důkazní břemeno podle § 31 odst. 9 zákona o správě daní a poplatků ve vztahu k výdajům zahrnutým do základu daně, nelze považovat tyto výdaje za

prokázané, a proto nemohou být pro účely stanovení základu daně odečteny od příjmů. Z povinnosti správce daně přihlížet ke všemu, co v řízení vyšlo najevo (§ 2 odst. 3 citovaného zákona), nevyplývá, že by měl správce daně při stanovení základu daně krátiť odpovídajícím způsobem výši zdanitelných příjmů. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud mimo jiné vyslovil, že: „Dle § 38g odst. 3 zákona o daních z příjmů (zákon č. 586/1992 Sb., ve znění do 31. 12. 2000) je daňový subjekt povinen uvést v daňovém přiznání všechny příjmy. Ke stanovení základu daně se od těchto příjmů odečtou výdaje na dosažení, zajištění a udržení příjmů ve výši prokázané daňovým subjektem (§ 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů). Předmětem sporu v daňovém řízení nebyla výše příjmů, ale výše prokázaných výdajů. Stěžovatel neunesl důkazní břemeno ohledně svých tvrzení vztahujících se k výdajům. Neunesení důkazního břemeno má za následek, že uplatněné výdaje nelze považovat za prokázané, a tudíž je není možno odečíst od dosažených příjmů (srov. rozsudek Nejvyššího správní soudu ze dne 22. 1. 2007, čj. 8 Afs 55/2005-74, www.nssoud.cz). Jedná se o důsledek procesního neúspěchu, který má dopad na stanovení výše daňové povinnosti. Nejvyšší správní soud samozřejmě chápe logiku věci, kterou předestírá stěžovatel v kasační stížnosti [...] Žalovaný pouze dospěl ke správnému závěru, že se stěžovateli nepodařilo prokázat, že vynaložil výdaje takovým způsobem, jak tvrdil prostřednictvím předložených účetních dokladů. Skutečnost, že žalovaný neuznal stěžovatelem tvrzené výdaje, je pouze nepříznivým důsledkem závěrů důkazního řízení. Žalovaného netíží dle § 31 odst. 8 písm. c) daňového řádu důkazní břemeno v tom směru, že by bylo jeho povinností prokázat, že údaje o určitém účetním případě jsou v účetnictví zaznamenány v rozporu se skutečností, či dokonce jakým způsobem obchody skutečně probíhaly. Břemeno tvrzení a důkazní nese výlučně daňový subjekt, správce daně prokazuje toliko důvodnost svých pochyb ohledně věrohodnosti, úplnosti, průkaznosti či správnosti účetnictví (viz rozsudek Nejvyššího správní-

ho soudu ze dne 22. 10. 2008, čj. 9 Afs 30/2008-86, a rozsudek téhož soudu ze dne 12. 4. 2006, čj. 5 Afs 40/2005-72, oba www.ns-soud.cz). Uvedené rozložení břemene turzení a důkazního břemene nelze obcházet aplikací § 2 odst. 3 daňového řádu.“ Argumentace stěžovatele, že správce daně má odpovídajícím způsobem snížit příjmy, pokud neuzná některé výdaje, tak není opodstatněná.

Namítal-li stěžovatel v kasační stížnosti, že k pravomocnému vyměření daně došlo až po čtyřech a půl letech, namítal tak v podstatě prekluzi práva správce daně pravomocně doměřit daň za toto zdaňovací období. Tuto námitku neuplatnil v žalobě, ač by bylo vzhledem k jím uváděnému uplynutí doby a odkazu na judikaturu Nejvyššího správního soudu zcela racionální a v souladu se zásadou *vigilantibus iura*, aby tak učinil. Nejvyšší správní soud proto shledal stížní námitku tak, jak ji formuloval stěžovatel, nepřipustnou.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou prekluze z úřední povinnosti a s tím související otázkou přezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, neboť byl vydán na počátku období podstatných judikatorních změn v nahlížení na přezkum této otázky správními soudy, a nemohl tak z nových náhledů na tuto problematiku ještě vycházet. Poukázat lze zejména na nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, www.nalus.usoud.cz a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009, čj. 1 Afs 145/2008-135, č. 1851/2009 Sb. NSS). Z obou těchto rozhodnutí vyplývá, že k daňové prekluzi přihlížejí soudy ve správním soudnictví *ex officio*. Musí tedy zkoumat, zda nedošlo k prekluzi práva doměřit daň i bez námitky některého z účastníků řízení. Ústavní soud v citovaném nálezu obsáhle vyložil, z jakých důvodů soudům uvedená povinnost vzniká. Podle Ústavního soudu „argumenty, na nichž je závěr o nutnosti namítnout prekluzi práva na doměření daně postaven, se opírají výlučně o text soudního řádu správního, a přehlížejí širší souvislosti, plynoucí ze systémové povahy práva, jakož i východiska, na nichž je postavena dispoziční zásada. [...] Institut prekluze využívají prakticky

všechna odvětví právního řádu [...] Ze širokého zastoupení prekluze v různých právních odvětvích vyplývají také samozřejmě obsahové rozdíly; přesto však vždy zůstávají určité znaky společné, bez nichž by již nebylo možno o prekluzi vůbec hovořit. Mezi ně lze v první řadě počítat konstrukci prekluze, založenou na dvou právních skutečnostech: na uplynutí doby a na neuplatnění práva v této době. Důsledkem prekluze je dále vždy zánik samotného subjektivního práva. Kořenně za společný rys prekluze lze považovat i to, že k ní má orgán veřejné moci přihlížet z úřední povinnosti; tento požadavek je logickým důsledkem závažnosti následků, které jsou s prekluzí spojeny. Účelem jakéhokoliv procesu nikdy není ochrana neexistujících či fiktivních práv, a proto nelze prekludovanému právu poskytovat ochranu.“ Nejvyšší správní soud pak v citovaném rozsudku uvedl, že: „Základním znakem prekluze totiž je, že její právní následky nastávají *ex lege* bez dalšího. Jedním z těchto následků pak je zánik subjektivního práva oprávněného subjektu. Pokud by tedy soudy v jimi projednávaných věcech nepřihlížely k prekluzi práva vyměřit či doměřit daň jenom proto, že prekluze nebyla účastníky řádně namítnuta, pak by poskytovaly ochranu neexistujícím právům [...] Právě uvedené nicméně nelze chápat tak, že by soudy musely v každém svém rozhodnutí z oblasti finančního práva explicitně zdůvodňovat, zda v dané věci došlo či nedošlo k prekluzi ve smyslu § 47 daňového řádu. Pokud účastník řízení prekluzi nenamítal a soud poté, co se touto otázkou zabýval, dospěl k závěru, že k prekluzi nedošlo, není nutné, aby své úvahy na dané téma v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně uváděl (obdobně ve vztahu k nicotnosti viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, čj. 1 Azs 12/2003-48, Sb. NSS 319/2004). Soud má povinnost vypořádat otázku prekluze tehdy, je-li namítána, a v případě, že sám dospěje k závěru, že k prekluzi práva skutečně došlo.“

Krajský soud za situace, kdy žalobce prekluzi nenamítá, a poté, co se touto otázkou zabývá *ex officio* a dospěje k závěru, že k prekluzi

nedošlo, nemusí své úvahy týkající se prekluze v odůvodnění rozsudku výslovně uvádět. Vzhledem k zásadním změnám týkajícím se posuzování otázky prekluze nelze však toto pravidlo aplikovat na rozsudky správních soudů nižších stupňů, které byly vydány za situace, kdy Nejvyšší správní soud jednoznačně pravidlo přezkumu *ex offio* nevyslovil, právní názory nebyly ustáleny a nebyly soudům ani účastníkům řízení známy. Jakkoliv byl tedy postup krajského soudu v době, kdy napadený rozsudek vydal (listopad 2008), v souladu s tehdejší judikaturou (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 6 Afs 25/2003-64), nelze jej vzhledem k její změně nadále akceptovat a nelze ani dovodit, že se krajský soud otázkou prekluze zabýval a implicitně vyjádřil ne-

gativní závěr. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že postup krajského soudu, který se prekluzí práva daň vyměřit či doměřit nezabýval, byl tedy z výše uvedených důvodů objektivně nezákonný (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2009, čj. 7 Afs 64/2006-128). Nejvyšší správní soud však nemůže sám posoudit, zda v dané věci došlo k prekluzi práva daň doměřit ve smyslu § 47 zákona o správě daní a poplatků, protože pokud by se touto otázkou zabýval, aniž se s ní předtím vypořádal krajský soud, nahradil by tímto postupem závěry krajského soudu a vzal by účastníkům řízení možnost obrany proti takto formulovaným právním závěrům v opravném prostředku, a tím by nepřipustným způsobem zasáhl do jejich procesních práv.

2025

Daň z převodu nemovitostí: osvobození od daně

k § 20 odst. 6 písm. e) zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákona č. 322/1993 Sb.

I. V případě, kdy je do základního kapitálu obchodní společnosti vkládán podnik či jeho část, stanoví se hodnota tohoto vkladu jako součet všech složek tvořících podnik či jeho část a odečet závazků na nich váznoucích. Tato výsledná suma pak představuje hodnotu vkladu vkládaného do společnosti. Podnik je proto nutno chápat jako celek složený z jednotlivých částí majících stejný právní režim, a to i v případě, kdy jednou z těchto částí je nemovitost.

II. Pro osvobození dle § 20 odst. 6 písm. e) zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, je proto rozhodná celková hodnota vkládaného podniku či části podniku, nikoliv hodnota jedné z jeho částí, tj. nemovitosti. Jestliže je tedy základní kapitál společnosti zvýšen o celou hodnotu vkladu (podniku) a jestliže je splněn časový test stanovený v citovaném ustanovení, je vklad podniku či jeho části od daně z převodu nemovitostí osvobozen.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2007, čj. 7 Afs 142/2006-59)

Prejudikatura: srov. č. 138/2004 Sb. NSS; č. 9/2006 Sb. NS; usnesení č. 18/2000 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 31/2000).

Věc: Společnost s ručením omezeným BARKOTEX PRAHA proti Finančnímu ředitelství v Hradci Králové o daň z převodu nemovitostí, o kasační stížnosti žalobce.

Platebním výměrem ze dne 26. 8. 2004 vyměřil Finanční úřad v Hradci Králové žalobci daň z převodu nemovitostí ve výši

1 090 625 Kč. Odvolání žalobce proti tomuto platebnímu výměru zamítl žalovaný svým rozhodnutím ze dne 4. 4. 2005.

Žalobu, kterou žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného, Krajský soud v Hradci Králové zamítl.

Proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Uvedl, že předmětem právního posouzení měla být otázka, zda dani z převodu nemovitostí podléhají ve zkoumaném případě i ty nemovitosti, které tvoří součást podniku vkládaného jako nepeněžitý vklad do základního kapitálu obchodní společnosti. Stěžovatel nesouhlasil se závěrem soudu, že, byť byl vkládán nepeněžitý vklad v hodnotě cca 1 milion Kč a o tuto částku se zvýšil základní kapitál obchodní společnosti, má uhradit daň z převodu nemovitostí, jako by vkládal nepeněžitý vklad v hodnotě cca 22 milionů. Stěžovatel rovněž upozornil na skutečnost, že jak žalovaný, tak i soud směřují pojmy převod (nemovitosti, podniku) a vklad (nemovitosti, podniku) a současně i pojmy vklad nemovitosti a vklad (části) podniku. Stěžovatel poukázal na § 20 odst. 6 písm. e) zákona č. 357/1992 Sb. a zdůraznil, že část podniku je způsobilým předmětem vkladu, a rovněž že nedošlo ke zvýšení obchodního majetku společnosti o částku, která by převyšovala částku odpovídající vlastnímu zvýšení základního kapitálu. Podnik je jeden funkční celek, který má jako celek určitou hodnotu, nelze proto uvažovat tak, že by byly vkládány pouze jeho jednotlivé složky. Protože nedošlo k zániku účasti stěžovatele na společnosti v době pěti let od vkladu, měl tento nárok na osvobození od daně z převodu nemovitostí.

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

Z odůvodnění:

Zásadní stížní námitkou stěžovatele (dále též „daňový subjekt“) je jeho nesouhlas s právním posouzením otázky předmětu zdánění v případě, kdy došlo ke vložení části podniku jako vkladu do základního kapitálu společnosti s ručením omezeným NESTA ČR. Součástí tohoto podniku totiž byly nemovitosti v celkové hodnotě dle znaleckých posudků 23 017 516 Kč, přičemž hodnota části

převáděného podniku byla s ohledem na závazky podniku stanovena částkou 1 110 000 Kč. Tato částka současně představovala hodnotu vkladu stěžovatele do základního kapitálu společnosti s ručením omezeným NESTA ČR. Správce daně, správní orgán a rovněž i krajský soud byly toho názoru, že v případě vkladu části podniku do základního kapitálu společnosti mají převáděné části, ze kterých předmětný podnik sestává, samostatný právní režim. V případě, že je součástí podniku i nemovitost, bylo tedy dle výše zmíněných orgánů namístě aplikovat ustálenou judikaturu týkající se převodu nemovitostí do základního kapitálu společnosti, spočívající v povinnosti orgánů finanční správy zkoumat, jaká část nemovitosti byla převedena do základního kapitálu společnosti vložena hodnota nižší, než kolik činí cena nemovitostí, podléhá tento rozdíl dani z převodu nemovitostí. Nejvyšší správní soud se však s hodnocením těchto orgánů z důvodů uvedených níže neztotožňuje.

Klíčovým pro danou věc je posouzení povahy podniku, právního režimu částí tvořících podnik a daňových dopadů těchto skutečností. V prvé řadě je tak nezbytné posoudit vlastní pojem „podnik“. Jak vyplývá z definice provedené v ustanovení § 5 obchodního zákoníku, kterou je nutno aplikovat i v daňovém řízení (neboť žádný pro souzenou věc relevantní daňový zákon neobsahuje vlastní definici), je pod pojmem podnik nutno rozumět specifický předmět právních vztahů. Jedná se o věc hromadnou, tvořenou jednotlivými komponenty, jimiž je podnik jako celek utvářen, a kterými jsou hmotné, osobní a nehmotné složky podnikání, tj. např. movité věci, nemovitosti, zaměstnanci, pověst (good will), síť zákazníků, postavení podnikatele na trhu, know-how, pohledávky a jiná práva, pokud patří podnikateli a pokud slouží podle své povahy či pokud mají sloužit k provozování podniku. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že tato definice podniku nezahrnuje závazky (blíže k pojmu podnik viz Báčová, J. *Podnik jako předmět nepeněžitých vkladů*. Právní rozhledy, 2000, č. 5, str. 14, citováno

dle ASPI č. 22343 LIT; Eliáš, K. *K vymezení podniku v českém obchodním zákoníku*. Právní rozhledy, 1993, č. 3, str. 75, citováno dle ASPI č. 2661 LIT; Pelikánová, I. *Komentář k § 5 zákona č. 513/1991 Sb.*, citováno dle ASPI č. 16929 LIT).

Odlišně je však předmět podniku koncipován u smlouvy o převodu podniku či jeho části. Z ustanovení § 476 odst. 1 obchodního zákoníku a z judikatury (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2005, sp. zn. 35 Odo 653/2004, publikovaný pod č. 9/2006 Sb. NS), totiž vyplývá, že v případě převodu podniku je předmětem převodu nejen podnik ve smyslu § 5 cit. zákona, ale rovněž i závazky s tímto podnikem související, a to i bez výslovného smluvního zakotvení. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 8. 2002, čj. 29 Odo 64/2002, www.nsoud.cz, dokonce striktně stanovil, že „*vložení závazků do obchodní společnosti jinak než v rámci vkladu podniku nebo jeho části obchodní zákoník nepřipouští*“. Judikaturou bylo tedy postaveno najisto, že součástí podniku či jeho části jsou v případě, že jsou tyto předmětem vkladu, i závazky, což je ostatně možno dovodit i přímo ze zákonného textu. Ustanovení § 59 odst. 4 obchodního zákoníku totiž *expressis verbis* stanoví, že v případě, kdy je do základního kapitálu obchodní společnosti vkládán podnik či jeho část, přiměřeně se použije ustanovení o smlouvě o prodeji podniku. Proto je v takovém případě nutno hodnotu podniku či jeho části, a tedy i hodnotu vkladu, určit podle pravidel stanovených pro smlouvu o převodu podniku, tj. na základě znalce stanovené hodnoty souhrnu věcí, práv a závazků převáděného podniku ke dni vkladu podniku do společnosti (viz § 59, § 476 a § 482 obchodního zákoníku). Konečná hodnota podniku či jeho části tedy bude stanovena jako rozdíl mezi aktivy a pasivy podniku či jeho části. Ostatně tento způsob oceňování podniku stanoví i zákon o oceňování majetku v ustanovení § 24 odst. 1. Buďe pak záležet na úvaze společnosti a vkladatele, kolik bude činit hodnota vlastního vkladu do základního kapitálu společnosti (zda-li bude vloženo v plné výši či ve výši snížené). V souzené věci byla hodnota

části podniku stanovena znaleckým posudkem na 1 110 000 Kč, když stejná částka představovala i hodnotu vkladu stěžovatele do základního kapitálu společnosti s ručením omezeným NESTA ČR.

Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že podnik v případě, že je předmětem závazkového právního vztahu či vztahu, ve kterém se úprava smlouvy o prodeji podniku použije obdobně, je tvořen jak aktivy, tak pasivy (jak pohledávkami, tak závazky). Proto i z tohoto důvodu je podnik věcí hromadou, která je tvořena souborem složek, které jsou posuzovány dohromady, a nikoliv jako řada na sobě nezávislých věcí. Esenciální vlastností podniku jsou právě úzké vazby mezi jeho jednotlivými složkami, které dohromady vytvářejí více, než by vzniklo jejich prostým součtem. Definiční věcí hromadné (*universitas rerum*) se věnoval např. Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. 33 Odo 447/2004, www.nsoud.cz, který dospěl k následujícím závěrům. „*Občanský zákoník však pojem věci (§ 118 obč. zák.) nedefinuje ani jej jinak nevysvětluje. Nevylučuje přitom situaci, kdy více věcí může tvořit jediný předmět a je s nimi jako s jediným celkem nakládáno. V teorii se pro tento celek používá pojem „věc hromadná“ nebo též „soubor věcí“. Soubor věcí tvoří věci, které mají podobný nebo stejný charakter nebo jsou určeny ke stejnému účelu. Takovým předmětem občanskoprávních vztahů může být např. jídelní servis nebo sbírka poštovních známek či obrazů apod. Podmínkou toho, aby něco bylo možno považovat za soubor věcí, je, že musí jít o souhrn několika jednotlivých věcí, a nikoliv o úhrn pouhých součástí (§ 120 obč. zák.); druhou podmínkou je, aby ony věci byly považovány všeobecně (nikoliv jednotlivcem) za věc jedinou; u těchto jednotlivých věcí půjde o vztah souřadnosti a nikoliv podřadnosti (příslušnosti k věci hlavní) jako je tomu u příslušnosti věcí (§ 121 odst. 1 obč. zák.). Za soubor věcí lze považovat jednotlivé kusy nábytku v takovém počtu, provedení a uspořádání, pokud tvoří účelový, stylový nebo architektonicky jednotný celek, určený k vybavení zvlášť určené*

místnosti nebo sloužící zvláštnímu účelu; jednotlivé kusy tohoto souboru nejsou odstranitelné bez toho, že by se nenarušil tento jednotný celek.“ Naše platné soukromé právo hromadnou věc jako předmět právních vztahů nezná a podnik bývá chápán jako speciální, z obecné kategorizace v § 118 občanského zákoníku se vymykající zvláštní předmět soukromoprávních vztahů *sui generis* (viz např. Eliáš K. *K vymezení podniku v českém obchodním zákoníku*, bližší citace viz výše). Nejvyšší správní soud má za to, že závěry uvedené výše je možno aplikovat rovněž na dispozici s podnikem jako takovým.

Tolik tedy k samotnému pojmu podnik. Pro souzenou věc je však rovněž klíčové daňové nazírání na otázku převodu podniku v případě, kdy je tento předmětem vkladu do základního kapitálu a kdy je jednou z jeho součástí nemovitost. Vzhledem k okolnosti, že pro spornou věc je zásadní pouze otázka daně z převodu nemovitostí, ponechal Nejvyšší správní soud stranou možné dopady tohoto aktu na daně jiné. Ačkoliv by tedy měl takovýto převod podniku podléhat dani z převodu nemovitostí, stanoví daňový zákon v ustanovení § 20 odst. 6 písm. e) pro takové případy výluku, neboť vklady do základního kapitálu společnosti od placení daně darovací či daně z převodu nemovitostí osvobozuje. Ze stávající judikatury však vyplývá, že toto osvobození se uplatní pouze v případě, kdy je celá nemovitost vložena do základního kapitálu společnosti, nikoliv např. částečně do rezervního fondu, jako emisní ážio apod. (k tomu bližší viz usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 5. 2000, sp. zn. III. ÚS 31/2000). V souzené věci byla do základního kapitálu společnosti s ručením omezeným N. vložena část podniku stěžovatele. Ze znaleckých posudků, které jsou součástí správního spisu, je zřejmé, že hodnota této části podniku jako předmětu vkladu byla stanovena ve výši 1 110 000 Kč. Pro věc samu je klíčové, že převáděná část podniku byla tvořena nemovitostmi v hodnotě 22 812 410 Kč a závazky ve výši 21 905 084 Kč. Správce daně dospěl k závěru, že hodnota nemovitostí tvořících součást vložení podniku, která přesahuje výši

základního jmění (kapitálu), rovnající se v podstatě hodnotě závazků připadajících na vkládanou část podniku, podléhá dani z převodu nemovitostí. Správce daně proto zdanil rozdíl mezi hodnotou vkládaných nemovitostí a hodnotou, o kterou došlo k navýšení základního jmění. Takovýto postup však odporuje jak výše nastiněnému chápání podniku či části podniku, tak předmětu daně z převodu nemovitostí, vymezenému v ustanovení § 9 odst. 1 písm. a) daňového zákona. Podle cit. ustanovení je předmětem daně úplatný převod nebo přechod vlastnictví k nemovitostem. Je třeba vycházet z toho, že zákonem je dani podroben převod nebo přechod nemovitostí, a že by tedy této dani v zásadě neměl být podroben převod či přechod jiných práv, závazků či věcí movitých.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že vložení části podniku je nutno chápat jako jeden vklad, jeden celek. Není tedy možno separovat jednotlivé součásti této hromadné věci a podrobovat je samostatnému daňovému režimu tak, jak to činil správce daně v souzené věci. Takový přístup nejenže není v souladu se zákonem, ale rovněž odporuje i ekonomické logice prováděné transakce. Právně ale i fakticky byla v dané věci do základního kapitálu obchodní společnosti vložena celková finanční hodnota vkládaného podniku, stanovená jako souhrn všech částí části podniku, a to včetně závazků. Neexistuje tedy žádná část části podniku, která by nebyla vložena do základního kapitálu společnosti a která by se stala součástí tzv. vlastního kapitálu či jiného majetku společnosti; tím spíše není možno říci, že by tato část byla tvořena nemovitostmi. Výkladem správního orgánu by se totiž nutně muselo dospět ke zcela absurdnímu závěru, že by ve své podstatě předmětem daně z převodu nemovitostí bylo zdanění pasiv, tedy závazků vážnoucích na převáděné části podniku. Fakticky totiž nový nabyvatel části podniku jen neprofitoval z převedené nemovitostí, nýbrž se rovněž stal i povinným ve vztahu k převedeným závazkům. Do základního kapitálu společnosti byl tedy převeden soubor věcí s hodnotou jak kladnou, tak i zápornou, v cel-

kovém vyjádření se pak dospělo k částce, která reálně hodnotu základního kapitálu zvýšila. Jestliže by však závazky tvořily větší absolutní část hodnoty převáděné části podniku, mohlo by dojít i ke snížení základního kapitálu. V této souvislosti rovněž nelze nepodotknout, že nastíněný výklad správního orgánu by ve svém důsledku mohl vést ke znemožnění či ztížení dispozice s podnikem tak, jak to umožňuje obchodní zákoník.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že podnik je věcí hromadnou a jako takový musí být posuzován v rámci právních vztahů, a to i veřejnoprávního charakteru. Proto, jestliže je tento vkladán do základního kapitálu jiné společnosti, je hodnota tohoto vkladu tvořena součtem všech částí podniku, a to i v pří-

padě, že jsou jimi např. nemovitosti či závazky. Je-li součástí převáděného podniku či jeho části nemovitost, pak je pro účely daně z převodu nemovitostí určující, zda se do základního kapitálu vkládá pouze část hodnoty převáděného podniku či jeho části, neboť pouze vklady do základního kapitálu požívají osvobození ve smyslu ustanovení § 20 odst. 6 písm. e) daňového zákona. Jestliže je tedy zvýšeno základní jmění o celou hodnotu převáděného podniku či jeho části a je současně splněn časový test ustanovení § 20 odst. 6 písm. e) daňového zákona, je tento vklad od daně z převodu nemovitostí osvobozen. Správní orgán a krajský soud proto pochybily, dospěly-li ve svých rozhodnutích k jiném právnímu závěru.

2026

Daňové řízení: běh lhůty pro vyměření či doměření daně; úkon správce daně v odvolacím řízení

k § 5 odst. 1, § 47 odst. 2, § 50 odst. 3 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“)

I. Odvolací orgán je v průběhu odvolacího řízení při odstraňování vad předchozího řízení nebo při jeho prověřování či doplňování o nová zjištění oprávněn ke všem úkonům, jimiž je oprávněn zjišťovat skutkový stav věci správce daně I. stupně. Provedení těchto úkonů může též uložit správci daně I. stupně (§ 50 odst. 3 věta čtvrtá zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) nebo je může provést k jeho žádosti jiný věcně příslušný správce daně téhož nebo nižšího stupně (§ 5 odst. 1 citovaného zákona). Takovými úkony mohou být i úkony provedené v rámci místního šetření bez ohledu na to, který z orgánů je učiní.

II. Úkon správce daně v odvolacím řízení může být úkonem podle § 47 odst. 2 věty první zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, přerušujícím běh prekluzivní lhůty a zakládajícím běh lhůty nové za podmínky, že vychází z určitých pochybností o správnosti výše předchozího vyměření daně, směřuje k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení a prováděný úkon odpovídá povaze a rozsahu zjišťovaných skutečností. Tyto účinky nemá úkon provedený výlučně nebo převážně za účelem přerušování běhu prekluzivní lhůty.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2009, čj. 7 AfS 36/2008-134)

Prejudikatura: č. 178/2004 Sb. NSS, č. 634/2005 Sb. NSS, č. 868/2006 Sb. NSS, č. 937/2006 Sb. NSS, č. 953/2006 Sb. NSS, č. 1073/2007 Sb. NSS, č. 1480/2008 Sb. NSS, č. 1865/2009 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 194/2006 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 686/05).

Věc: Vlastimil S. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů fyzických osob, v řízení o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Chomutově dne 27. 3. 1998 dodatečně vyměřil žalobci daň z příjmů fyzických osob za rok 1996 ve výši 476 600 Kč. K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 11. 2003 dodatečný platební výměr změnil tak, že původně dodatečně stanovenou daň zvýšil na částku 560 200 Kč.

Rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Krajský soud poté, co jeho předchozí rozsudek zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 21. 12. 2006, čj. 7 Afs 86/2005-133, žalobu zamítl rozsudkem ze dne 10. 12. 2007. Dospěl k závěru, že žalobci byla daň pravomocně doměřena v zákonné lhůtě, tj. před marným uplynutím prekluzivní lhůty. Krajský soud posoudil úkony provedené v průběhu doplňování odvolacího řízení (ústní jednání skutečněná dožádaným správcem ve dnech 20. 4. 2000 a 2. 5. 2000, kterých se účastnila zástupkyně žalobce a jejichž cílem bylo zjistit rozhodné skutečnosti pro posouzení správnosti předchozího vyměření daně) jako úkony odpovídající § 47 odst. 2 daňového řádu. Při svém rozhodování přihlédl k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2006, čj. 8 Afs 19/2006-72, z něhož vyplývá, že *„úkony správních orgánů provedené v odvolacím řízení, jejichž cílem je zjistit skutečnosti rozhodné pro posouzení správnosti předchozího vyměření daně, přerušují běh prekluzivní lhůty pro vyměření daně ve smyslu § 47 odst. 2 daňového řádu“*. Úkony dožádaného správce daně pak podle krajského soudu měly za následek, že konec prekluzivní lhůty připadl na den 31. 12. 2003. Jelikož žalobou napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2003, bylo žalobci doručeno dne 10. 11. 2003, byla mu daň dodatečně stanovená v zákonné lhůtě.

Proti rozsudku brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Podle stěžovatele úkony dožádaného správního orgánu nemohly být úkonem ve smyslu § 47 odst. 2 daňového řádu. Nemohly proto mít za následek přetržení prekluzivní lhůty a její nový běh, jehož konec by ve svém důsledku připadl na 31. 12. 2003. Je tomu tak pro jejich hmotněprávní vadnost (hmotněprávní dopady), kterou dovozuje

z nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2006, sp. zn. II. ÚS 686/05, a stejně tak je nelze považovat za úkony z procesněprávního hlediska.

Sedmý senát Nejvyššího správního soudu při předběžné poradě dospěl k závěru, že úkony dožádaného správce daně ze dne 20. 4. 2000 a ze dne 2. 5. 2000 nejsou úkony ve smyslu § 47 odst. 2 věty první daňového řádu, resp. že tyto nejsou úkonem směřujícím k vyměření daně nebo k jejímu dodatečnému stanovení. Tyto úkony proto nemohly způsobit běh lhůty nové, resp. přetržení zákonné prekluzivní lhůty, která by jinak uplynula již dne 31. 12. 2001. Tento právní názor však byl v rozporu s právním názorem, který byl Nejvyšším správním soudem vysloven v rozsudku ze dne 29. 8. 2006, čj. 8 Afs 19/2006-72. Z tohoto důvodu sedmý senát předložil podle § 17 s. ř. s. věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu k rozhodnutí.

Rozšířený senát rozhodl, že odvolací orgán je v průběhu odvolacího řízení při odstraňování vad předchozího řízení nebo při jeho prověřování či doplňování o nová zjištěná opávně ke všem úkonům, jimiž je oprávněn zjišťovat skutkový stav věci správce daně I. stupně. Provedení těchto úkonů může též uložit správci daně I. stupně (§ 50 odst. 3 věta čtvrtá daňového řádu) nebo je může provést k jeho žádosti jiný věcně příslušný správce daně téhož nebo nižšího stupně (§ 5 odst. 1 daňového řádu). Takovými úkony mohou být i úkony provedené v rámci místního šetření bez ohledu na to, který z orgánů je učiní. Úkon správce daně v odvolacím řízení může být úkonem podle § 47 odst. 2 věty první daňového řádu přerušujícím běh prekluzivní lhůty a zakládajícím běh lhůty nové za podmínky, že vychází z určitých pochybností o správnosti výše předchozího vyměření daně, směřuje k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení a prováděný úkon odpovídá povaze a rozsahu zjišťovaných skutečností. Tyto účinky nemá úkon provedený výlučně nebo převážně za účelem přerušování běhu prekluzivní lhůty. Věc rozšířený senát vrátil sedmému senátu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...)

IV. d)**Posouzení úkonů provedených dožádaným správcem daně v průběhu odvolacího řízení v dané věci**

[15] Úkon, u něhož je v daném případě sporné, zda má povahu úkonu podle § 47 odst. 2 daňového řádu zakládajícího běh nové lhůty, je šetření provedené dožádaným správcem daně v průběhu odvolacího řízení, o jehož průběhu a výsledku byly sepsány dva protokoly. Z hlediska běhu prekluzivní lhůty je třeba posoudit, zda se jedná o úkon (úkony) mající materiální znaky úkonu přerušujícího lhůtu a zakládajícího běh lhůty nové.

[16] Otázku položenou předkládajícím senátem rozšířenému senátu je třeba rozložit na tři samostatné otázky, přičemž záporná odpověď na kteroukoliv z nich by posuzovaný úkon z úkonů schopných založit běh nové prekluzivní lhůty vyloučila.

[17] První otázkou je, zda a k jakým úkonům vůbec je oprávněn odvolací orgán v průběhu odvolacího řízení. Východiskem pro posouzení je rozsudek rozšířeného senátu ze dne 14. dubna 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75 (č. 1865/2009 Sb. NSS), v němž se rozšířený senát zabýval postupem odvolacího orgánu podle § 50 odst. 3, 5 daňového řádu. Dospěl zde k závěru, že vady odvoláním napadeného rozhodnutí či postupu správce daně I. stupně v řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, musí být odstraněny v rámci odvolacího řízení. Nepřichází-li v úvahu náprava cestou autoremedury provedené správcem daně I. stupně, pak vady musí odstranit odvolací orgán postupem podle § 50 odst. 3 daňového řádu, a to jak v řízení o odvolání proti dani stanovené dokazováním (§ 50 odst. 6 daňového řádu), tak v řízení o odvolání proti dani stanovené podle pomůcek (§ 50 odst. 5 daňového řádu). V odvolacím řízení je přípustná i změna způsobu stanovení daně. Je tomu tak proto, že daňový řád vylučuje možnost zrušení platebního výměru a vrácení věci k dalšímu řízení správce daně I. stupně, a naopak, že umožňuje, aby odvolací orgán pla-

tební výměr změnil, a to i v neprospěch daňového subjektu. Současně je třeba zdůraznit, že v odvolacím daňovém řízení jsou přípustné skutkové novoty. Z toho je třeba i v posuzované věci dovodit závěr, že odvolací orgán je oprávněn při odstraňování vad předchozího řízení nebo při jeho prověřování či doplňování o nová zjištění, ke všem úkonům, jimiž je oprávněn zjišťovat skutkový stav věci správce daně I. stupně.

[18] Jestliže je odvolací orgán nejen oprávněn, ale i povinen odstranit veškeré vady, k nimž došlo v řízení před správcem daně I. stupně, ať už tak činí k odvolacímu návrhu, či z úřední povinnosti, musí k tomu mít prostředky obdobné prostředkům použitelným v řízení prvostupňovém. Jsou-li určité úkony provedené správcem daně I. stupně způsobilé založit běh nové lhůty podle § 47 odst. 2 daňového řádu, je třeba jim tuto způsobilost přiznat i v řízení odvolacím. Jak je zřejmé z přehledu stávající judikatury, je nezbytné, aby se vždy jednalo o úkon učiněný před uplynutím zákonné lhůty, směřující k vyměření či doměření daně a aby jeho provedení bylo nezbytné k dosažení stanoveného účelu, jímž je správné vyměření či doměření daně. Účelem přerušování prekluzivní lhůty je získání časového prostoru k dokončení řízení, v němž je řádně pokračováno; nesmí jít tedy o úkon, jehož jediným či hlavním účelem je snaha o posun prekluzivní lhůty.

[19] V daném případě v průběhu odvolacího řízení odvolací orgán získal nové informace nasvědčující tomu, že daňová povinnost stěžovatele v rozhodném zdaňovacím období zřejmě může být vyšší. Tvrdí-li stěžovatel, že informace sportovního klubu nemohla vést k takovému závěru, neboť Ústavní soud v nález ze dne 25. 10. 2006, sp. zn. II. ÚS 686/05, vyloučil naturální příjmy sportovců z daňové povinnosti, nelze mu přisvědčit. Závěr Ústavního soudu nebyl obecný a v případě jím posuzovaných příjmů trenéra tak učinil s výslovným odkazem na obsah mandátní smlouvy. Zda by byl tento náález aplikovatelný na daný případ, je ovšem na posouzení předkládajícího senátu. Z hlediska úvahy rozšířeného senátu je podstatné jenom to, že odvolací orgán získal informaci o naturálních

příjmech, které nebyly výslovně kontrolovány správcem daně I. stupně, přičemž se jednalo o příjmy, které druhově ze zdanění vyloučeny nebyly. Tato informace byla informací novou a vyžadovala prověření; to v dostatečné míře zakládá oprávnění odvolacího orgánu k doplnění řízení a úkony za tím účelem provedené jsou úkony naplňující smysl a účel úkonů přerušujících prekluzivní lhůtu.

[20] Druhou otázkou je, zda takové úkony mohou být provedeny dožádaným správcem daně. Je pravdou, že podle § 4 daňového řádu daňové řízení provádí zásadně správce daně místně příslušný. Podle § 5 odst. 1 daňového řádu však místně příslušný správce daně může požádat o provedení jednotlivých úkonů v daňovém řízení kteréhokoliv jiného věcně příslušného správce daně téhož nebo nižšího stupně, může-li tento správce daně požadovaný úkon provést snáze, hospodárněji nebo rychleji. Za splnění těchto podmínek se k provedení konkrétních úkonů dočasně mění místní příslušnost správce daně a v mezích dožádání je dožádaný správce daně oprávněn vystupovat vůči daňovému subjektu. Je pravdou, že obvykle dožádané úkony nejsou užívány pro složitější šetření a zjevně k tomu také tento institut sloužit nemá. V daném případě obsahem dožádání bylo výslovně prověření konkrétních příjmů za rok 1996 zjištěných ze zprávy AC Sparta Praha fotbal, a. s. Vzhledem k tomu, že se v době dožádání stěžovatel zdržoval v obvodu dožádaného správce daně, nelze o důvodnosti a splnění podmínek dožádání pochybovat. Samotné dožádání však úkonem přerušujícím lhůtu není; mohou jím být pouze úkony dožádaným správcem daně provedené. Z hlediska založení nové lhůty podle § 47 odst. 2 daňového řádu ale není rozhodné, zda se jedná o úkon provedený dožádaným správcem daně.

[21] Třetí otázkou je, zda tímto úkonem může být místní šetření podle § 15 daňového řádu, neboť takto byla vymezena předkládajícím senátem otázka položená rozšířenému senátu. Místní šetření podle § 15 daňového řádu není zákonem blíže definováno a jedná se o institut zařazený v obecných ustanoveních, tudíž použitelný v jakékoliv fázi řízení.

Místní šetření může být úkonem samostatným i úkonem prováděným např. v rámci daňové kontroly. Stejně tak se může jednat o šetření spočívající v ojedinělém úkonu, či se může skládat z více úkonů a jeho výsledek může být podchycen v jednom či více protokolech; omezením je jen, aby jím nebyla nahrazena daňová kontrola tam, kde se rozsah zjišťování z jeho mezi vymyká. Charakterem místního šetření se zabýval Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 27. 7. 2005, čj. 1 Afs 70/2004-80, č. 937/2006 Sb. NSS. Zde vyslovil, že cílem místního šetření je získávání předběžných informací, jež by bylo možné poté využít v daňovém řízení ke stanovení daně. Informace takto získané jsou informacemi podkladovými, přičemž prostředkem sloužícím k tomu, aby správce daně zjistil a prověřil řádně daňový základ, je daňová kontrola, která umožňuje zjištění rozhodných skutečností při zachování práv daňového subjektu.

[22] Tento závěr je nepochybně důvodný v případech, kdy je místní šetření prováděno správcem daně I. stupně, který postupuje podle logiky řádného průběhu daňového řízení. Má-li totiž správce daně I. stupně poznatek o nesprávném daňovém přiznání či jiné pochybnosti o správnosti daňového základu, je namístě, aby si tyto pochybnosti ve vztahu k daňovému subjektu prověřil zpravidla v rámci vytykácího řízení (§ 43 daňového řádu) a, je-li třeba šetření na místě či u jiného subjektu, cestou místního šetření podle § 15 daňového řádu. Je možné, že pochybnosti budou touto cestou vyvráceny, nebo naopak potvrzeny. V případě jejich potvrzení záleží další postup na tom, zda jsou v rámci těchto úkonů veškeré skutečnosti v součinnosti s daňovým subjektem dostatečně objasněny, či zda je třeba obsáhlejšího šetření – k tomu je třeba využít daňové kontroly. Daňová kontrola podle § 16 daňového řádu je důkazním prostředkem podle § 31 odst. 4 daňového řádu, kterým lze nejlépe zjistit skutečný stav věci; je souhrnem jednotlivých důkazních prostředků, které jsou společně pro účely zprávy o kontrole vyhodnocovány. V jejím rámci lze také nejlépe chránit práva daňového subjektu, ať

už možností podání námitek proti postupu pracovníka správce daně nebo vyjádřením k výsledku kontroly před jejím ukončením či při projednání zprávy o kontrole.

[23] Jiná je situace v odvolacím řízení. Tam je odvolací orgán povinen zjistit, zda platbní výměr vydaný správcem daně I. stupně je rozhodnutím zákonným. Pro odvolací řízení tak neplatí logika postupu prvostupňového správce daně. Úkony odvolacího orgánu jsou proto určeny okolnostmi, které je třeba prověřit, přičemž rozhodující pro volbu prostředků je, aby se jednalo o úkon, jímž lze dosáhnout stanoveného cíle. Tedy i přesto, že v řízení prvostupňovém byla provedena daňová kontrola, může správce daně provést místní šetření či jiný úkon, pokud je třeba prověřit nový poznatek či získanou pochybnost. Volba konkrétního úkonu závisí na rozsahu nezbytného zjišťování. V daném případě se jednalo o konkrétní nový poznatek o tom, že v rozhodném zdaňovacím období měl daňový subjekt naturální příjmy, které mohly podléhat zdanění. Nové poznatky jsou důvodem k doplnění dokazování a rovněž jimi lze zdůvodnit i opakovanou kontrolu, jejíž provedení nelze považovat za nezákonné, jsou-li splněny podmínky vymezené konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 24. 1. 2006, čj. 2 Afs 31/2005-57, č. 868/2006 Sb. NSS). Nutnost provedení daňové kontroly však není bezvýjimečná. Pro volbu způsobu prověření nového poznatku je rozhodné, jaký z nich je odpovídající v tom kterém konkrétním případě. Zde byla výše naturálního plnění nepochybně zjištěna ze zprávy AC Sparta Praha fotbal, a. s., a zbývalo pouze prověřit, zda tyto příjmy jsou součástí účetnictví stěžovatele a zda byly zahrnuty do daňového přiznání. To bylo zajištěno v dostatečné míře a zpráva sportovního klubu společně s tímto zjištěním mohla být podkladem pro úvahu o (ne)správnosti daňového základu a daně. Provedení daňové kontroly by v tomto případě nemohlo přinést jakýkoliv další rozhodný poznatek a stejně tak by nedávalo prostor k širšímu uplatnění práv daňovému subjektu, neboť ta byla zachována v rámci uskutečněných ústních jednání se-

známením s novými doklady a poskytnutou možností se k nim vyjádřit.

[24] Jak bylo výše uvedeno, charakter úkonu přerušujícího lhůtu nemá samotné dožádání. Musí se jednat o konkrétní „zjišťovací“ úkon. Lze vycházet i z úpravy dokazování v § 31 odst. 2 daňového řádu. Podle tohoto ustanovení lze jako důkazních prostředků užít všech, jimiž lze ověřit skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti a které nejsou získány v rozporu s obecně závaznými právními předpisy. Jde zejména o různá podání daňových subjektů, o svědecké výpovědi a znalecké posudky, veřejné listiny, zprávy o daňových kontrolách, protokoly a úřední záznamy o místním šetření a ohledání.

[25] V daném případě přicházejí v úvahu dva protokoly o ústním jednání. Z hlediska běhu lhůty je není třeba rozlišovat, oba byly sepsány v roce 2000 a podle § 47 odst. 2 daňového řádu běží tříletá lhůta znovu od konce roku, v němž byl daňový subjekt o tomto úkonu zpraven. Přesto je třeba tuto otázku objasnit. Přitom nelze než dospět k závěru, že povahu přerušujícího úkonu splňuje protokol o ústním jednání ze dne 20. 4. 2000 ve spojení s protokolem ze dne 2. 5. 2000. První protokol je úkonem, při němž byl stěžovatel (jeho daňová poradkyně) vyzván k doložení zahrnutí naturálních příjmů do účetnictví, předložil peněžní deník a požádal o lhůtu k vyjádření; to mu bylo umožněno při druhém ústním jednání. Z hlediska běhu lhůty je tedy rozhodující úkon první, doložený protokolem ze dne 20. 4. 2000, když protokol druhý pouze dosvědčuje naplnění stěžovatelových práv, bez něhož by ovšem nemohl být první úkon akceptován jako souladný se zákonem. Nejedná se o úkon „triviální“, jak tvrdí předkládající senát, ale naopak o úkon, který je z hlediska zjištění správné výše daňové povinnosti v daném případě podstatný a svou úrovní odpovídající náročnosti nezbytného zjišťování.

[26] Pokud tedy odvolací orgán cestou dožádání provedl úkon spočívající v prověření účetnictví daňového subjektu zaměřeném na naturální příjmy a v sepsání dvou protokolů, šlo nepochybně o nezbytné úkony, které

směřovaly k ověření správnosti daňového základu a k doměření daně ve správné výši. Zjištěný poznatek přitom bylo možno prověřit tímto způsobem, nebylo nutno zvažovat nezbytnost daňové kontroly, neboť při tomto šetření vplynulo, že tyto příjmy v účetnictví zahrnuté nebyly, a tudíž nebyly ani součástí daňového základu, z něhož byla daň vyměřována; přitom úkon nebyl proveden způsobem porušujícím práva daňového subjektu.

V.

Závěr

[27] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že není důvodu se odchýlit od právního názoru zaujatého osmým senátem v napačeném rozsudku čj. 8 Afs 19/2006-72; postačí jeho upřesnění. Úkon provedený v průběhu odvolacího řízení dožádaným správcem daně tedy může být úkonem podle § 47 odst. 2 da-

ňového řádu zakládajícím běh nové prekluzivní lhůty za podmínky, že se jedná o úkon zahájený před uplynutím lhůty, vychází z určitých pochybností o správnosti postupu daňového subjektu nebo o správnosti výše předchozího vyměření, směřuje k vyměření daně nebo k jejímu dodatečnému stanovení, je svou povahou přiměřený rozsahu nezbytných zjištění a jsou při něm zachována práva daňového subjektu na součinnost.

[28] Vliv na běh prekluzivní lhůty by byl naopak vyloučen tam, kde by místní šetření bylo pro zjišťování nezbytných skutečností nevhodné, neboť by např. bylo namíste provést daňovou kontrolu, nebo tam, kde by nebyla zachována práva daňového subjektu na součinnost v daňovém řízení, nebo tam, kde by se jednalo o úkon nepodložený a pouze účelově provedený ve snaze zasáhnout do běhu lhůty. (...)

2027

Správní trestání: přestupky v silniční dopravě

Přestupky: ochrana před alkoholismem a jinými toxikomaniemi

k § 22 odst. 1 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákonů č. 67/1993 Sb., č. 361/2000 Sb., č. 411/2005 Sb. a č. 226/2006 Sb.

k § 16 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů k čl. XI zákona č. 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky

k § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu)

Odpovědnost účastníka provozu na pozemních komunikacích za přestupek podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (odmítnutí osoby přes výzvu podle zvláštního právního předpisu podrobit se vyšetření, zda při řízení vozidla nebo jízdě na zvířeti nebyla ovlivněna alkoholem či jinou návykovou látkou), nebyla nijak dotčena novelizací § 16 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, provedenou zákonem č. 274/2008 Sb., tedy změnou podmínek, za nichž policista či jiná oprávněná osoba vyzve řidiče k podrobení se odbornému lékařskému vyšetření ke zjištění, zda řidič byl či nebyl ovlivněn alkoholem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2009, čj. 6 As 40/2009-125)

Prejudikatura: č. 461/2005 Sb. NSS a č. 1684/2008 Sb. NSS.; nálezy Ústavního soudu č. 109/1996 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 277/96), č. 173/1999 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 485/98), č. 14/2000 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 22/99).

Věc: Michal Š. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Městský úřad Tachov vydal dne 29. 8. 2008 rozhodnutí, jímž žalobce uznal vinným přestupkem podle § 22 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích porušením § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu a uložil mu pokutu ve výši 25 000 Kč a zákaz řízení motorových vozidel na dobu 12 měsíců. Přestupku se měl žalobce dopustit tím, že v provozu na pozemních komunikacích se přes výzvu podle zvláštního právního předpisu odmítl podrobit vyšetření, zda při jízdě vozidla nebyl ovlivněn alkoholem či jinou návykovou látkou.

Ve svém odvolání proti uvedenému rozhodnutí žalobce především namítal, že svou zákonnou povinnost podle § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu splnil, když se podrobil orientační dechové zkoušce provedené analyzátořem alkoholu v dechu značky Dräger.

Žalovaný odvolání žalobce zamítl s tím, že každý řidič je povinen podrobit se na výzvu strážníka či příslušníka Policie České republiky vyšetření podle zákona č. 379/2005 Sb. Takovým vyšetřením není pouze orientační dechová zkouška, nýbrž i lékařské vyšetření spojené s odběrem krve či jiného biologického materiálu. Povinností žalobce tedy bylo podrobit se na výzvu strážníka či policisty rovněž odbornému lékařskému vyšetření, které však žalobce odmítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Plzni. Žalobce zejména uváděl, že u něj hlídka Policie České republiky provedla orientační dechovou zkoušku, kterou po uplynutí 45 minut zopakovala. Poté mu však umožnila další jízdu motorovým vozidlem do místa jeho bydliště, aniž by jej k lékařskému vyšetření vyzvala. Žalovaný tedy nezjistil skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu z roku 2004.

Krajský soud žalobě rozsudkem ze dne 19. 5. 2009 vyhověl, rozhodnutí Městského úřadu Tachov i žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že přestože hlídka Policie České republiky žalobce vyzvala k lé-

kařskému vyšetření za účelem zjištění, zda nebyl ovlivněn alkoholem, žalobce se takovému vyšetření odmítl podrobit. Tímto zjištěním krajský soud vyvrátil skutkovou žalobní námitku. V odůvodnění svého rozsudku krajský soud dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, čj. 2 As 9/2008-77, č. 1684/2008 Sb. NSS. Krajský soud uvedl, že v nyní posuzované věci stejně jako ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 As 9/2008, je třeba přihlídnout ke skutečnosti, že po podání žaloby došlo ke změnám hmotněprávních ustanovení zvláštního zákona, upravujících podmínky, za nichž vzniká povinnost podrobit se orientačnímu a lékařskému vyšetření pro zjištění ovlivnění alkoholem. Ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2009, stanoví, že je-li provedena orientační dechová zkouška zjišťující obsah alkoholu v krvi analyzátořem alkoholu v dechu, splňujícím podmínky stanovené zvláštním právním předpisem, odborné lékařské vyšetření se neprovede. Přestože k této legislativní změně došlo až poté, co bylo řízení před žalovaným ukončeno, soud je povinen k této změně přihlídnout v souladu se zásadou retroaktivity ve prospěch pachatele tak, jak bylo uvedeno v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu. Žalobce tedy nemohl naplnit skutkovou podstatu přestupku podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích (*„přestupku se dopustí ten, kdo se v provozu na pozemních komunikacích přes výzvu odmítne podrobit vyšetření, zda při řízení vozidla nebo jízdě na zvířeti nebyl ovlivněn alkoholem nebo jinou návykovou látkou, ačkoliv takové vyšetření není spojeno s nebezpečím pro jeho zdraví“*), neboť jednání spočívající v tom, že se řidič odmítne podrobit odbornému lékařskému vyšetření, když se před tím podrobil dechové zkoušce, přestalo být protiprávní.

Proti uvedenému rozsudku krajského soudu brojí žalovaný (stěžovatel) kasační stížností. Namítal jednak, že krajský soud na daný případ nesprávně aplikoval rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 9/2008-77. V citovaném rozsudku se jednalo o situaci, kdy z přestupkového zákona byla vypuštěna

skutková podstata, na jejímž základě byla účastníkovi řízení uložena pokuta. V nyní posuzovaném případě však skutková podstata přestupku podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích, za nějž byl stěžovatel postižen, nebyla předmětem žádných legislativních změn. Ustanovení § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích odkazuje na § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu, v jehož případě došlo pouze ke změně v okruhu osob oprávněných vyzvat účastníka silničního provozu, aby se podrobil vyšetření ke zjištění, zda není ovlivněn návykovou látkou.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti mimo jiné uvedl, že námitku stěžovatele, že napadený rozsudek zcela popírá princip legality rozhodování, považuje za nepřihodnou. Žalobce dále nesouhlasí s tvrzením, že krajský soud žalobce napadeným rozsudkem dekriminalizuje. V odůvodnění svého rozsudku totiž sám krajský soud konstatoval, že skutečnost, že žalobce nemůže být postihován za přestupek podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích neznamená, že je v jeho případě vyloučena odpovědnost za přestupek jiný s nižšími sazbami finančního postihu.

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

Z odůvodnění:

III.

Právní posouzení věci

(...)

III. a)

[10] Stěžejní námitka stěžovatele směřuje proti postupu krajského soudu, který na zde posuzovanou věc aplikoval princip retroaktivity ve prospěch pachatele s odkazem na argumentaci v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, čj. 2 As 9/2008-77, č. 1684/2008 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud se tedy nejprve zabýval závěry tohoto svého rozhodnutí.

[11] Ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 As 9/2008 byla stěžovatelka správními orgány shledána vinnou

tím, že jako chodec zavinila střet s osobním motorovým vozidlem a způsobila tak dopravní nehodu, při níž došlo k jejímu vlastnímu zranění. Podle správních orgánů se tedy dopustila přestupku podle § 22 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích ve znění účinném do 30. 6. 2006: *„Přestupku se dopustí ten, kdo porušením zvláštního zákona způsobí dopravní nehodu, kterou je povinen dle zvláštního zákona neprodleně ohlásit policistovi.“* Zvláštním zákonem je v tomto případě zákon o silničním provozu, který ve svém § 47 stanoví, že dopravní nehodou je *„událost v provozu na pozemních komunikacích [...] při níž dojde k usmrcení nebo zranění osoby [...]“*. Citované ustanovení zákona o přestupcích bylo však po vydání rozhodnutí správního orgánu prvního i druhého stupně dvakrát novelizováno. Došlo rovněž k přečíslování § 22 zákona o přestupcích, jehož následkem byla úprava původně vtělená do § 22 odst. 1 písm. c) začleněna do písm. h) tohoto ustanovení. Znění § 22 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích účinné od 22. 8. 2007, tedy v době rozhodování krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, stanovilo, že *„přestupku se dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích porušením zvláštního právního předpisu způsobí dopravní nehodu, při které je jinému ublíženo na zdraví“*. K této novelizaci došlo novelou provedenou zákonem č. 215/2007 Sb., přičemž z důvodové zprávy k tomuto bodu vyplývá, že návrh zákona *„upravuje skutkovou podstatu tak, aby byl řidič potrestán v případě, kdy způsobí zranění jiné osoby, nikoliv sám sobě“* (Poslanecká sněmovna, tisk č. 174/0, 5. volební období, dostupný na www.psp.cz). Podle nového znění zákona o přestupcích tedy již nelze uložit sankci tomu, kdo porušením zvláštního zákona způsobí dopravní nehodu, při níž dojde k jeho vlastnímu zranění. Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 2 As 9/2008 dospěl k závěru, že krajský soud pochybil, když v dané věci nezohlednil princip retroaktivity ve prospěch pachatele a nezrušil rozhodnutí správního orgánu, kterým byla stěžovatelce uložena sankce podle § 22 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích ve znění účinném do 30. 6. 2006. Jedině

takové řešení by totiž nezasáhlo do ústavně zaručeného práva stěžovatelky.

[12] V nyní posuzované věci byl žalobce shledán vinným přestupkem podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích, které stanoví, že „*přestupku se dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích, se na výzvu podle zvláštního právního předpisu odmítne podrobit vyšetření, zda při řízení vozidla [...] nebyl ovlivněn alkoholem [...]*“. Zvláštním zákonem je zde míněn zákon o silničním provozu, který ve svém § 5 odst. 1 písm. f) stanoví řidiči povinnost podrobit se na výzvu policisty lékařskému vyšetření podle zvláštního právního předpisu ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem. Podle poznámky pod čarou k § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu je zvláštním zákonem v tomto případě zákon č. 379/2005 Sb., jehož § 16 odst. 2 stanoví okolnosti, za kterých se provádí odborné lékařské vyšetření za účelem zjištění, zda je určitá osoba ovlivněna alkoholem. Ve znění účinném do 31. 12. 2008 stanovil, že takovému vyšetření „*je povinna podrobit se osoba, která se požitím těchto látek uvedla do stavu, v němž bezprostředně ohrožuje sebe nebo jiné osoby, veřejný pořádek nebo majetek, dále osoba, u které je důvodné podezření, že přivodila jinému újmu na zdraví v souvislosti s požitím alkoholického nápoje [...]*“.

[13] Právě posledně uvedený § 16 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb. byl poté, co správní orgán prvního stupně i stěžovatel vydali svá rozhodnutí, změněn novelou provedenou zákonem č. 274/2008 Sb. Jeho současné znění účinné od 1. 1. 2009 pak stanoví, že se odborné lékařské vyšetření neprovede, pokud je provedeno orientační vyšetření zjišťující obsah alkoholu pomocí dechové zkoušky realizované kvalitním certifikovaným přístrojem.

[14] Poté, co Nejvyšší správní soud zrekapituloval obě porovnávané situace, nezbyvá, než zodpovědět otázku, zda se v nyní posuzované věci jedná skutečně o případ, kdy je nezbytné uplatnit princip retroaktivity ve prospěch pachatele tak, jak předestřel krajský soud v napadeném rozsudku.

[15] Dříve než Nejvyšší správní soud přistoupil k zodpovězení této stěžejní otázky, bylo třeba zabývat se tím, zda vůbec lze citovaný princip vlastní právu trestnímu uplatnit i v případě správních deliktů. K tomu se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002-27, č. 461/2005 Sb. NSS: „[...] *od okamžiku, kdy byla ratifikována Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt. Zmínuje-li se tedy uvedená Úmluva ve svém článku 6 odst. 1 o „jakémkoli trestním obvinění, je třeba záruky, v této souvislosti poskytované tomu, kdo je obviněn, poskytnout shodně jak v trestním řízení soudním, tak v deliktním řízení správním. Tímto způsobem ostatně vykládá Úmluvu stabilně i judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Pro české právo to pak znamená, že i ústavní záruka článku 40 odst. 6 Listiny o tom, že je nutno použít pozdějšího práva, je-li to pro pachatele výhodnější, platí jak v řízení soudním, tak v řízení správním.“*

[16] Co se týká samotné aplikace principu retroaktivity ve prospěch pachatele na případ stěžovatele, konstatuje Nejvyšší správní soud, že žalobci byla uložena sankce podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích za porušení § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silniční dopravě ve spojení s § 16 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb. Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že pouze posledně uvedené ustanovení bylo v nyní posuzovaném případě předmětem relevantní novelizace. Toto ustanovení však podle Nejvyššího správního soudu nestanoví účastníkům dopravního provozu či jiným osobám, které se případně mají podrobit zkoušce na obsah alkoholu v krvi, povinnost se jí skutečně zúčastnit. Tato povinnost je zakotvena v § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu: „*Řidič je povinen podrobit se na výzvu policisty [...] vyšetření podle zvláštního právního předpisu*“, a následek nesplnění této povinnosti pak v § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích. Ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb. stanoví pouze modalitu zjišťování, zda je urč-

tá osoba ovlivněna alkoholem, a určuje, za jakých podmínek se ten který způsob zjišťování použije. Novelizací tohoto ustanovení tedy nedošlo k ničemu jinému než ke změně okolností, za jakých policista či jiná k tomu oprávněná osoba realizuje výzvu k podrobení se vyšetření. Povinnost podrobit se takové výzvě je však nadále v nezměněné podobě zakotvena v § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu a ten, kdo se přes takovou výzvu odmítne vyšetření podrobit, se nadále dopouští přestupku podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích. Toto ustanovení nijak nerozlišuje mezi účastníky dopravního provozu, kteří byli vyzváni za podmínek § 16 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb. před novelizací, a těmi, kteří jsou vyzváni za podmínek, kdy se odborné lékařské vyšetření provádí až subsidiárně, pokud zjištění dosažená prostřednictvím orientační dechové zkoušky nejsou spolehlivá. Protiprávní jednání těchto osob spočívající v odmítnutí podrobit se danému vyšetření je tedy § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích kladeno na roveň. Skutečnost, že podle nové právní úpravy je v určitých případech dostačující provedení pouhé orientační dechové zkoušky, neznamená, že by jednání pachatele spočívající v odmítnutí podrobit se přes výzvu odbornému lékařskému vyšetření nebylo protiprávní. Lze tedy přisvědčit námitce stěžovatele, že nedošlo ke změně či vypuštění skutkové podstaty přestupku, za jejíž naplnění byl žalobce sankcionován, a řidič je tak i po 1. 1. 2009, tj. po novelizaci § 16 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb. provedené zákonem č. 274/2008 Sb., povinen podrobit se odbornému lékařskému vyšetření, je-li k tomu vyzván.

[17] V této souvislosti je rovněž třeba zmínit, že odkaz na zákon č. 379/2005 Sb. je v § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu učiněn formou poznámky pod čarou, která není normativní či závaznou součástí pravidla chování. K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na několik rozhodnutí Ústavního soudu ČR, která poukazují na to, že „česká praxe používání poznámek pod čarou je ve světě zcela ojedinělá (viz Filip, J. *Poznámky pod čarou jako problém legislativy a judika-*

tury. Právní zpravodaj – Časopis pro právo a podnikání, říjen 1999, s. 7–8), a navíc často v rozporu s požadavky na formulaci právních předpisů v podmínkách právního státu. Vzniknou-li proto v důsledku použití této svérázné legislativní techniky výkladové problémy, je nutno je řešit tak, že rozhodující je vlastní pravidlo chování, nikoli to, co je stanoveno v poznámce pod čarou.“ (nález Ústavního soudu ČR ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98, č. 173/1999 Sb. ÚS, dále obdobně např. nálezy ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99, č. 14/2000 Sb. ÚS, a ze dne 22. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 277/96, č. 109/1996 Sb. ÚS).

[18] Neméně důležité je v této souvislosti zaměřit se na samotný účel novelizace § 16 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 274/2008 Sb. uvádí, že zjednodušení současného duplicitního systému orientačního a lékařského vyšetřování povinných osob je jednou z možností, jak přispět k odbřemenění Policie České republiky od tzv. nepolicejních činností. Účelem shora nastíněné změny právní úpravy tedy bylo umožnit Policii České republiky lépe alokovat své zdroje a zajistit tak uspokojivější realizaci jejího poslání, tj. zachování vnitřního pořádku a bezpečnosti (Poslanecká sněmovna, tisk č. 440/0, 5. volební období, dostupné na www.psp.cz). Z důvodové zprávy naopak nijak nevyplývá, že by účelem novelizace bylo omezení právní odpovědnosti účastníka dopravního provozu, který se po provedené orientační dechové zkoušce přes výzvu policisty či jiné k tomu oprávněné osoby odmítne podrobit odbornému lékařskému vyšetření. Naproti tomu v případě věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 As 9/2008, kde se jednalo o novelizaci § 22 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, bylo účelem této novelizace právě zbavení účastníka dopravního provozu odpovědnosti v případě, kdy způsob zranění sám sobě. Aplikace principu retroaktivity tedy v tomto případě byla nevyhnutelná, neboť „je zcela logické, že pokud určité jednání budoucí zákonná úprava ‚dekriminalizuje‘, tzn. již nadále ho nepovažuje za společensky škodlivé či nebezpečné, není dán žádný rozumný dů-

vod, aby v dobíhajících řízeních ještě trestáno bylo“ (citace z rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 9/2008-77). V nyní posuzovaném případě se však jednání žalobce vzhledem k účelu provedené novelizace a k nezměněnému znění § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích za společensky škodli-

vé považuje i nadále, a není tedy důvod postupovat jako ve věci vedené pod sp. zn. 2 As 9/2008. Podpůrnou argumentaci v tomto smyslu lze ostatně nalézt i v úpravě obsažené v trestním řádu. Ten ve svém § 226 písm. e) stanoví, že soud zproští obžalovaného obžaloby, jestliže „trestnost činu zanikla“. (...)

2028

Pozemní komunikace: veřejné užívání účelové komunikace

k § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

Právní povaha veřejně přístupné účelové komunikace závisí na tom, zda je skutečně třetími osobami alespoň s konkludentním souhlasem vlastníka pozemku užívána, a to nad rámec toho, co je vlastník pozemku povinen strpět podle svých soukromoprávních závazků. Skutečnost, že vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce upravil právo cesty a jízdy formou věcného břemene, svědčí spíše tomu, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na jeho pozemku neurčitým okruhem třetích osob.

Konkludentní souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) nelze bez dalšího vyvodit z toho, že stěžovatel nebo jeho právní předchůdce účelovou komunikaci neoplotili ani neoznačili jako soukromý pozemek se zákazem vstupu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60)

Prejudikatura: č. 2012/2010 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 2/2008 Sb. ÚS. (sp. zn. II. ÚS 268/06).

Věc: Společnost s ručením omezeným ROYALSTAV proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím Magistrátu města Ústí nad Labem, odboru dopravy, ze dne 19. 11. 2007 byla žalobkyni dle § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích uložena pořádková pokuta ve výši 10 000 Kč. Důvodem uložení pokuty bylo neuposlechnutí výzvy, kterou Magistrát opakovaně vyzval žalobkyni k odstranění dopravního značení a zařízení omezujícího přístup na komunikaci. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně dne 6. 12. 2007 odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 2. 2008 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem, v níž namítala mimo jiné to, že rozhodnutí žalovaného i Magistrátu vycházelo z nesprávného právního posouzení věci,

neboť předmětná komunikace není veřejně přístupnou účelovou komunikací. Uvedla, že komunikace sloužila v době jejího zřízení výlučně potřebě tehdejšího vlastníka, obchodní společnosti R. T. I., a. s. Ta pak převedla vlastnické právo k části nemovitostí ve svém vlastnictví na společnost S & W Automobily, s. r. o., a to na základě kupní smlouvy a smlouvy o zřízení práva věcného břemene ze dne 22. 10. 1999. S ohledem na to je nutno dovodit, že předmětná komunikace není veřejně přístupnou účelovou komunikací, nebyla nikdy jako taková zřízena a nebyla předchozím vlastníkem ani žalobkyní nikdy veřejnému užívání věnována. Podle žalobkyně zřízení věcného břemene dle soukromého práva nemůže zakládat veřejné užívání, ba naopak zří-

zení věcného břemene veřejné užívání vylučuje.

Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 15. 7. 2009 zamítl.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost, v níž mimo jiné tvrdila, že v daném případě se jedná o neveřejně přístupnou účelovou komunikaci. Je tedy výlučně věcí vlastníka, zda na svůj pozemek umístí překážku, bránu, oplocení apod. Pokud pak umístění takových zařízení kolide s právy třetích osob, jedná se o kolizi s právy soukromými a nikoli veřejnými. Komunikace je užívána pouze jejím vlastníkem a osobou oprávněnou z věcného břemene. Výkon státního dozoru na pozemní komunikaci, která není veřejně přístupná, označuje stěžovatelka za *de facto* rozhodování o soukromých právech třetí osoby, v tomto případě společnosti S & W Automobily, s. r. o. Tím se nahlazuje rozhodovací činnost soudu, což odporuje § 41 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích i základní zásadě správního řízení dle § 2 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004). Magistrát i žalovaný se podle názoru stěžovatelky v řízení předcházejícím vydání rozhodnutí žalovaného nezabývaly okolnostmi, za jakých byla předmětná komunikace zřízena ani okolnostmi zřízení věcného břemene. Zamítnutí námítky stěžovatelky, týkající se zřízení věcného břemene, které vylučuje vůli vlastníka věnovat komunikaci veřejnému užívání, bylo odůvodněno nesrozumitelně. Dále namítala, že řízení předcházející vydání rozhodnutí žalovaného, bylo řízením zahájeným z úřední povinnosti a byla jím ukládána povinnost stěžovatelce, proto se Magistrát i žalovaný měli zabývat i skutečnostmi, z nichž vyplývalo, že se v daném případě nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci a opatřovat si k tomuto potřebné podklady dle § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu, což však neučinili. V závěru stěžovatelka znovu zdůraznila, že komunikace nikdy nebyla věnována veřejnému užívání ani k takovému užívání nebyl dán vlastníkem pozemku souhlas. Z existence věcného břemene k užívání komunikace je možno dle stěžovatelky vyvozovat vůli vlastníka, aby pozemek nebyl užíván

neomezeným okruhem uživatelů na základě práva obecného užívání.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...)

IV. B.

Povaha předmětné komunikace

[22] Soud se dále zabýval námitkou dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., podle níž v řízení před oběma správními orgány byly vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit. Tato námitka je důvodná, což je dílem způsobeno též tím, že krajský soud zaujal v této věci nesprávný právní názor co do výkladu relevantních právních předpisů (viz dále).

[23] Mezi účastníky je nesporné a ze spisu vyplývá, že stěžovatelka je vlastníkem pozemku v k. ú. Krásné Březno, na němž byla zřízena předmětná komunikace.

[24] Stěžovatelka po celou dobu řízení před správními orgány konzistentně tvrdí, že v daném případě se nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[25] Nejvyšší správní soud nejprve vyloží právní úpravu vzniku veřejné účelové komunikace (IV.B.1.) a dále zváží dopad tohoto výkladu na úplnost skutkových zjištění správního orgánu (IV.B.2.).

IV.B.1. Relevantní právní úprava

[26] Ke vzniku veřejné účelové komunikace na předmětném pozemku by došlo, pokud by komunikace byla jejím majitelem věnována veřejnému užívání nebo k němu byla konkludentně určena. Pro vznik veřejné účelové komunikace ze zákona je nutné splnění podmínek uvedených v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Musí se jednat

o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.

[27] Výkladem § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích se v minulosti opakovaně zabýval jak Nejvyšší správní soud, tak i Ústavní soud. V nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 SbNU 9) Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že vlastnické právo je omezitelné v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu za náhradu. Pokud některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například kompenzace za něj), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka, a nelze proto vůbec hovořit o nuceném (resp. vynuceném) omezení podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (srov. obdobně též rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, čj. 6 As 80/2006-105).

[28] Existuje-li tedy v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v § 7 zákona o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 tohoto zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Jediný ústavně konformní výklad je proto ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Tomuto závěru nikterak neodporuje skutečnost, že účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoli soukromoprávními.

[29] Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Obecné užívání pozemní komunikace nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, jež takový souhlas udělil, ani jeho právního nástupce. Nutno upozornit, že souhlas vlastníka nemusí být projevem výslovně, obvykle totiž půjde o souhlas vyjádřený konkludentně. Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyřekl kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku.

[30] Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projevěným souhlasem nebo konkludentním strpěním. Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecněmu užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66).

[31] Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, na kterém leží účelová komunikace. Tyto osoby tedy nejsou oprávněny komunikaci ze své vůle bez dalšího uzavřít (srov. též § 7 odst. 1 *in fine* zákona o pozemních komunikacích).

[32] Správní orgán byl proto povinen učinit jednoznačný závěr o tom, zda se na daném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Předpokladem takového jednoznačného závěru musí být jednak to, že vlastník příslušného pozemku či jeho právní předchůdce, k jehož souhlasu lze přihlížet, souhlasil s takovýmto omezením svého vlastnického práva, jednak to, že v daném případě je splněna podmínka komunikační nezbytnosti, resp. neexistuje jiná alternativa

přístupu (srov. již v bodě [27] cit. rozsudek čj. 6 As 80/2006-105).

[33] Vznik obecného užívání nelze bez dalšího dovodit ani u cest, které podle soukromého práva slouží pouze oprávněným z věcného břemene nebo z obligace. Skutečnost, že vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce upravil právo cesty a jízdy formou věcného břemene, totiž svědčí spíše tomu, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na jeho pozemku neurčitým okruhem třetích osob (srov. též nález sp. zn. II. ÚS 268/06, cit. v bodě [27] shora, body 40 a 43).

IV.B.2.

Deficity ve skutkových zjištěních správních orgánů

[34] Správní orgány obou stupňů nijak neprokázaly, že v případě předmětné komunikace lze hovořit o věnování nebo o konkludentním určení veřejnému užívání. Je tomu tak přesto, že stěžovatelka opakovaně uvádí (naposledy v kasační stížnosti), že komunikace po svém zřízení sloužila výlučně potřebě původního vlastníka, společnosti R. T. I., a. s. Když v souvislosti s koupí sousedního areálu společností S & W Automobily, s. r. o., této společnosti vznikla komunikační potřeba předmětné komunikace, bylo již v rámci kupní smlouvy mezi společnostmi R. T. I., a. s., a S & W Automobily, s. r. o., užívání předmětné komunikace upraveno soukromoprávním institutem věcného břemene. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem krajského soudu, že uzavření smlouvy o zřízení věcného břemene není pro posouzení charakteru pozemní komunikace právně významné (srov. s. 8 rozsudku krajského soudu). Z uzavření této smlouvy totiž lze obvykle vyvozovat chybějící vůli vlastníka předmětné komunikace určit ji veřejnému užívání (srov. bod [33] shora). Právě vůle vlastníka komunikaci určit či věnovat veřejnému užívání je rozhodná pro splnění znaku veřejně přístupné komunikace.

[35] Správní orgán interpretoval § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích tak, že veřejně přístupná účelová komunikace je každá komunikace, která nespĺňuje znaky komunikace podle § 7 odst. 2 tohoto zákona, te-

dy není uzavřeným prostorem nebo objektem (podle § 7 odst. 2 účelovou komunikací je „*i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu*“). Uzavřeným prostorem nebo objektem je pak dle tohoto právního názoru jen takový prostor nebo objekt, který je buď oplocen, anebo označen cedulí se zákazem vstupu. Krajský soud tuto interpretaci aproboval. Takováto interpretace je však mylná. Konkludentní souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace totiž nelze bez dalšího vyvodit z toho, že stěžovatelka nebo její právní předchůdce účelovou komunikaci fyzicky neoplotili ani neoznačili jako soukromý pozemek se zákazem vstupu. Šlo by totiž o nepřipustně extenzivní výklad § 7 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích. Pokud snad komunikace nebyla třetími osobami užívána (tento ani opačný názor však ze správního spisu nevyplývá), nebyl ani důvod pro oplocování nebo označování pozemku cedulí. Teprve pokud by snad komunikace byla užívána třetími osobami, aniž by vlastník pozemku svůj nesouhlas s tímto projevil např. označením cedulí se zákazem vstupu, bylo by lze hovořit o jeho konkludentním souhlasu s veřejným užíváním účelové komunikace.

[36] Jako argument *reductio ad absurdum* lze uvést, že extenzivní výklad § 7 zákona o pozemních komunikacích ze strany správních orgánů a krajského soudu by fakticky vlastníkovi přikazoval komunikaci ihned po jejím vybudování „preventivně“ uzavřít. Tím by ale docházelo k disproporcionálnímu navyšování povinností a omezení zejména vzhledem ke čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny.

[37] Nutno proto zdůraznit, že *veřejná přístupnost účelové komunikace tedy*, v rozporu s tím, co tvrdí žalovaný, *ještě sama o sobě nečiní komunikaci veřejnou* (takto již rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003-64). Podstatné pro určení veřejné přístupnosti bude, zda je účelová komunikace vskutku třetími osobami alespoň s konkludentním souhlasem vlastníka pozemku užívána, a to nad rámec toho, co je vlastník pozemku povinen strpět podle svých soukromoprávních závazků (srov. bod [33] shora).

[38] Evidentně nesprávný je ničím neodůvodněný právní závěr krajského soudu, podle něhož v rámci vzniklých pochybností o charakteru účelové komunikace se neprovádí dokazování (viz rozsudek krajského soudu, druhý odstavec na straně 8). Není totiž jasné, jak jinak než dokazováním lze vyřešit předběžnou otázku, zda účelová komunikace je či není veřejně přístupná. Podle judikatury NSS je naopak evidentní, že dokazování se i v této otázce zásadně provádí (srov. např. rozsudek NSS čj. 5 As 27/2009-66, cit. v bodě [30]).

[39] Stěžovatelka rovněž opětovně kritizuje skutečnost, že žalovaný ani Magistrát neprovedly důkaz stavebním povolením a kolaudačním rozhodnutím na předmětnou účelovou komunikaci. Stěžovatelka sama totiž těmito rozhodnutími nedisponuje, ovšem označila je ve svých podáních číslem jednacím.

[40] Žalovaný ve svém rozhodnutí o odvolání stěžovatelky k této otázce uvedl, že stěžovatelka stavební povolení ani kolaudační rozhodnutí nepředložila. Pokud „nemůže doložit stavební povolení nebo jiný doklad, musí silniční správní úřad přihlížet k současnému stavu“ (s. 5 bod 4 rozhodnutí žalovaného). Žalovaný tak akceptoval možnou relevanci uvedených dokladů. Když však stěžovatelka kritizovala v žalobě, že si správní orgány mohly velmi snadno vyžádat označená rozhodnutí, žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že tyto podklady nejsou podstatné, neboť podstatné je pozdější věnování komunikace veřejnému užívání (s. 3 a 4 vyjádření žalovaného ze dne 19. 6. 2008). Krajský soud tento žalobní bod vypořádal tak, že dokazování se v otázce veřejné přístupnosti účelové komunikace vůbec neprovádí.

[41] Na nesprávnost právního závěru krajského soudu ohledně dokazování upo-

zornil Nejvyšší správní soud již výše (bod [38]). Nad rámec tohoto je nutné toliko podotknout, že správní úřad byl povinen navržený důkaz stavebním povolením nebo kolaudačním rozhodnutím provést nebo srozumitelně vysvětlit, proč provedení takového důkazu není třeba (srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2009, čj. 1 As 18/2009-59, bod 27). Skutečnost, že stěžovatelka sama zmiňovaná rozhodnutí nepředložila, bez dalšího neznámá, že správní orgán nebyl povinen důkaz těmito rozhodnutími provést, *nota bene* za situace, kdy původcem těchto rozhodnutí má být dle stěžovatelky tentýž správní orgán. Je jistě pravdou, že pokud snad vskutku bylo *via facti* stěžovatelkou akceptováno veřejné užití komunikace na jejím pozemku, nemohlo by na tom nic změnit ani původní odlišné určení účelu komunikace ve stavebním povolení nebo kolaudačním rozhodnutí. Pokud snad však již v původních rozhodnutích byla komunikace určena k veřejnému užití, může to mít pro posuzovanou věc zásadní význam.

V.

Závěr a náklady řízení

[42] Správní orgány se nevypořádaly se základní námitkou stěžovatelky, podle které ona sama ani její právní předchůdce nikdy nedaly souhlas s veřejným užíváním svých pozemků. Je proto dán důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Krajský soud proto rozhodnutí žalovaného měl zrušit. Nejvyšší správní soud se k meritu věci, totiž otázce veřejné přístupnosti účelové komunikace, již vyjádřit nemohl, a to s ohledem na to, že to nyní bude v prvé řadě věcí správních orgánů, ovšem se zřetelem na náležitou interpretaci § 7 zákona o pozemních komunikacích shora podanou. (...)

Stavební řízení: účastenství v řízení

k § 109 odst. 1 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Při stanovení určitého kritéria pro vymezení okruhu účastníků v případě stavby, která může mít vliv na široké okolí, nelze takové kritérium měřit pouze hlediskem hospodárnosti a okruh účastníků limitovat stanovením odstupové hranice vyjádřené v metrech bez přihlédnutí k ostatním vlivům. Samotná náročnost takového posuzování nemůže být dostatečným ospravedlněním pro vyloučení osob z okruhu možných účastníků řízení a nemůže obstát zásada „hospodárnosti“ či procesní ekonomie. Poměruje-li stavební úřad práva dotčených osob a administrativní náročnost řízení, nemůže se přiklonit k variantě druhé. Lze-li možné přímé dotčení na právech shledat u širokého okruhu osob, nutno zvolit i tomu odpovídající formu vedení takového řízení, nemůže však být zužován prostor pro ochranu ústavně zaručených práv.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, čj. 5 As 67/2008-111)

Prejudikatura: srov. náleží Ústavního soudu č. 96/2000 Sb.

Věc: Antonín K. proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje, za účasti 1) Věry K., 2) akciové společnosti WIND TECHNOLOGY, o účastenství ve stavebním řízení, o kasační stížnosti žalobce.

Obecní úřad Libouchec, odbor stavební a životního prostředí, dne 27. 2. 2007 rozhodl, že žalobce není účastníkem stavebního řízení zahájeného dne 6. 2. 2007 ve věci „*Výstavba 2 ks větrných elektráren*“ na p. č. 600 v k. ú. Větrov u Krásného Lesa. V odůvodnění uvedl, že oproti územnímu řízení byl stanoven nový okruh účastníků, přitom nemovitosti žalobce se nacházejí minimálně 300 m za stanovenou hranicí 400 m od jednotlivých větrných elektráren. Vlastnická práva žalobce k nemovitostem tak nemohou být dotčena, a není proto účastníkem řízení.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 2. 5. 2007 zamítl a usnesení stavebního úřadu potvrdil. V odůvodnění svého rozhodnutí mimo jiné odkázal žalovaný na hlukovou studii zpracovanou Ing. Jiráskou a na to, že hlukové limity nebudou překračovány ve vzdálenosti cca 400 m kolem každé stavby. Žalobce, jehož nemovitost se nachází za touto hranicí, není účastníkem stavebního řízení, neboť u něho nedochází k přímému dotčení na vlastnickém právu.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, kterou Krajský soud v Ústí nad Labem dne 23. 4. 2008 zamítl. Odůvodnění rozsudku založil krajský soud (stejně jako žalovaný) na tom, že u žalobce nedojde, vzhledem ke vzdálenosti jeho nemovitosti od hranic „povolené“ hluchnosti k přímému dotčení na vlastnickém právu. Krajský soud neshledal v rozhodnutí žalovaného žádné pochybení a konstatoval, že správní orgán zcela legitimně vymezil dotýčný hraniční okruh do 400 m od povolované stavby, jakkoli jej takto žádný právní předpis nestanoví, nicméně z podstaty věci bylo nutno nějaký okruh vymezit. Krajský soud posoudil jako rozumné kritérium hygienické limity hladiny hluku, které musejí být dodržovány při chodu větrných elektráren pro vymezení přímého dotčení vlastníka sousedních nemovitostí. Uvedl rovněž, že jelikož dosah stroboskopického efektu, tj. efekt rotujícího stínu, byl v dané lokalitě odborníky odhadnut do vzdálenosti cca 2 760 m a v okolní krajině je větrná elektrárna běžně viditelná i do vzdálenosti cca 40 km, nebylo dle názoru soudu možné za rozumné

kritérium pro stanovení hraničního okruhu zakládající účastenství považovat dosah stroboskopického efektu či dokonce viditelnost větrné elektrárny v okolní krajině. Krajský soud uzavřel, že žalobce ničím nepodložil své tvrzení o tom, že u jeho nemovitosti bude v noční době hluková zátěž dosahovat při omezeném provozu větrné elektrárny 39 dB. Krajský soud dále konstatoval, že neshledal důvodnou námitku o tom, že se žalovaný nevypořádal s argumentací obsaženou v odvolání ohledně vlivu záměru na životní prostředí a stroboskopický efekt a narušení rázu krajiny. Krajský soud uzavřel, že sice připouští, že nemovitost žalobce bude v důsledku chodu větrných elektráren zasažena stroboskopickým efektem a že dojde k narušení rázu krajiny v dané lokalitě, popř. může dojít i k zastínění při příjmu televizního nebo radiového signálu, nicméně tyto zásahy neshledal takové intenzivní povahy, že by jimi mohlo dojít k přímému dotčení vlastnických práv ve smyslu § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona. Soud vycházel rovněž z faktu, že ve směru od větrných elektráren k nemovitosti stěžovatele se terén nejprve mírně zvyšuje a následně se snižuje, přičemž v nejbližším okolí domu stěžovatele se rozprostírá ve vysokém sponu zeleň. Ani v hrozbě eventuálního snížení tržní ceny nemovitosti soud neshledal důvod pro přiznání účastenství v řízení.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž namítal, že krajský soud nesprávně posoudil otázku účastenství stěžovatele a jeho manželky, jakožto vlastníků nemovitostí nacházejících se na vymezeném území. Krajský soud se zcela ztotožnil s názorem žalovaného, který při svém rozhodování o účastenství vycházel z vymezení území, a to ve vzdálenosti do 400 m od každého stožáru a 20 m na každou stranu od přístupové komunikace a VN přípojky, jako území, v němž mohou být stavbou přímo dotčena vlastnická práva vlastníků pozemků nacházejících se v takto vymezeném území, což by potom těmto osobám zakládalo účastenství ve stavebním řízení. Vzhledem k tomu, že nemovitost stěžovatele je vzdálena od stavby větrných elektráren cca

700 m, vlastnické právo, dle názoru žalovaného i soudu, nemůže být přímo dotčeno, a tudíž nemůže být účastníkem řízení. Stěžovatel s tímto názorem nesouhlasí a namítá, že ze žádných právních předpisů nevyplývá stanovení hraničního okruhu do 400 m od povolené stavby pro posouzení práva účastenství v řízení. Okruh účastníků stavebního řízení je vymezen v § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona tak, že účastníkem stavebního řízení je vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že pro souzenou věc je podstatné, že z výpočtu Ing. Aleše Jirásky očekávaných ekvivalentních hladin akustického tlaku, které bude způsobovat chod větrné elektrárny, jež je založeno ve správním spise, vyplývá, že povolené hygienické limity nebudou překračovány ve vzdálenosti ca 400 m od předmětné nemovitosti stěžovatele. Přímé dotčení, jak na něj odkazuje stavební zákon, nelze omezit pouze na porušení předpisy stanovených limitů, ale je za ně nezbytné považovat jakýkoli zásah, který je přímo způsobitelný ohrozit, omezit či ztížit výkon vlastnických práv. Sám žalovaný navíc připouští, že hluková zátěž provozu větrných elektráren v noční době dosáhne v blízkém okolí nemovitosti stěžovatele 39 dB, tedy hladiny pouze o 1 dB nižší, než je přípustný limit stanovený právním předpisem. Stěžovatel je přesvědčen, že při posuzování možnosti „*přímého dotčení vlastnického práva*“, se musí jednat vždy o pojem obsahově širší, než je porušení právních předpisů stanovujících hygienické normy, jakkoli porušení hygienických norem může sloužit k nepochybnému určení „*přímého dotčení*“. V projednávané věci je proto nezbytné vzít v úvahu i vliv stavby na velmi široké okolí. Lze jednoznačně dovodit, že hluková zátěž větrných elektráren je v blízkosti nemovitosti stěžovatele způsobitelná omezit kvalitu užívání nemovitosti a tím i jeho vlastnické právo. Není dle stěžovatele přípustný takový výklad, který by nechával na subjektivním rozhodnutí žalovaného stanovení významu „*přímého dotčení vlastnických práv*“.

Stěžovatel dále zdůrazňuje, že ačkoli soud připustil, že v důsledku chodu větrných elektráren bude nemovitost stěžovatele zasažena stroboskopickým efektem (neboť dosah stroboskopického efektu větrných elektráren je 2 760 m a samostatné věže jsou viditelné ve vzdálenosti 15–40 km) a dojde k narušení rázu krajiny v dané lokalitě, popř. může dojít i k zastínění při příjmu televizních a radiových signálů, neshledal tyto zásahy natolik intenzivní povahy, že by jimi mohlo dojít k přímému dotčení vlastnických práv. Stěžovatel podotýká, že nemovitost, ležící cca 700 m od větrných elektráren, bude přímo zasažena stroboskopickým efektem, jedná se o natolik závažné zásahy do krajinného rázu, je proto založeno účastenství stěžovatele ve stavebním řízení. Stěžovatel rovněž poukazuje na snížení tržní hodnoty nemovitosti. V doplnění kasační stížnosti ze dne 8. 7. 2008 stěžovatel uplatnil další výhrady ke zpracování hlukové studie, ze které žalovaný i krajský soud vycházely, především uvádí, že v ní nejsou nikde uvedeny skutečné hodnoty rychlosti větru, zpracovatel nezohlednil specifika povětrnostních podmínek v plánovaném místě výstavby (Větrov). Stěžovatel rovněž vznáší pochybnosti o objektivnosti zpracování hlukové studie. Konstatuje dále, že v průběhu územního nebo stavebního řízení investor stavby nepředložil žádný dokument (hlukovou studii), ze kterého by vyplývalo, že ve vzdálenosti 400 m od větrných elektráren klesá hluk pod hygienické normy; s odkazem na důvodné pochybnosti (odkazuje na obdobnou situaci v obci Petrovice), které vznáší stran regulace výkonu větrných elektráren, má stěžovatel za to, že hranice 400 m není dostatečná.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu; dle jeho názoru se krajský soud vypořádal se všemi námitkami stěžovatele, přitom správně poukázal na § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, kde je vymezen okruh účastníků stavebního řízení, přičemž z tohoto ustanovení vyplývá, že ne každý vlastník sousední nemovitosti je automaticky účastníkem stavebního řízení. Pří-

mým dotčením stěžovatele se soud podrobně zabýval.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Stavební zákon nedefinuje sousedství (sousední pozemek nebo sousední stavby). Ve smyslu nálezu Ústavního soudu č. 96/2000 Sb. sousedním pozemkem není jen pozemek mající společnou hranici s pozemkem, na kterém má být stavba realizována, sousedství je třeba chápat širěji, neboť účinky stavby se neprojeví jen v hranicích stavebního pozemku.

V projednávané věci není sporná otázka „mezujícího souseda“. Důvodem, pro který nebylo stěžovateli přiznáno postavení účastníka řízení nebylo to, že by snad nebyl považován za souseda ve smyslu stavebního zákona a konstantní judikatury ve světle rozhodnutí Ústavního soudu. Postavení účastníka řízení nebylo stěžovateli přiznáno výlučně z důvodu tvrzené absence „přímého dotčení“ na jeho vlastnickém právu.

Stavební řízení představuje souhrn řízení více druhů (řízení územní, řízení o povolení staveb, změn staveb a udržovacích prací, řízení o odstranění staveb), přitom účastenství osob, které mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, je připuštěno ve všech těchto řízeních, a to při splnění společné podmínky, že konkrétním rozhodnutím mohou být dotčena jejich práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti.

Vzhledem k tomu, že zákonodárce používá pro vymezení okruhu účastníků řízení pojem přímé dotčení, je nezbytné rozlišit dvě kategorie objektivně možného dotčení vlastnického nebo jiného věcného práva k pozemku nebo ke stavbě; a to dotčení přímé a nepřímé.

Účastenství v územním i stavebním řízení má vždy dvě podmínky; existenci vlastnického nebo věcného práva jako podmínku základní a druhou podmínku, kterou je přímé dotčení existujícího práva. Klíčovým pojmem pro vymezení okruhu účastníků územ-

ního i stavebního řízení podle stavebního zákona je přitom pojem „*přímé dotčení*“ [srov. § 85 odst. 2 písm. b), § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona].

Jak již bylo naznačeno, stavební zákon vymezuje účastníky naplňující obě tyto podmínky shodně pro územní i stavební řízení. Stavební úřad musí vždy posoudit, kteří z vlastníků „sousedních“ pozemků a staveb na nich mohou být konkrétním vydaným rozhodnutím dotčeni.

V § 109 odst. 2 stavební zákon výslovně stanoví, které osoby účastníkem řízení nejsou. Mezi tyto osoby nelze stěžovatele zařadit (nájemce bytu, nebytového prostoru nebo pozemku).

Tvrdí-li tedy někdo, že je účastníkem řízení, bude za něj považován do doby, než se prokáže opak. Důvody, které stěžovatel stran svého účastenství v řízení tvrdil, lze *ad summam* označit takto: hlučnost provozu, zastínění (stroboskopický efekt), zastínění příjmu TV a radiových signálů, vizuální efekt, snížení tržní ceny nemovitosti. Postavení účastníka stavebního řízení se osobě splňující kritéria uvedená v § 109 odst. 1 stavebního zákona přiznává proto, aby mohla hájit svá práva k pozemku nebo stavbě, zejména právo vlastnické.

Občanský zákoník přiznává v § 123 vlastníkovi za účelem realizace jeho vlastnického práva jednotlivá, svou povahou různorodá dílčí práva (oprávnění). Konkrétně jde o oprávnění předmět vlastnického práva, tj. hmotnou věc (*res corporalis*) držet, užívat, požívat, tj. brát z věci plody a jiné užitky, nakládat s ní (disponovat), zejména ji – ať již za úplatu či bezúplatně – zcizit a tak ji převést na jinou osobu (ať fyzickou či právnickou). Vlastník věci může však být ve výkonu jednotlivých vlastnických oprávnění různě omezen, popř. může část svých oprávnění či dokonce všechna – ať již ze své vůle či proti své vůli – pozbyt. Vždy však, v případě omezení či odnětí vlastnického práva musí být vlastníkovi zachována procesní práva a možnost účinné obrany, a to jak v řízení správním, tak i v řízení soudním.

Stavební úřad ve své úvaze o postavení účastníka řízení vycházel toliko z hranice 400 m,

tuto označil za limitní pro dodržení hlučnosti dle výše označeného posudku – hluková studie. Vzhledem k tomu, že nemovitost stěžovatele se nachází za touto hranicí, nebylo mu postavení účastníka ve stavebním řízení přiznáno, a to i přesto, že mu takové postavení bylo přiznáno v řízení územním. Jak již Nejvyšší správní soud výše uvedl, v předloženém posudku Ing. Jirásky, ze kterého stavební úřad vycházel, je výslovně uvedeno v bodě 6, že snížením počtu větrných elektráren došlo ke snížení hluku v obci Adolfov, hodnoty v kritickém místě v obci Větrov zůstaly přibližně stejné. Z uvedeného je zřejmé, že snížení počtu větrných elektráren, o jejichž umístění se rozhodovalo v územním řízení, v němž stěžovateli bylo přiznáno postavení účastníka řízení z důvodu splnění podmínky dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, nemohlo a nemělo vliv na míru dotčení práv stěžovatele, tedy na naplnění podmínek dle § 109 odst. 1 písm. e) citovaného zákona.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu žalovaný, resp. primárně stavební úřad pochybil, vycházel-li pouze a výlučně z toho, že v místě nemovitosti stěžovatele nebudou překročeny stanovené limity hluku, neboť není pochyb o tom, že dojde ke zvýšení hluku v okolí stavby obecně, byť by jeho hladina nedosahovala ještě přípustného mezního limitu. Není pochyb o tom, že stěžovatel bude zasažen hlukem, z uvedeného důvodu byl zařazen i mezi účastníky územního řízení.

Za účastníka řízení je třeba považovat i vlastníka sousedního pozemku v případě, že stavební úřad dojde k závěru, že jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě může být rozhodnutím vzhledem k velikosti stavebního pozemku a umístění stavby na něm, odstupovým vzdálenostem, rozměrům stavby, účelu jejího užívání atd. přímo dotčeno. Je třeba se proto nejprve pokusit o vymezení pojmu přímé dotčení pozemku nebo stavby. Přímým dotčením lze nepochybně rozumět především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., tj. různě imise (§ 127 odst. 1 občanského zákoníku). Imisemi se obecně rozumí výkon vlastnického práva,

kterým se zasahuje do cizího vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou poměrům (viz shora citované ustanovení občanského zákoníku, podle kterého: „*Vlastník věci se musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv ... Nesmí ... nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, ... stíněním a vibracemi ...*“). Přímým dotčením sousedních nemovitostí může být např. jejich dotčení zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu.

Naproti tomu není zcela zřejmé, zda lze za přímé dotčení sousední nemovitosti považovat např. výrazné zhoršení nebo úplné odejmutí stávajícího výhledu ze sousedního pozemku nebo stavby nově umístovanou stavbou, byť by odstupové vzdálenosti staveb stanovené prováděcí vyhláškou ke stavebnímu zákonu byly dodrženy. Takto lze otázku položit zjevně i v případě stěžovatelem tvrzeného dotčení v důsledku snížení tržní hodnoty nemovitosti nebo změny krajinného rázu (ve výhledu). Svým charakterem je takové „dotčení“ nepochybně odlišné od předchozí řady případů shora uvedených, kdy jde nesporně vždy o přímé dotčení.

Jakkoli Nejvyšší správní soud chápe úvahu žalovaného i krajského soudu o nutnosti stanovení určitého limitu pro vymezení okru-

hu účastníků v případě stavby, která může mít vliv na široké okolí, nelze takové kritérium měřit pouze hlediskem hospodárnosti a okruh účastníků limitovat stanovením odstupové hranice bez přihlídnutí k ostatním vlivům (v daném případě min. hranici stroboskopického efektu, jehož možné negativní vlivy jsou obsaženy v příloženém posudku). Samotná náročnost takového posuzování nemůže však být dostatečným ospravedlněním pro vyloučení osob z okruhu možných účastníků řízení a nemůže obstat zásada „hospodárnosti“ či procesní ekonomie. Poměří-li stavební úřad práva dotčených osob a administrativní náročnost řízení, nemůže se přiklonit k variantě druhé. Lze-li možné přímé dotčení na právech shledat u širokého okruhu osob, nutno zvolit i tomu odpovídající formu vedení takového řízení, nemůže však být zužován prostor pro ochranu ústavně zaručených práv.

Nejvyšší správní soud na rozdíl od krajského soudu neshledal jediným vhodným kritériem toliko stanovení hranice odstupové vzdálenosti, aniž by bylo přihlídnuto k ostatním vlivům, zejména pak i k tomu, že stěžovatel byl již účastníkem územního řízení. Považoval-li totiž stavební úřad stěžovatele za osobu, jejíž práva mohla být přímo dotčena již samotným umístěním stavby, nelze dovodit jinak, než že mohou být tím spíše dotčena jeho práva i samotným provozem této stavby.

2030

Svobodný přístup k informacím: členství soudců v KSČ

k § 8a zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (v textu též „informační zákon“) k § 4 písm. b) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů

Žádost o poskytnutí seznamu všech soudců jmenovitého soudu (zde Vrchního soudu v Olomouci), kteří byli ke dni 17. 11. 1989 členy nebo kandidáty Komunistické strany Československa, bez přímého vztahu ke konkrétnímu rozhodování toho kterého soudce, představuje žádost o sdělení citlivých údajů ve smyslu § 4 písm. b) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, jejichž poskytování limituje § 8a zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Obecně je třeba i tady respektovat soukromí fyzických osob, a průlom jeho ochrany může přicházet v úvahu jen v jednotlivých konkrétně odůvodněných případech.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2010, čj. 3 As 10/2009-77)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 296/1995 Sb. a č. 111/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 23/05).

Věc: Tomáš P. proti Ministerstvu spravedlnosti o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal žádost o poskytnutí informací ve smyslu informačního zákona k Vrchnímu soudu v Olomouci, v níž se domáhal seznamu soudců tohoto soudu, kteří byli ke dni 17. 11. 1989 členy nebo kandidáty Komunistické strany Československa (KSČ). Vrchní soud tuto žádost dne 8. 8. 2007 odmítl.

Žalovaný odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 4. 9. 2007 zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. Městský soud rozsudkem ze dne 5. 3. 2009 žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl, že žalobcem vyžadovaná informace představuje žádost o sdělení citlivých údajů ve smyslu § 4 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů, jejichž poskytování brání § 8a informačního zákona, a současně poznamenal, že žalobce požadoval poskytnutí informací, které povinnému subjektu shromažďovat nepřísluší.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost, v níž zejména nesusouhlasil s argumentací městského soudu, že „*požadovaná informace se nedotýká profesijní sféry soudců, kdy jejich působení je třeba považovat za působení ve veřejném životě, ale soukromé sféry těchto osob, která nemá přímý vztah k samotnému výkonu funkce soudce*“. Naopak byl toho názoru, že členství v KSČ se nejenže podstatnou měrou dotýkalo působení soudce ve veřejné sféře, ale bylo dokonce jedním z hlavních faktorů, který možnosti tohoto působení podmiňoval, případně limitoval. Dále zdůraznil, že právo veřejnosti na relevantní informace o totalitní minulosti soudců vyplývá přímo z těch zásad, které artikuloval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05. Rovněž namítal, že se městský soud nesprávně odmítl vypořádat s argumentací (která nebyla uvedena v žalobě), zda se požadovaná informace vztahuje nebo nevztahuje k působ-

nosti povinného subjektu. Tato argumentace nebyla obsažena v žalobě toliko z toho důvodu, že jí neargumentuje ani žalobou napadené správní rozhodnutí. Stěžovatel zastával názor, že soud musí posoudit důvodnost žádosti o informace a nikoliv pouze správnost napadeného rozhodnutí (§ 16 odst. 4 informačního zákona), a je zcela namístě a neodporuje § 71 odst. 2 s. ř. s., jestliže se účastníci řízení vyjadřují i k těm aspektům věci, které nebyly předmětem procesního diskursu ve správním řízení. Závěrem kasační stížnosti stěžovatel znovu zdůraznil, že požadavek transparentnosti justice i z hlediska totalitního působení soudců je zcela legitimní a je přirozeným vyjádřením zájmu veřejnosti o osobní kvality těch, jimž stát svěřil rozhodování o právech a povinnostech. Dodává, že stát, v němž působí jako soudci osoby, jejichž oportunistický občanský postoj v době totality nejenže není překážkou výkonu soudcovské funkce, ale je – ať už s odvoláním na jakýkoliv skutečný nebo fiktivní důvod – dokonce předmětem utajení, vyvolává dojem, že jeho soudní systém je pouhou imitací toho, čím by měl být a za co se vydává. Kasační stížnost uzavřel tím, že je proto dán nikoliv nepodstatný etický rozměr celé věci.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Stěžovatel podal žádost o poskytnutí informací ve smyslu informačního zákona. Ustanovení § 8a informačního zákona uvádí, že „*[i]nformace týkající se osobnosti, projevu osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu*“. Takovým předpisem je, i podle nenormativního odkazu daného zákonného ustanovení, mj. zákon č. 101/2000 Sb., kte-

rý ve svém § 4 písm. b) vymezuje tzv. citlivé údaje, jimiž jsou osobní údaje „*vypovídající o národnostním, rasovém nebo etnickém původu, politických postojích, členství v odborových organizacích, náboženství a filozofickém přesvědčení*“, atd. Podle § 9 písm. a) tohoto zákona „*je citlivé údaje možné zpracovávat, jen jestliže subjekt údajů dal ke zpracování výslovný souhlas*“. Městský soud v Praze v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že požadované informace jsou citlivým údajem, týkajícím se soukromí fyzických osob, a s ohledem na platnou právní úpravu žalobu zamítl, a dal za pravdu žalovanému, že takovéto informace nebylo možno poskytnout.

Stěžovatel s tímto výkladem právní úpravy provedeným Městským soudem v Praze nesouhlasí, a namítá, že požadované údaje se netýkají soukromí fyzických osob a nepoživají tak ochrany přiznané zákonnou úpravou tzv. citlivým údajům. Požadované údaje jsou v podání stěžovatele naopak věcí veřejnou.

Rozdíl v právním názoru Městského soudu v Praze a v pohledu stěžovatele se tak týká výkladu svou povahou neurčitého pojmu *soukromí fyzické osoby* v kontextu posuzované věci.

Nejvyšší správní soud se po posouzení věci ztotožňuje jak se závěry, tak i s argumentací v odůvodnění napadeného rozsudku, a stěžovatelovým námitkám, které jsou z rozhodující míry opakováním žalobních námitek, za pravdu nedává.

Z argumentace uvedené v odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud podtrhuje, či dále uvádí, následující:

Východiskem k právní povaze pojmu *soukromí fyzické osoby* a jeho ochraně je Listina základních práv a svobod, která jednak v čl. 7 odst. 1 stanoví, že „*[n]edotknutelnost osoby a jejího soukromí je zaručena a může být omezena jen v případech stanovených zákonem*“, a dále v čl. 10 odst. 3 konstatuje, že „*[k]aždý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě*“. Podle čl. 17 odst. 4 Listiny potom platí, že „*[s]vobodu projevu a právo vyhledávat*

a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti“. Soukromí fyzické osoby a jeho nedotknutelnost tak v daném kontextu, a ve spojení s posuzovanou věcí, míří na ochranu údajů o té které osobě. Ta je v zákonné rovině upravena zejména zákonem č. 101/2000 Sb., podle jehož § 4 jsou rozlišovány „běžné“ osobní údaje a dále tzv. citlivé osobní údaje. K těm, jak bylo shora poznamenáno, patří i údaje o *politických postojích*, přičemž, jak bylo rovněž již výše poznamenáno, tyto je možné zpracovávat jen tehdy, pokud subjekt předmětných údajů dal k jejich zpracování souhlas. To, že se požadované informace týkají, či mají týkat, osob veřejně činných, tzv. bez dalšího ani podle názoru Nejvyššího správního soudu nic nemění na tom, že se ve své podstatě týkají soukromí fyzických osob.

Ostatně v této souvislosti není bez zajímavosti, že i když je sdružovací právo tradičně vnímáno jako tzv. veřejné subjektivní právo, politické strany jsou naopak chápány jako korporace práva soukromého (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94, č. 296/1995 Sb.).

Je přitom třeba souhlasit s Městským soudem v Praze, že ani ze zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, nelze dovodit, že by pro případ kandidátní či členství v KSČ do 17. 11. 1989 bez dalšího bylo zákonem omezeno právo na nedotknutelnost soukromí.

Údaje o politické příslušnosti jednotlivých soudců rovněž nepatří mezi předpoklady pro funkci soudce ve smyslu zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, a jejich shromažďování tak není předmětem činnosti ani příslušných soudů, ani Ministerstva spravedlnosti.

Stěžovatel se v kasační stížnosti, obdobně jako v žalobě, dovolává nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05, č. 111/2007 Sb. ÚS, který mj. označil profesionální sféru osob působících ve veřejném ži-

votě za kryjící se s tzv. veřejnou sférou, a z toho stěžovatel dovozuje, že požadovaná informace – seznam soudců Vrchního soudu v Olomouci, kteří byli ke dni 17. 11. 1989 členy nebo kandidáty KSC – nepožívá ochrany soukromí fyzických osob. Nejvyšší správní soud k tomuto uvádí, že tento závěr za určitých podmínek může mít své opodstatnění, avšak nikoliv obecně, resp. nikoliv tzv. bez dalšího, ale jenom tam, kde se jedná o namítané konkrétní případy se jmenovitými projevy příp. prolnutí politických postojů do profesní činnosti veřejně činných osob. V takových případech daná skutečnost (údaj o dřívějším členství v KSC) přestává být součástí „*soukromí fyzické osoby*“ a stává se součástí veřejné sféry. Ostatně právě tento kontext je základem argumentace Ústavního soudu ve stěžovatelské věci. K tomu se současně dále, z pohledu Nejvyššího správního soudu, nabízí poznamenat, že v dalším vývoji ve stěžovatelské věci Ústavní soud jednal také o usnesení Nejvyššího soudu, kterým nebylo vyhověno námitce stěžovatelky o podjatosti ve vztahu ke dvěma soudkyním Vrchního soudu v Praze, podané s odkazem na skutečnost, že údajně byly členkami předlistopadové KSC, a ústavní stížnost odmítl. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval, že takové námitky nemohou samy o sobě konstituovat důvod podjatosti, a míru nezávislosti soudce (např. i s ohledem na jeho bývalou angažovanost v KSC) je vždy nutno posuzovat v každém případě s přihlédnutím k jeho jedinečným okolnostem (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2009, sp. zn. III. ÚS 2336/08). Ústavní soud tak tímto rozhodnutím navázal na svoji předchozí judikaturu a potvrdil, že stran případného bývalého členství soudců v předlistopadové KSC nelze generalizovat, a že každý případ je třeba vždy

posuzovat jednotlivě (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 9. 2009, sp. zn. IV. ÚS 682/09). Jinými slovy Ústavní soud potvrdil, že i v tomto ohledu (členství soudců v předlistopadové KSC) je obecně třeba respektovat soukromí fyzických osob, a průlom jeho ochrany může přicházet jen v konkrétně odůvodněných jednotlivých případech.

Namítá-li stěžovatel, že se městský soud nesprávně odmítl vypořádat s argumentací, zda se požadovaná informace vztahuje nebo nevztahuje k působnosti povinného subjektu, i tady se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s názorem uvedeným v odůvodnění napadeného rozsudku, a to, že tato skutečnost při shora dovozeném závěru, že požadované informace nelze s ohledem na jejich osobní povahu a jejich ochranu poskytnout, již nebyla pro posouzení věci rozhodná.

K závěrečné poznámce stěžovatele v касаční stížnosti o požadavku transparentnosti justice i z hlediska totalitního působení soudců (v podání stěžovatele spojovaného s příp. bývalým členstvím některých soudců v předlistopadové KSC), a k jeho podivu, že jako soudci působí osoby, jejichž oportunistický občanský postoj v době totality není překážkou výkonu soudcovské funkce atd., Nejvyšší správní soud poznamenává, že otázku, kdo není oprávněn zastávat určitou funkci v souvislosti se svou činností za minulého režimu, řeší zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů. Uvedený zákon zakotvuje princip, podle nějž prosté členství v KSC není skutečností, jež by obecně vylučovala soudce z rozhodovacího procesu.

Veřejné zakázky: public private partnership

k § 6 odst. 2 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách*)

I. Přestože bývá úplata zpravidla sjednávána ve smlouvě, která je na plnění mezi zadavatelem a příslušným dodavatelem uzavírána, nevyplývá-li přímo z takové smlouvy (tu zcela odhlédnuto od možných soukromoprávních důsledků absence takové náležitosti smlouvy), neznamená to, že by tato skutečnost sama o sobě způsobovala nedostatek znaku úplatnosti takového smluvního vztahu ve smyslu § 6 odst. 2 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách; z hlediska povinnosti zadavatele postupovat podle citovaného zákona o veřejných zakázkách je rozhodující, zda je plnění, za které bude třeba ze strany zadavatele uskutečnit protiplnění, ve formě vyjádřitelné v penězích.

II. Ke vzniku povinnosti zadavatele postupovat podle zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, může dojít až postupnou realizací několika kroků, v jejichž důsledku bude ve prospěch zadavatele uskutečněno plnění (jež splňuje kritéria veřejné zakázky), aniž by zadavatel musel při uskutečňování všech jednotlivých kroků sám formálně vystupovat coby objednatel a odběratel takového plnění.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 8. 2007, čj. 62 Ca 2/2007-72)

Věc: Město Prostějov proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty.

Žalovaný dne 13. 6. 2006 rozhodl, že žalobce se dopustil správního deliktu podle § 102 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, a sice tím, že dne 9. 12. 2006 uzavřel s vybranými dodavateli smlouvu, přičemž nesplnil povinnost stanovenou v § 25 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, neboť veřejnou zakázku, na kterou uzavřel Smlouvu o veřejno-privátním partnerství ze dne 9. 12. 2005 se společnostmi s ručením omezeným MIP, a MIC., nezádal v některém ze zadávacích řízení uvedených v § 25 odst. 2 citovaného zákona; za to byla žalobci podle § 102 odst. 2 písm. a) citovaného zákona uložena pokuta ve výši 500 000 Kč. Dle odůvodnění rozhodnutí žalovaného žalobce schválil 19. 10. 2005 společně se společností s ručením omezeným MIC. Memorandum o společném projektu výstavby Městského oddechového a sportovního centra ve městě Prostějově. Oba účastníci vyjádřili připravenost po dořešení všech ekonomických a právních aspektů působit v rámci společnosti s ručením omezeným MIP., jejímž hlavním cílem bude vybudování uvede-

ného centra a jeho provozování. Následně dne 9. 12. 2005 byla uzavřena mezi třemi účastníky, a sice společnostmi MIP, MIC, a žalobcem, Dohoda o veřejnoprivátním partnerství, z jejíž preambule vyplývá, že žalobce zamýšlí v rámci všestranného rozvoje svého území a zkvalitnění péče o potřeby svých občanů vybudovat na území města zařízení Městského oddechového a sportovního centra Prostějov. Společnosti MIP, a MIC., jako subjekty podnikající v rámci podnikatelského seskupení, především na území města Prostějova, nabízí žalobci při realizaci záměru uvedeného shora ekonomickou, technickou, organizační a manažerskou pomoc jako partner nesoucí po určitou dobu hlavní břemeno realizace záměru a při jeho dokončení budou souhlasit s převzetím všech aktivit ze strany žalobce. Z článku III. dohody vyplývá, že záměrem účastníků této dohody je, aby žalobce měl ve společnosti MIP, která bude investorem projektu a posléze i vlastníkem centra, významnou majetkovou účast a rozhodovací práva. V konečné fázi bude žalobce stoprocentním vlastníkem společnosti MIP.

*) S účinností od 1. 7. 2007 nahrazen zákonem č. 137/2006, o veřejných zakázkách.

Tento záměr má být naplňován postupnými realizačními kroky, kterými bude žalobce získávat majetkovou účast ve společnosti MIP.: nabytím 10% obchodního podílu od společnosti MIC. za 20 000 Kč do 31. 12. 2005, peněžitým vkladem do společnosti ve výši 12 000 000 Kč do 30. 6. 2006 a peněžitým vkladem do společnosti ve výši do 23,5 milionů Kč nejvýše s tolerancí +2 % v každém roce počínaje rokem 2007 a konče rokem 2014. Výsledkem jednotlivých transakcí přitom mělo být získání podílu ve výši 100 % základního kapitálu žalobcem. Dne 25. 7. 2005 vydal stavební úřad na žádost investora (žalobce) povolení na stavbu „Městského oddechového a sportovního centra Prostějov“ a společnost MIP. následně smluvně převzala projekt k realizaci. V souvislosti s těmito transakcemi nebylo vyhlášováno žádné ze zadávacích řízení předvídaných zákonem o veřejných zakázkách.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného rozklad. Předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 29. 11. 2006 rozklad zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Proti rozhodnutí předsedy žalovaného podal žalobce správní žalobu u Krajského soudu v Brně. Žalobce namítl, že ze zákonné definice pojmu „*veřejná zakázka*“ obsažené v § 6–9 zákona o veřejných zakázkách vyplývá, že za veřejnou zakázku se považuje zakázka na dodávky, služby nebo stavební práce, jejímž zadavatelem je osoba uvedená v § 2 citovaného zákona a u níž předpokládána cena předmětu veřejné zakázky přesáhne 2 000 000 Kč. Veřejná zakázka se uskutečňuje za úplatu na základě písemné smlouvy s jedním nebo více vybranými uchazeči nebo zájemci. Z práv uvedeného dle žalobce vyplývá, že jedním ze zákonných znaků veřejné zakázky je skutečnost, že se uskutečňuje za úplatu. Tato podmínka však u dohody o veřejno-privátním partnerství naplněna nebyla. V této dohodě není sjednána úplata jako podstatná náležitost k naplnění § 6 zákona o veřejných zakázkách. Z tohoto důvodu považuje žalobce výklad pojmu veřejná zakázka, jak jej provedl žalovaný, za nepřípustně extenzivní, představující uplatnění státní moci nad rámec stanovený zákonem. Žalobce rovněž zpochybnil

závěr žalovaného, že uzavřením shora uvedené dohody došlo k realizaci veřejné zakázky na stavební práce podle § 9 odst. 1 písm. e) zákona o veřejných zakázkách. Za veřejnou zakázku na stavební práce podle tohoto ustanovení je možno považovat takovou zakázku, kdy zadavatel svěří veškerou činnost související s realizací stavební zakázky třetí osobě a ta obstará pro zadavatele a na jeho účet veškeré činnosti související s provedením stavebních prací. V předmětném případě společnost MIP. realizovala výstavbu centra pro sebe a na svůj účet. Centrum není ve vlastnictví subjektu odlišného od společnosti MIP. a žalovaný neprokázal a dle žalobce ani nemůže prokázat opak.

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

Z odůvodnění:

Soud hodlal přistoupit k přezkumu napadeného rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), dospěl však k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelným – z důvodu v žalobě namítaného. Soud proto rozhodl o žalobě bez jednání za podmínek podávaných z § 76 odst. 1 s. ř. s., bez ohledu na splnění podmínek podle § 51 odst. 1 s. ř. s.

Žalovaný konstrukci deliktu, jehož se měl žalobce dopustit, vystavěl na argumentaci, z níž pro soud vyplývá, že žalobce v období od října 2005, kdy byl schválen text Memoranda o společném projektu výstavby Městského oddechového a sportovního centra Prostějov, postupně realizoval svůj záměr výstavby tohoto centra jednotlivými kroky, které ve svém souhrnu způsobily porušení § 25 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, neboť žalobce měl tento svůj záměr realizovat prostřednictvím příslušného druhu zadávacích řízení, jež jsou uvedeny v § 25 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách, což neučinil. Taková konstrukce popisu deliktu po skutkové stránce vyplývá ze str. 3–4 rozhodnutí vydaného v I. stupni správního řízení, kde jsou popisovány jednotlivé kroky, které byly realizovány v souvislosti s výstavbou shora uvedeného centra, a zejména pak z podrobného rozboru

situace obsaženého na str. 11 a násl. téhož rozhodnutí, kde je kladen důraz na původní záměr žalobce a jeho postupnou realizaci. Podle žalovaného tedy (jak žalovaný souhrnně uvádí i ve svém vyjádření k žalobě) k realizaci výstavby shora uvedeného centra došlo způsobem, kdy na počátku byl žalobcům úmysl předmětnou výstavbu realizovat (to je dovozeno ze skutečnosti, že zadavatel nechal zpracovat projekt pro stavební povolení a vyhlásil záměr pronájmu pozemků za účelem výstavby a provozování tohoto centra), to však fakticky nečinil sám, nýbrž prostřednictvím společnosti MIP., v níž měl postupně získat až 100% účast. Žalobce tedy dle žalovaného uskutečnil několik na sebe navazujících úkonů, z nichž každý sám o sobě mohl být úkonem *lege artis*, a to i z pohledu práva společenstevního, avšak ve výsledku došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách, neboť cíle, jakého bylo dosaženo, mohlo být dosaženo jedine prostřednictvím některého ze zadávacích řízení podle zákona o veřejných zakázkách.

Soud se nejprve zabýval shora popsanou konstrukcí deliktu, jak z napadeného rozhodnutí vyplývá, a s ohledem na zjištěné skutkové okolnosti dospěl k závěru, že by ji bylo možno z principiálního hlediska považovat za zákonnou.

Nemůže obstát argumentace, podle níž jednotlivé kroky byly realizovány v souladu s obchodním zákoníkem (pokud jde o převody obchodních podílů) či se zákonem o obcích (pokud jde o jiné úkony, které byly v průběhu přípravy realizace výstavby centra uskutečněny), neboť soulad jednotlivých úkonů (ať již úkonů žalobce či osob od žalobce odlišných, jednajících „namísto žalobce samotného“ v souladu se svými závazky vyplývajících z „Dohody o veřejnopřívátním partnerství“ ze dne 9. 12. 2005) s těmito právními předpisy sám o sobě nevylučuje možný rozpor těchto úkonů se zákonem o veřejných zakázkách. Argumentace, podle níž zvláštní právní předpisy na jednotlivé žalobcem realizované úkony nekladou vyšší požadavky, než jaké byly ze strany žalobce splněny, je tedy irelevantní za situace, kdy tyto kroky mohly navodit (a dle žalovaného i navodily) stav, za něhož

mělo být postupováno v souladu se zákonem. Soud se tu principiálně přiklání k interpretaci žalovaného, podle níž žalobcům postup představuje alternativu realizace „jinak běžného“ zadávacího řízení podle zákona o veřejných zakázkách, která, byť může vykazovat atypické kontraktační prvky, žalobce neliberuje z povinností stanovených zákonem o veřejných zakázkách. Proto soud shledává dostatek důvodů principiálně se ztotožnit s takovým popisem deliktu, podle něhož žalobce coby veřejný zadavatel (tato kvalifikace není ani žalobcem samotným zpochybňována) postupně realizoval svůj záměr výstavby příslušného centra jednotlivými kroky, které nikoli každý jednotlivě, nýbrž ve svém souhrnu naplnily definici veřejné zakázky na stavební práce, a tedy plnění mělo být kontrahováno v některém ze zadávacích řízení podle § 25 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách.

Podle § 6 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách je základním znakem veřejné zakázky úplatnost smluvního vztahu, který je k plnění, jež pak představuje předmět veřejné zakázky, mezi zadavatelem a příslušným dodavatelem uzavírán. Přestože bývá úplata (výše zadavatelova protiplnění za realizaci plnění ve prospěch zadavatele vyjádřená v penězích) zpravidla sjednána ve smlouvě, která je na plnění mezi zadavatelem a příslušným dodavatelem uzavírána (a to zpravidla již z hlediska podmínek platnosti právního úkonu podle práva soukromého – byť tu neposuzovaného), nevyplývá-li z takové smlouvy, neznamená to, že by tato skutečnost sama o sobě způsobovala nedostatek znaku úplatnosti takového smluvního vztahu. Rozhodující tu je dle soudu skutečnost, zda je kontrahováno plnění, za které bude třeba ze strany zadavatele uskutečnit protiplnění ve formě vyjádřitelné v penězích, aniž by bylo zohledňováno, na základě jakých (být i postupných) formálních úkonů má k uskutečnění protiplnění ze strany zadavatele dojít. Splnění znaku úplatnosti smluvního vztahu tu soud přitom nadevší pochybnost shledává, neboť výstavba shora uvedeného centra byla financována formou bankovního úvěru poskytnutému sice osobě od žalobce odlišné, v níž má ovšem ža-

lobce získat postupně podíl až ve výši 100 %; tento bankovní úvěr však měl být nadto splácen z prostředků žalobce, jež jsou prostředky veřejnými; k úhradě úvěru mají být přitom použity finanční vklady žalobce do společnosti, na základě jejichž uskutečnění žalobci v této společnosti narůstá podíl (až do výše 100 %). Konečný efekt spočívající v újmě veřejným prostředkům, s nimiž disponuje žalobce, je tu tedy zřejmý; není přitom třeba polemizovat v otázkách právně správného vyjádření skutečnosti, že žalobce má mít na konci celého procesu „absolutní kontrolu“ nad shora uvedeným centrem „prostřednictvím podílu ve výši 100 % ve společnosti, která toto centrum má vlastnit“.

Pokud jde o charakter veřejné zakázky, pak ten skutečně odpovídá definici veřejné zakázky na stavební práce podle § 9 odst. 1 písm. e) zákona o veřejných zakázkách, již je třeba v rámci § 9 zákona o veřejných zakázkách chápat jako „sběrnou“ kategorii, jež přichází v úvahu právě ve specifických případech kontraktace plnění stavebního charakteru. Výsledkem žalobcova záměru totiž mělo být plnění spočívající v provedení stavebních prací odpovídajícím žalobcovým požadavkům, byť byly tyto stavební práce pořizovány v konečný prospěch žalobce s využitím specifických instrumentů za součinnosti osob od žalobce odlišných. Formální charakter těchto instrumentů ani doba, v níž má k jejich realizaci dojít, nejsou rozhodující. V této otázce považuje soud za rozhodující skutečnost, že výsledkem jednotlivých kroků žalobce a na „Dohodu o veřejnopřivatním partnerství“ ze dne 9. 12. 2005 navazujících kroků osob od žalobce odlišných (společností MIC. a MIP.) bylo provedení stavebních prací ve prospěch samotného žalobce, aniž by žalobce sám musel formálně vystupovat coby jejich objednatel a odběratel.

Pokud jde o vyjádření popisu deliktu v rozhodnutí vydaném v I. stupni správního řízení, napadeným rozhodnutím žalovaného potvrzeného, tu je zmiňována smlouva, jež měla být uzavřena na základě zadávacího řízení, a je specifikována coby „... Smlouva o veřejnopřivatním partnerství ...“, kterou žalobce

uzavřel dne 9. 12. 2005. Tu sice soud poukazuje na nepřesnosti výroku, kdy při specifikaci smlouvy, jež byla uzavřena, aniž by proběhlo zadávací řízení podle zákona o veřejných zakázkách, je zmiňována „Smlouva ...“, nikoli „Dohoda ...“, nadto je v jednom ze dvou údajů týkajících se data uzavření příslušné dohody nesprávně uvedeno datum „... 9. 12. 2006 ...“ namísto data „... 9. 12. 2005 ...“, jde však dle soudu zřetelně o chyby v psaní, které napadené rozhodnutí samy o sobě nesrozumitelným nezpůsobují. Pro soud je nepochybné a rovněž tak pro žalobce musí být nepochybné, že smlouvou, jež měla být dle žalovaného uzavřena bez předchozího zadávacího řízení (jejímž uzavřením bez předchozího zadávacího řízení podle zákona o veřejných zakázkách se žalobce dle žalovaného měl dopustit porušení § 25 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách), se rozumí „Dohoda o veřejnopřivatním partnerství“ ze dne 9. 12. 2005.

Skutková věta rozhodnutí o správním deliktu žalobce tedy obsahuje formální nesprávnosti, ty však samy o sobě nejsou důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí. Důvodem je nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti napadeného rozhodnutí vyvolaná rozporom výroku a jeho odůvodnění v kombinaci s nesrozumitelným vyřešením otázky, kdo je ve skutečnosti zadavatelem, jenž zákon o veřejných zakázkách porušil, a kombinací (kumulací) kterých jeho úkonů se tak stalo.

Ze shora uvedeného vyplývá, že žalovaný podle odůvodnění napadeného rozhodnutí považuje zákon o veřejných zakázkách za porušený kombinací několika na sebe navazujících úkonů; právě v jejich kombinaci (kumulaci, postupném uskutečňování) shledává postupné naplnění všech znaků veřejné zakázky na stavební práce zadávané žalobcem. Za delikventa (zadavatele, který měl podle zákona o veřejných zakázkách postupovat) žalovaný považuje žalobce. Při tomto pojetí nutně musí mezi úkony, které zadavatel učinil, být řazeny kromě uzavření „Dohody o veřejnopřivatním partnerství“ ze dne 9. 12. 2005 i úkony následně vyvolávající převzetí investorské činnosti, vznik ručitelského závazku za úvěr poskytnutý třetí osobě, postup-

né získávání podílu v této osobě a též povinnost ve prospěch žalobce uskutečnit plnění spočívající v realizaci stavebních prací, neboť právě až kumulací všech těchto skutečností měly být podmínky pro postup podle zákona o veřejných zakázkách naplněny. Má-li tedy obstát pojetí žalovaného, jež je s použitím komunitární judikatury vystavěno na postupném uskutečňování jednotlivých kroků, jež ve svém souhrnu vyvolaly povinnost postupovat podle zákona o veřejných zakázkách, a jsou-li tedy jednotlivé podmínky pro povinný postup žalobce podle zákona o veřejných zakázkách podávány z těchto jednotlivých kroků, pak skutkový popis deliktu, jež je obsažen v odůvodnění napadeného rozhodnutí, nutně musí všechny tyto kroky zahrnovat. Má-li přitom takové pojetí žalovaného obstát, odpovědnost za uskutečnění všech těchto kroků musí být dovozována u žalobce. To sice napadené rozhodnutí v odůvodnění činí, I. výroková část rozhodnutí vydaného v I. stupni správního řízení, žalovaným potvrzeného, však okamžik porušení § 25 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách váže toliko na uskutečnění prvního úkonu v řadě, a sice „Dohody o veřejnoprivátním partnerství“ ze dne 9. 12. 2005 (tu nehledá na nepřesnosti, na které soud poukázal shora), nadto je odpovědnost za uskutečnění samotných realizačních smluv podle II. výrokové části rozhodnutí vydaného v I. stupni správního řízení, žalovaným potvrzeného, dovozována u subjektu od žalobce odlišného. Tvrdí-li tedy žalovaný, že až souhrnem jednotlivých kroků došlo k naplnění podmínek pro vznik povinnosti žalobce postupovat podle zákona o veřejných zakázkách, pak není zřejmé, o jaké konkrétní kroky se jedná, *in concreto* zda je těmito kroky i uzavření samotných realizačních smluv specifikovaných ve II. výrokové části rozhodnutí vydaného v I. stupni správního řízení, žalovaným potvrzeného. Vyplyvá-li ze skutkového popisu deliktu podle odůvodnění napadeného rozhodnutí, že i tyto kroky jsou do série kroků (které způsobily povinný postup žalobce podle zákona o veřejných zakázkách) řazeny, pak takovému popisu neodpovídá ani I. výroková část rozhodnutí vydaného v I. stupni správního řízení, žalovaným potvrzeného (tam je porušení zákona o veřejných zakáz-

kách vázáno toliko na okamžik podpisu prvního úkonu v řadě, a sice „Dohody o veřejnoprivátním partnerství“ ze dne 9. 12. 2005), ale ani II. výroková část téhož rozhodnutí, jež odpovědnost za uskutečnění kroků spočívajících v podpisu realizačních smluv připisuje osobě od žalobce odlišné coby samostatnému zadavateli. Tato osoba (MIP.) je sice považována za subjekt, který měl podle zákona o veřejných zakázkách zadávat veřejnou zakázku, na kterou uzavřel realizační smlouvy specifikované ve II. výrokové části rozhodnutí vydaného v I. stupni správního řízení, žalovaným potvrzeného, uzavření těchto smluv se však mělo týkat veřejné zakázky, kterou již měl podle odůvodnění I. výrokové části rozhodnutí vydaného v I. stupni správního řízení, žalovaným potvrzeného, zadávat žalobce.

Z těchto důvodů tedy soud, byť je připraven principiálně připustit správnost konstrukce deliktu, jak se ji žalovaný pokusil v odůvodnění napadeného rozhodnutí podat, považuje napadené rozhodnutí za vnitřně natolik rozporné, že nemůže ani při nejvyšší míře shovívavosti obstát v testu srozumitelnosti – a tedy přezkoumatelnosti. Námitky žalobce ve směru plurality na straně zadavatelů nemohou být vyvráceny konstatováním žalovaného v tom směru, že žalobce zvolil atypický způsob kontraktace na plnění, jež představovalo předmět veřejné zakázky, případně že zákon o veřejných zakázkách nezakazuje, aby na straně zadavatele vystupovalo několik subjektů. I v případě atypického způsobu kontraktace je zapotřebí jasně vymezit, jakým skutkem kterého subjektu došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách; toto vymezení pak musí nalézt oporu jak ve výroku, tak v odůvodnění rozhodnutí. Pokud jde o otázku plurality zadavatelů, zákon ji v § 2 odst. 2 umožňuje, nicméně pojetí, které zvolil žalovaný a které se promítlo v konstrukci obou výrokových částí rozhodnutí vydaného v I. stupni správního řízení, žalovaným potvrzeného, nenavědčuje tomu, že by žalovaný oba tam uvedené zadavatele (tedy žalobce a společnost MIP.) považoval za dva zadavatele téže veřejné zakázky, na něž se má hledět pro účely posouzení souladu se zákonem o veřejných zakázkách jako na zadavatele jednoho.

Ochrana lesa: pozemek určený k plnění funkcí lesa

k § 3 odst. 1 písm. a) a písm. b) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon)

Pozemek, který není „lesním pozemkem“ ve smyslu § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 289/1995 Sb., lesního zákona, je přesto pozemkem určeným k plnění funkcí lesa, pokud materiálně naplňuje znaky „jiného pozemku“ ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) téhož zákona, tedy pokud není součástí zemědělského půdního fondu a zároveň s lesem souvisí či slouží lesnímu hospodářství. K závěru o tom, že se jedná o pozemek určený k plnění funkcí lesa, nepostačuje, že je daný pozemek takto formálně veden v katastru nemovitostí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2009, čj. 5 As 94/2008-44)

Prejudikatura: Soudní judikatura č. 292/1998, č. 1999/2010 Sb. NSS

Věc: Společnost s ručením omezeným VOJAN proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje o určení, zda jde o jiný pozemek sloužící k určení plnění funkcí lesa, o kasační stížnosti žalovaného.

Městský úřad Boskovice dne 4. 1. 2007 rozhodl, že pozemky o celkové výměře 0,5567 ha jsou pozemky určené k plnění funkcí lesa. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které dne 12. 3. 2007 žalovaný zamítl.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Brně. V žalobě především namítal, že žalovaný nepostupoval správně, když potvrdil závěry správního orgánu I. stupně, který v rámci řízení podle § 3 odst. 3 lesního zákona posoudil předmětné pozemky jako pozemky určené k plnění funkcí lesa. Správní orgán prvního stupně totiž při posouzení povahy pozemků vycházel pouze ze skutečnosti, že v katastru nemovitostí jsou tyto pozemky vedeny jako pozemky lesní. Podle názoru žalobce je ovšem takový závěr v rozporu s § 3 odst. 1 písm. b) lesního zákona, který stanoví, že zde definované druhy pozemků jsou určeny k plnění funkcí lesa pouze při splnění dvou podmínek. Za prvé, takové pozemky nesmějí být součástí zemědělského půdního fondu. Za druhé, musí se jednat o pozemky, které s lesem souvisejí či slouží lesnímu hospodářství. Zmíněné zákonné podmínky však podle žalobce v posuzovaném případě naplněny nebyly, což žalobce již v průběhu správního řízení doložil stanoviskem odborného lesního hospodáře Lesů ČR, s. p.

(včetně stanoviska revírníka Lesů ČR, s. p.). Dále žalobce poukázal na to, že v průběhu roku 2006 správní orgán prvního stupně rozhodoval v obdobné věci, přičemž hodnotil pozemky, které byly stejně jako nyní posuzované pozemky v katastru nemovitostí vedeny jako pozemky lesní a které navíc s předmětnými pozemky bezprostředně sousedily. Správní orgán prvního stupně tehdy rozhodl, že nejde o pozemky určené k plnění funkcí lesa, dospěl tedy za stejných skutkových okolností ke zcela opačnému závěru.

K první žalobní námitce Krajský soud v Brně nejprve citoval § 3 odst. 1 písm. b) lesního zákona, přičemž zdůraznil, že pro posouzení předmětných pozemků, tj. pro zjištění, zda jde o pozemky určené k plnění funkcí lesa ve smyslu citovaného ustanovení lesního zákona, je rozhodný zjištěný faktický stav, a nikoli skutečnost, jak jsou tyto pozemky vedeny v katastru nemovitostí, popř. v lesní hospodářské osnově či porostní mapě lesního hospodářského plánu. Žalovaný ani správní orgán prvního stupně se ovšem, jak poukázal krajský soud, faktickým stavem nezabývaly. V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí pak není zřejmá žádná úvaha, která by vedla k závěru, že žalovaný předmětné pozemky, které označil za pozemky určené k plnění funkcí lesa, posuzoval z pohledu před-

pokladů vymezených ve zmíněných ustanoveních lesního zákona. K námitce vztahující se k případu, ve kterém správní orgán prvního stupně rozhodl podle tvrzení žalobce v obdobné věci zcela opačně, krajský soud konstatoval, že tuto skutečnost žalobce uplatňoval již v řízení odvolacím, přičemž žalovaný ji bez dalšího označil ve vztahu k posuzovanému případu za irelevantní. Takový závěr žalovaného krajský soud posoudil jako nepřezkoumatelný, jelikož žalovaný konkrétně nevedl, z jakého důvodu tato námitka s posuzovanou věcí nesouvisí. Z výše uvedených důvodů Krajský soud v Brně žalobou napadené rozhodnutí rozsudkem ze dne 31. 7. 2008 pro vady řízení zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný (stěžovatel) napadl tento rozsudek kasační stížností, ve které namítal nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení. Uvedl, že žalobou napadené rozhodnutí je odůvodněno dostatečně. Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně je zřejmé, že tento při rozhodování vycházel z faktického stavu prokazaného mimo jiné i stanoviskem odborného lesního hospodáře ze dne 8. 11. 2008 (pozn.: správně má být 8. 11. 2006), které žalobce přiložil jako jednu z příloh k návrhu na zahájení řízení podle § 3 odst. 3 lesního zákona. Na základě tohoto faktického stavu dospěl správní orgán I. stupně k závěru, že předmětné pozemky jsou pozemky určenými k plnění funkcí lesa ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) lesního zákona, což reflektoval v odůvodnění svého rozhodnutí. Stěžovatel se následně rozhodnutím, které bylo napadeno odvoláním, zabýval jen v rozsahu odvolacích námitek. Stěžovatel dále namítá, že tvrzení žalobce, podle kterého správní orgán I. stupně rozhodl v obdobném případě opačně, když bezprostředně sousedící pozemky posoudil jako pozemky, které nejsou určeny k plnění funkcí lesa, je zde irelevantní, neboť skutečnost, že pozemky se nacházejí v bezprostřední blízkosti, ještě nemusí znamenat, že by tyto pozemky musely být posouzeny stejně.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Před posouzením kasační stížnosti ve světle uvedených stížných námitek se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval otázkou, zda řízení před krajským soudem nebylo zatíženo takovou vadou, ke které by musel podle § 109 odst. 3 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. přihlídnout z moci úřední.

S ohledem na rozpory v dosavadní judikatuře správních soudů k otázce přezkoumatelnosti tzv. rozhodnutí v pochybnostech podle § 3 odst. 3 lesního zákona a obdobného rozhodnutí deklaratorní povahy podle § 1 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, v řízení před správními soudy, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poukázat na aktuální usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, čj. 1 As 89/2008-80, www.nssoud.cz, ve kterém rozšířený senát vyslovil právní názor, že „rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., a proto podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví“. V odůvodnění tohoto usnesení pak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dovodil, že přestože se citovaný výrok usnesení vztahuje k rozhodnutí v pochybnostech podle příslušných ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, princip jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu a jeho výkladu vyžaduje, aby obě rozhodnutí v pochybnostech, tedy jak rozhodnutí podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, tak rozhodnutí podle § 3 odst. 3 lesního zákona, byla posuzována shodně. Důvodem je skutečnost, že předmětem těchto rozhodnutí je obdobná otázka, a to posouzení, zda je posuzovaný pozemek součástí zemědělského půdního fondu, případně zda je určen k plnění funkcí lesa, či nikoliv. Lze tedy uzavřít, že rozhodnutím v pochybnostech podle § 3 odst. 3 lesní-

ho zákona se závazně určují práva a povinnosti vlastníků těchto pozemků, případně dalších osob, je tedy rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., přičemž nepodléhá žádné výluce ze soudního přezkoumání ve smyslu § 70 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud tedy v řízení před krajským soudem neshledal takové vady, k nimž by musel přihlédnout nad rámec uplatněných stížních námitek.

(...) Nejvyšší správní soud dále posoudil závěry krajského soudu o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí ve vztahu k lesnímu zákonu.

Nejprve Nejvyšší správní soud považuje za nutné objasnit, co zákon pod pojmem „*pozemek určený k plnění funkcí lesa*“ rozumí, tedy jak tento pojem zákon definuje. Ustanovení § 3 odst. 1 lesního zákona stanoví, které pozemky jsou určeny k plnění funkcí lesa. V první řadě jde o „*lesní pozemky*“ [§ 3 odst. 1 písm. a) lesního zákona]. Takové pozemky jsou nebo mají být lesnický obhospodařovány. Jde zejména o pozemky s lesními porosty včetně pozemků, na nichž byl porost dočasně odstraněn za účelem obnovy lesa, plochy lesních průseků a nebezpečných cest. Dále lesní zákon zahrnul mezi pozemky určené k plnění funkcí lesa i tzv. „*jiné pozemky*“ [§ 3 odst. 1 písm. b) lesního zákona]. Tato kategorie je zde příkladným výčtem popsána, přičemž je stanoveno, že pozemky lze podle tohoto ustanovení lesního zákona kvalifikovat jako pozemky určené k plnění funkcí lesa za podmínky, že takové pozemky nejsou součástí zemědělského půdního fondu a zároveň s lesem souvisejí či slouží lesnímu hospodářství.

Lesní zákon tedy definuje pozemek určený k plnění funkcí lesa materiálně. Takový pozemek musí fakticky naplňovat znaky lesního pozemku či jiného pozemku ve smyslu § 3 odst. 1 písm. a) nebo b) lesního zákona. Skutečnost, že daný pozemek je v katastru nemovitostí formálně veden jako pozemek lesní, resp. jako pozemek určený k plnění funkcí lesa, nemůže tedy být v dané otázce rozhodující. Nelze totiž vyloučit situaci, kdy pozemek je v katastru nemovitostí veden chybně jako

pozemek určený k plnění funkcí lesa, přestože fakticky již znaky pozemku určeného k plnění funkcí lesa ve smyslu příslušných ustanovení lesního zákona nenaplnjuje. Při zachování předpokladu analogie s vymezením zemědělského půdního fondu zde Nejvyšší správní soud odkazuje na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 11. 1995, čj. 6 A 905/94, uveřejněné v časopise Soudní judikatura, sv. 11, ročník 1998, s. 351, ve kterém Vrchní soud v Praze dospěl k závěru, že není-li pozemek zemědělsky obhospodařován a ani v budoucnu tomu tak nemá být (tj. chybí materiální znak podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, který musí být naplněn, aby konkrétní pozemek mohl být kvalifikován jako součást zemědělského půdního fondu – pozn. NSS), nejde o součást zemědělského půdního fondu, byť i pozemek dosud byl v rozporu s faktickým stavem v katastru nemovitostí formálně veden v některé z kategorií zemědělské půdy.

Z uvedeného je zřejmé, že pokud příslušný správní orgán rozhoduje podle § 3 odst. 3 lesního zákona, zda konkrétní pozemek je či není určen k plnění funkcí lesa, nemůže vycházet pouze ze skutečnosti, jak je takový pozemek veden v katastru nemovitostí. Musí se naopak zabývat tím, zda tento pozemek naplňuje svou povahou definici pozemku určeného k plnění funkcí lesa podle příslušných ustanovení lesního zákona.

Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele stejně jako rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jsou nepřezkoumatelná, neboť v jejich odůvodnění zcela chybí argumentace, ze které by bylo možné dovodit, že správní orgány při posouzení dané otázky podle § 3 odst. 3 lesního zákona braly v úvahu skutečnou povahu předmětných pozemků. Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů naopak vyplývá, že vycházely pouze z formálního údaje o předmětných pozemcích zaznamenaného v katastru nemovitostí a dále z údajů o těchto pozemcích v lesních hospodářských osnovách pro zařizovací obvod Tišnov, kde jsou tyto pozemky vedeny jako „*jiné pozemky*“

(konkrétně neplodné půdy a políčka pro zvěř), aniž by ovšem správní orgány zkoumaly faktickou povahu těchto pozemků, tedy to, zda – mají-li být považovány za jiné pozemky ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) lesního zákona – skutečně s lesem souvisejí či slouží lesnímu hospodářství. Argumenty stěžovatele obsažené ve vyjádření k žalobě, případně v kasační stížnosti nemohou takovou vadu žalobou napadeného rozhodnutí zhojit. Navíc se při této argumentaci stěžovatel opírá o stanoviska odborného lesního hospodáře, u nichž ovšem vytrhuje jednotlivé věty z kontextu [např. z pouhého konstatování, že předmětné pozemky navazují na les, nelze bez dalšího dovozovat, že se jedná o pozemky s lesem související ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) lesního zákona], přičemž pomíjí, že tato stanoviska jako celek vyznívají zcela opačně, tj. že předmětné pozemky nejsou pozemky určenými k plnění funkcí lesa.

Nemůže uspět ani argument stěžovatele, že přezkoumával odvoláním napadené správní rozhodnutí prvního stupně pouze v mezích odvolacích důvodů. Jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, tvoří správní rozhodnutí obou stupňů jeden celek, přičemž podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumává správní orgán soulad napadeného rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy v plném rozsahu, tedy nejen v rozsahu odvolacích námitek. V rozsahu odvolacích námitek přezkoumává odvolací orgán pouze správnost odvoláním napadeného rozhodnutí, tedy v zásadě vhodnost řešení zvoleného z více alternativ přípustných v mezích správního uvážení, pokud ho zákon správnímu orgánu poskytuje. O takový případ se v posuzované věci rozhodně nejedná (k rozlišení zákonnosti a správnosti správního rozhodnutí srov. např. Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 379). Stěžovatel měl tedy zmíněný deficit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nahradit vlastním řádným odůvodněním, nebo rozhodnutí prvního stupně pro tento nedostatek zrušit, namísto toho zatížil své rozhodnutí obdobnou vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že příslušné správní orgány se budou muset v dalším řízení zabývat otázkou, zda předmětné pozemky jsou skutečně jinými pozemky ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) lesního zákona. Pro posouzení této otázky pak budou muset vycházet z dostatečně zjištěného faktického stavu těchto pozemků, k čemuž mohou posloužit nejen předložené listinné důkazy, ale především šetření (ohledání) na místě, případně další důkazní prostředky.

Nejvyšší správní soud tedy hodnotil uvedenou stížní námitku jako nedůvodnou.

Při posouzení poslední stížní námítky Nejvyšší správní soud nejprve ze správního spisu konstatuje, že správní orgán prvního stupně v roce 2006 posuzoval v řízení podle § 3 odst. 3 lesního zákona pozemky, které s nyní posuzovanými pozemky bezprostředně sousedí, přičemž žalobce měl za to, že se jednalo o pozemky předmětným pozemkům svou povahou podobné, což dokládal k žalobě přiloženou fotodokumentací. Z uvedeného rozhodnutí ze dne 27. 6. 2006, je potom zřejmé, že zde posuzované pozemky také byly vedeny v katastru nemovitostí jako pozemky lesní. Správní orgán zde přesto prováděl šetření na místě s cílem ověřit faktický stav, tj. povahu těchto pozemků, přičemž vycházel i ze stanoviska odborného lesního hospodáře přiloženého k návrhu na rozhodnutí.

Vzhledem k výše uvedenému nelze podle Nejvyššího správního soudu vyloučit, že tyto pozemky opravdu byly svou povahou obdobné předmětným pozemkům, a vzniká zde tudíž otázka, proč příslušný správní orgán rozhodl v těchto případech rozdílně.

Nejvyšší správní soud připomíná, že správní řád v § 2 odst. 4 ukládá správnímu orgánu povinnost dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Požadavek stejného či obdobného rozhodování nebo postupu za stejných či podobných podmínek lze chápat jako naplnění ústavních zásad ochrany legitimního očekávání a rovnosti.

Princip legitimního očekávání je podle Nejvyššího správního soudu třeba vykládat

jako zakotvení veřejného subjektivního práva adresátů veřejné správy, aby v jejich konkrétních záležitostech bylo postupováno a rozhodováno stejně či obdobně, jako tomu bylo v dřívějších shodných či podobných případech. Správní orgán je tak při své činnosti vázán nejen zákonnými kritérii pro rozhodování v určité věci, ale též svou vlastní dosavadní rozhodovací praxí. Podstatné tedy bude, do jaké míry jsou relevantní okolnosti obou případů srovnatelné.

Přestože z principu legitimního očekávání nelze dovozovat požadavek absolutní neměnnosti rozhodovací praxe, případy, kdy se správní orgán od své dosavadní praxe odchýlí, musí být řádně odůvodněny, jelikož takové změny by vždy měly plynout z konkrétních relevantních okolností.

Vzhledem k výše uvedenému nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než konstatovat, že žalobou napadené rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, bylo i v tomto ohledu nepřezkoumatelné. Pokud stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že rozhodnutí ze dne 27. 6. 2006 nebylo v posuzované věci předmětem přezkumu, musí Nejvyšší správní soud zdůraznit, že přestože zde nešlo o primární předmět odvolacího řízení, žalobce v odvolání zřetelně formuloval námitku nezákonnosti správního rozhodnutí prvního stupně v důsledku porušení zásady rovnosti, resp. zásady legitimního očekávání ve správním řízení. Z tohoto pohledu se měl stěžovatel rozhodnutím ze dne 27. 6. 2006 zabývat, což ovšem neučinil, čímž opět zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.